
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 115/2002-AM
Sentencia nº 119 (21-05-2003)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE INSTALACIÓN. DENEGACIÓN. TALLER DE REPARACIÓN Y DESGUACE DE MAQUINARIA AGRÍCOLA.

Actividad clasificada del RAMINP aprobada por RD 2414 de 1961.

Uso prohibido en inmueble declarado fuera de ordenación, calificado como uso no urbanizable especial de protección del sistema de comunicaciones e infraestructuras.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a veintiuno de mayo de dos mil tres.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario nº 115/02, seguidos a instancia de M.V.R.B., E.C.R. y M.C.C.R. representadas por la Procuradora Sra. G.N. y asistidas de la Letrada C.C.C. contra la resolución de fecha 31/01/02 del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA que desestima recurso de reposición interpuesto D. J.M.C.N. contra denegación de licencia para instalación de taller de reparación y desguace de maquinaria agrícola (exp. 3.182.082/90). La Administración demandada ha comparecido representada por el Procurador Sr. P.A. y asistida del Letrado Sr. J.M.M.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Con fecha 15 de abril de 2002 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 25 de abril tras subsanar defectos observados en dicho escrito, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada. Recibido con fecha 12/07/02, se dio traslado a la demandante que con fecha 10/09/02 presentó demanda en la que tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos suplicaba una sentencia por la que se declare: 1º La nulidad absoluta o subsidiariamente la anulabilidad de la resolución impugnada dejándola sin efecto por resultar la misma contraria a derecho; 2º Se declara expresamente que la licencia provisional o «a precario» solicitaba por D. J.C.N. para su instalación de negocio de compraventa de maquinaria agrícola usada en el Camino de Jarandín (Barrio de Montañana) fue concedida por silencio administrativo positivo, al haber transcurrido el plazo establecido para su

otorgamiento sin que hubiera resolución expresa y 3º la condena en costas a la parte demandada.

Mediante resolución de 10/09/03 se tuvo por evacuado el trámite y en fecha 19 de septiembre se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado en tiempo y forma en el cual se oponía a la demanda planteada en su contra y solicitada una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora. Mediante auto de fecha 16/10/02 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 28/12/02 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 11/02/03 quedó el recurso para sentencia.

SEGUNDO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales y su cuantía es indeterminada superior a 18.030 euros.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Deberá resolverse en primer lugar el motivo de inadmisibilidad aducido por la defensa de la Administración en su escrito de contestación a la demanda, en la que señalaba la concurrencia de la causa prevista en el art. 69.b) de la LJCA, entendiendo que las demandantes carecían de legitimación desde el momento en que no eran las peticionarias de la licencia. El motivo debe correr una suerte desestimatoria, pues de la escritura de manifestación y aceptación de herencia que las demandantes acompañaron a su escrito de interposición del recurso contencioso administrativo resulta que Dª M.E. y Dª M.C.C.R. se adjudicaron la nuda propiedad de la herencia relictas de D. J.M.C.N. y Dª M.V.R.B. el usufructo viudal. No puede negarse pues, la legitimación por vía de sucesión de la que disfrutaban las demandantes, por lo que no puede sino desestimarse la causa de inadmisibilidad alegada por la defensa de la Administración.

SEGUNDO.- Debe comenzarse diciendo que el examen del expediente administrativo no causa sino desolación al comprobar la incapacidad de la Administración de ofrecer al solicitante una respuesta en un tiempo que pueda considerarse razonable, siendo absolutamente desproporcionada una tardanza de más de once años en ofrecer una respuesta definitiva, y si bien desde la fecha de la solicitud hasta septiembre de 1994 aun puede decirse que hay una actividad administrativa, y que se impulsa la tramitación de una u otra manera, es del todo rechazable que desde que el solicitante presentó su escrito a fecha 28/11/1994 haciendo alegaciones tras un traslado efectuado, el Ayuntamiento no resolviera hasta siete años más tarde (31/01/2002), sin que conste la mínima actividad durante este tiempo, y sin siquiera intentar justificar o a menos disculpar ante el ciudadano su actitud. Quede reflejo de esta manera de la incorrecta e injustificada conducta de la Administración en tan desproporcionado retraso.

Procederá pasar al examen de los motivos de oposición aducidos por las demandantes en justificación a su pretensión impugnatoria. Basan las recurrentes

su pretensión esencialmente en que obtuvieron la licencia mediante silencio positivo, si bien atendido el suplico de la demanda, la pretensión se limita a la concesión de la licencia en precario, que el recurrente había solicitado en un escrito de fecha 21/01/1994 quedando por tanto excluida cualquier otra pretensión anterior. Pero no obstante, la cuestión es prolija y está toda ella relacionada con la pretensión inicial y posterior evolución del expediente administrativo, por ello se hace una somera referencia al expediente administrativo.

Comienza su andadura mediante escrito de fecha 9/10/1990 en el que J.M.C. solicitó licencia de apertura para «taller de reparación-desguace de maquinaria agrícola», a la solicitud se acompañaba proyecto técnico y memoria, con el visado del Colegio correspondiente de fecha 13/09/1990, cuyo autor señala al comienzo de ésta que se trata de una actividad sujeta al Reglamento de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y por ello la tramitación inicial consistió en ofrecer la correspondiente publicidad a la solicitud, conforme al procedimiento previsto en este Reglamento en el entendimiento de que se trataba de una actividad clasificada. Con fechas 14/11/1990 y 9/01/1991, el Departamento de Prevención y la Sección Técnica de Actividades requieren al solicitante para que supla determinadas omisiones, éste con fecha 6/04/1991 presenta proyecto de instalación corregido en cumplimiento de lo requerido, si bien la Sección Técnica de Actividades informó en el sentido de que no se habían subsanado los defectos señalados en el informe de 9/01/1991, lo que llevó a que con fecha 25/10/1991 la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Zaragoza dictase resolución denegando la licencia. Hasta aquí se observa una tramitación regular y correcta del expediente, pero a partir de este momento se produce una tramitación que no puede calificarse sino de confusa y que se justifica en la resolución de 31/01/2002 diciendo que «...en la fecha de incoación del presente expediente su naturaleza estaba desvirtuada admitiéndose por esta vía la subsanación de deficiencias y tramitándose como “retomación” de la solicitud de licencia denegada». Esta es la justificación que se ofrece a lo sucedido con posterioridad.

A continuación se observa que el solicitante presenta un escrito que titula con letras mayúsculas «recurso de reposición» de fecha 18/12/1991, en el que dice que se le ha notificado con fecha 11/12/1991 la resolución denegando la licencia, con la que no está conforme y por ello interpone recurso de reposición, relata las vicisitudes del expediente hasta ese momento y aclara que la actividad que se desarrolla es de compraventa de maquinaria agrícola y que el taller es para la reparación de la propia maquinaria, y que no está abierto al público. Consta que el escrito se proveyó con fecha 21/01/1992 como tal recurso de reposición, pero en lugar de resolverlo, tal y como procedería con arreglo a lo dispuesto en el art. 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo, vigente en aquél momento, se tomó como una especie de trámite de subsanación, algo habitual en la época según dice la Administración. Es posible que fuera un uso habitual en aquellos momentos, pero lo seguro es que era incorrecto y carente de justificación normativa. Sea como fuere, lo sucedido es que la Administración no lo tramitó como tal recurso sino como una especie de subsanación que le llevaba a tramitar de nuevo la solicitud, como si no hubiese sido dictada la resolución denegatoria.

Pues bien, consta que con fecha 15/06/1992 se emitió nuevo informe del Departamento de Prevención y en fecha 7/09/1992 de la Sección Técnica de Actividades, la cual se remite al anterior informe de 9/01/1991, en lo relativo al emplazamiento de la actividad. Se dio traslado al solicitante, quien lo evacuó con fecha 26/11/1992, aportando documentación y señalando que la actividad para la que se solicita es para «compraventa de maquinaria agrícola», señalando que ya lo había dicho con anterioridad, se dio nuevo traslado a la Sección Técnica de Actividades y Departamento de Prevención, informando éste a 21/06/1993 en sentido favorable y aquél a 15/01/1993 en sentido negativo, si bien apuntaba la posibilidad de conceder la licencia «a precario» previa renuncia a posibles indemnizaciones, la misma Sección Técnica elaboró un nuevo informe con fecha 30/07/1993 en el que se remitía a anteriores informes al no haberse dado cumplimiento a los solicitado. Se dio nuevo traslado al solicitante y se le requirió para que aportase licencia de obras de la nave a que se refería la instalación y justificación de los usos existentes con anterioridad. El solicitante formuló alegaciones con fecha 27/01/1994 y presentó la documentación que consideró oportuna en orden a justificar lo que se le pedía desde el Ayuntamiento e hizo alegaciones en el sentido de interesar que le fuese concedida de manera definitiva la licencia que venía solicitando y de forma subsidiaria que le fuese concedida en precario, habiendo otorgado y entregado en el Ayuntamiento escritura pública de manifestación de fecha 22/11/1993 por la que renunciaba a cualquier derecho o indemnización que pudiera corresponderle. Aquí merece la pena destacar que el propio solicitante manifestó en la escritura que el negocio estaba dedicado a la actividad de compraventa de maquinaria agrícola usada y a taller propio de reparación de dicha maquinaria.

Consta a continuación un informe jurídico de fecha 19/04/1994 sobre la posibilidad de autorizar la licencia de manera provisional y una propuesta del entonces Gerente de Urbanismo de 3/05/1994 accediendo a la licencia provisional, conforme al art. 58 de la Ley del Suelo entonces vigente y art. 7.1.5. PGOU; no obstante se requirió nuevo informe de la Sección Técnica de Actividades, que lo evacuó con fecha 13/06/1994 en el sentido de que debían subsanarse deficiencias anteriormente apuntadas: aportar listado de maquinaria, numerada y con expresión de potencia; situación de las máquinas, con constancia de las medidas correctoras adoptadas. Se dio traslado del informe al solicitante, quien presentó nuevas alegaciones de fecha 2/07/1994, en las que rebatía la necesidad de los datos reclamados y manifestaba ahora, que en la actividad no había taller alguno y que la actividad era exclusivamente de venta mayor de maquinaria agrícola. Se dio nuevo traslado de las manifestaciones del actor a la Sección Técnica de Actividades, que en informe de 2/09/1994 recordó el contenido de la solicitud de 9/10/1990 y la falta de concreción en el proyecto de la zona que se grafiaba como destinada a taller, terminaba informando negativamente la solicitud. Se dio nuevo traslado al solicitante, que lo evacuó con fecha 3/10/1994. Posteriormente, a 14/11/1994 se dictó proveído por el que se daba al recurrente quince días de término para alegaciones con carácter previo a elevar propuesta desestimatoria. El solicitante presentó escrito de alegaciones con fecha 28/11/1994, que fue entendido de forma errónea por el Ayuntamiento de Zaragoza como un recurso de repo-

sición, cuando no podía entenderse más que como lo que era, un escrito de alegaciones en virtud del trámite ofrecido. Hasta aquí llega la tramitación más o menos regular, después hay un vacío de más de siete años, en el que no consta actividad administrativa ninguna hasta que con fecha 31/01/2002 se dicta resolución denegatoria que ahora nos ocupa.

TERCERO.— Aunque se ha hecho anterior referencia a ello, debe reiterarse aquí que lo solicitado en el suplico de la demanda no es la concesión definitiva de licencia, sino la concesión provisional o en precario de la misma, debiendo entenderse de ello, que las demandantes renuncian de forma implícita, al menos en sede jurisdiccional a la licencia definitiva, y como se ha dicho también más arriba, la tesis de las demandantes pasa porque se obtuvo dicha licencia por silencio positivo. Solo la pésima tramitación municipal permite entrar a considerar estos extremos, pues la solicitud inicial de 9/10/1990, fue resuelta, como ya hemos visto por la resolución del la Alcaldía de 25/10/1991, de manera que con esta resolución ya estaba resuelto el expediente y con él la solicitud, por lo que no procedía subsanación ni mejora alguna posterior, solo procedía la tramitación y resolución del recurso de reposición. Pero la Administración en lugar de ajustarse a la Ley y proceder como se ha dicho, reabre la tramitación y comienza un rosario de informes, pases, traslados y alegaciones durante tres años, de manera que la propia actividad administrativa, lleva a que no puede entenderse el escrito de 18/12/1991 como lo que dice que es, un escrito interponiendo recurso de reposición, sino como una nueva solicitud de licencia en la forma ya interesada.

Sentado lo que se acaba de decir, y resultando que las demandantes no interesan la concesión de licencia definitiva, sino de carácter provisional, la solicitud que se formuló en tal sentido en fecha 12/01/1994, reiterada a 21/01/1994, debe considerarse como una mejora de la solicitud. Pues bien, como se ha dicho, las demandantes fundan su pretensión en el transcurso del plazo señalado para entender que se ha producido una resolución presunta de carácter positivo, para su determinación sería preciso concretar cual es la normativa aplicable, la cuestión radica en si es de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 o la LRJAP y PAC en su redacción originaria dada por la Ley 30/1992. Pero sea cual fuere la normativa de aplicación la conclusión es necesariamente desestimatoria, pues, si se aplica el art. 95 de la Ley 1958 en relación con el art. 9.7.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, podría decirse que el silencio es necesariamente positivo y sin necesidad de denunciar mora, pero aquí debe tenerse presente que la tramitación del expediente lo fue considerando que se refería la instalación de una actividad sujeta al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de manera que debía estarse al régimen específico previsto en el Decreto de 1961 y denunciar la mora en la forma que preveía el mencionado Decreto, lo que no consta se hiciera. Pero es que si considera que es de aplicación al caso la Ley 30/1992, en este caso, ni consta la denuncia de mora exigida por el Decreto de 1961, ni tampoco que se solicitara certificación de acto presunto en la forma que preveía dicha Ley en su redacción original. Así las cosas, no constando que el solicitante llevase a cabo la actividad que le exigía

la legislación sectorial y procedimental aplicable, no puede compartirse que se hubiera obtenido la licencia por silencio administrativo de carácter positivo.

CUARTO.— En consonancia con su tesis, las demandantes entienden que el requerimiento de 21/06/1994 es extemporáneo, pues la licencia ya estaba concedida por silencio administrativo de carácter positivo. Ya se ha visto que no pudo entenderse concedida la licencia por silencio de carácter positivo. Añaden las demandantes que es una petición injustificada y arbitraria, pues ya estaba claro a lo largo del expediente la actividad que se iba a desarrollar en el lugar.

Aquí debe recordarse que desde un principio se consideró que era una actividad clasificada y como tal, sujeta al RAMINP y por ello la Administración y concretamente la Sección Técnica de Actividades siempre interesó la subsanación del proyecto en lo que se refería a la zona de taller que allí se recogía. En el informe de 9/01/1991, la Sección Técnica ya interesó información sobre los elementos de la instalación y las medidas correctoras adoptadas; en fecha 6/04/1991 informó que no se había rectificado los defectos observados en el anterior informe, en el de 7/09/1992, la Sección vuelve a reiterar lo que decía en el de fecha 9/01/1991, aunque lo limitaba al emplazamiento de la actividad; en fecha 15/01/1993 informó que no procedía conceder la licencia y apuntaba que podría concederse con carácter provisional; en 30/07/1993, la Sección Técnica se remite nuevamente a los informes anteriores y en fecha 13/06/1994 insistía la Sección Técnica de Actividades en que debía aportarse listado de maquinaria, situación y medidas correctoras adoptadas. De dicho iter resulta que en determinadas ocasiones la Sección Técnica de Actividades ha tenido un rumbo errático, pero en todo caso ha tenido un punto de conexión, la consideración de que existía una actividad clasificada y por ello interesaba información sobre la maquinaria a instalar en el taller y sobre las medidas correctoras que se habían previsto.

Como se desprende de la propia solicitud inicial, en la que se indicaba que la licencia se solicitaba para actividad de taller de reparación-desguace de maquinaria agrícola usada, con posterioridad se ha ido modificando la actividad aunque de una forma relativa, así se fue manteniendo que pese a existir taller, éste no estaba abierto al público, sino que solamente estaba para atender las necesidades del propio negocio, es decir para la reparación de la maquinaria que se iba a poner a la venta e incluso en alguna ocasión se ha negado la existencia del taller, a pesar de que aparecía reflejado claramente en el proyecto presentado. Por otro lado el propio solicitante en la escritura de fecha 22/11/1993 refiere la existencia y funcionamiento del taller. Lo que unido a que no se trata de una actividad que se pretenda licenciar para desarrollar en un futuro, sino que se trata de intentar legalizar una actividad que se venía desarrollando desde tiempo atrás, lo que unido a que no se ha hecho desaparecer del proyecto el taller, lleva a concluir la existencia del taller. Al respecto es indiferente que el taller esté abierto al público de manera que cualquiera pueda llevar allí la maquinaria agrícola para su reparación o mantenimiento, o que se trate de una actividad que se reserve exclusivamente para el propio negocio, es decir, que se repare o mantenga aquella maquinaria destinada a la venta, pues la sujeción al RAMINP no vendrá determinada por la accesibilidad del

público a la actividad que se pretenda desarrollar, sino a la propia actividad que se lleve a cabo, de manera que si existen instalados elementos, con destino al taller, que puedan producir ruidos, vibraciones, polvos, gases o cualquier otra emanación que puedan suponer algún tipo de riesgo o molestia debe ser conocida por la Administración, que además deberá evaluar la conveniencia o no de las medidas correctoras propuestas en el proyecto. Téngase presente que con dichas medidas correctoras se pretende la protección no solo del público que pueda acudir al lugar de la actividad, sino a las personas que residan en su proximidad y muy especialmente a las personas que desarrollan en la actividad su trabajo habitual.

En conclusión, no se trataba de un requerimiento extemporáneo por lo que se ha dicho al principio, ni tampoco era arbitrario o falto de justificación, al menos mientras el solicitante no hubiera renunciado de forma clara y expresa a la existencia del taller que aparece en el proyecto y memoria, pero mientras esto no se produzca, el solicitante debió facilitar los datos que se le interesaban, al objeto de que por la Administración se evaluara la actividad y las medidas correctoras propuestas.

QUINTO.— Señala la demanda, con razón, que la Administración se equivocó al calificar el escrito de 28/11/1994 como un recurso de reposición, pues aunque se tratase de una equivocación inducida por el propio solicitante que así consideró el escrito indicando de manera alternativa que debía considerarse como recurso de reposición o comparecencia, es evidente que se trataba de un escrito de alegaciones presentado por el solicitante como consecuencia del traslado de 14/11/1994. No obstante este error es advertido por la propia Administración en el apartado primero de la resolución que aquí se impugna, por lo que ninguna trascendencia podrá dársele al advertido error.

SEXTO.— El motivo principal por el que se desestima la solicitud es de tipo urbanístico y relacionado con la calificación del suelo sobre el que se desarrolla la actividad, así dice que se trata de un uso prohibido ubicado en un inmueble en situación, también de fuera de ordenación, al tratarse de Suelo No Urbanizable Especial, de Protección del Sistema de Comunicaciones e Infraestructuras. Al respecto debe señalarse que la calificación del suelo ya se apuntaba en el informe de la Sección Técnica de Actividades de 15/01/1993 y posteriormente ya resultaba clara la calificación del suelo, de manera que no se trata de una calificación que se haya modificado por razón del PGOU de 2001, sino que venía ya dada por el de 1986, cuya aplicación reclama la actora. Por otra parte no se ha discutido por las actoras en el escrito de demanda, ni por el solicitante durante la tramitación administrativa la calificación señalada desde la Administración.

Pues bien, dando por cierto que la actividad se venía desarrollando con anterioridad a la entrada en vigor del PGOU, hecho este admitido expresamente por la Administración, resulta que el art. 7.1.5 del Plan de 1986 excluía en los suelos destinados a Sistemas Generales cualquier actividad que no fuera el cultivo agrícola, de manera que se trataba de un uso no autorizado, por lo que conforme al art. 6.4.14.4 del Plan al no ser posible la regularización de su situación, quedaba entonces como un uso fuera de ordenación, al que sería de aplicación lo dispuesto en el art. 2.3.4 del Plan, siendo por tanto susceptible de regularización, para el

caso de cumplir con las medidas correctoras que permitan considerarlo como tolerado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 16.3 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, se trataría de un supuesto en el que sería posible la concesión de licencia a precario, tal y como ya se apuntaba por la propia Administración a lo largo del expediente, ahora bien, según lo dispuesto en el propio art. 2.3.4, debe estarse a la normativa aplicable a la actividad de que se trate en el presente caso, la propia del RAMINP.

Resultando que como se ha visto el solicitante fue requerido en varias ocasiones para que aportase información sobre determinados extremos del proyecto necesarios para la calificación de la actividad, y que a pesar de ello no aportó la información necesaria, la denegación se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico y procede en consecuencia la desestimación del recurso interpuesto.

SÉPTIMO.— No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación

FALLO

PRIMERO.— Desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada.

SEGUNDO.— Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D^a M.V.R.B., D^a E.C.R. y D^a M.C.C.R. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 31/01/2002 por la que se desestima recurso de reposición interpuesto contra resolución de 18/12/2001 por la que se denegaba licencia de instalación solicitada para actividad de taller de reparación y desguace de maquinaria agrícola usada en Camino Jarandín del Barrio de Monzalbarba de Zaragoza. Por estar la actividad administrativa ajustada al ordenamiento jurídico.

TERCERO.— No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia contra la que puede interponerse recurso de apelación para la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dentro de los quince días siguientes a su notificación lo pronuncio, mando y firmo.