

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 4/2003-AP**  
**Sentencia nº 223 (29-06-2007)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE ACTIVIDAD CLASIFICADA. DENEGACIÓN. VERTEDERO DE ESCOMBROS.

Suelo no urbanizable especial.

Declaración de interés público previo a proyecto supramunicipal. Improcedente.

No obtención por silencio administrativo. Doctrina del Tribunal Supremo.

Denuncia de mora. Autorización autonómica previa.

No desarrollo de Plan Especial.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, a veintinueve de junio de dos mil siete.

El Sr. D. Javier Albar García, Magistrado-Juez de Contencioso Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario 4/2003-sección A/P seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente COMUNIDAD DE BIENES MONTES DE TORRERO, representada por la Procuradora Sra. A.H., bajo la dirección letrada del Sr. Z.M. y de otra EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representada por la Procuradora Sra. C.A. y defendido por el Letrado Sr. N.C.. Habiendo comparecido como parte codemandada la DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, representada por sus propios Servicios Jurídicos sobre denegación de licencia de actividad clasificada para vertedero de tierras y escombros, y,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Que mediante escrito de fecha 3 de enero de 2003 se interpuso por COMUNIDAD DE BIENES MONTES DE TORRERO recurso contencioso-administrativo contra el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, sobre la siguiente actuación:

Acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2002, (expediente 654.409/2002), desestimando el recurso de reposición contra el acuerdo adoptado por la propia Comisión de Gobierno en sesión de 10 de mayo de 2002 (expediente 3.190.987/99), por el que se denegaba licencia de actividad clasificada para vertedero de tierras y escombros en paraje «Las Canteras», parcelas del polígono 88.

Acordándose incoar procedimiento ordinario, el cual debería sustanciarse conforme a lo dispuesto en el art. 45 y ss. de la LJCA, y reclamándose el oportuno expediente administrativo.

**SEGUNDO.**— Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

Una vez formalizada la demanda, se dio traslado a la Administración demandada, con entrega del expediente administrativo, para que contestara a la misma en el plazo de veinte días, habiéndolo hecho conforme consta en autos.

**TERCERO.**— Que en el mismo escrito de contestación a la demanda, por el Ayuntamiento de Zaragoza, se plantea la falta de legitimación de la parte recurrente, y previos los traslados oportunos, por auto de fecha 27 de junio de 2003, se aprecia la misma.

**CUARTO.**— Que por la parte recurrente, se interpuso el correspondiente recurso de apelación, que una vez admitido a trámite, y elevación de los autos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por este se dicta sentencia en fecha 29 de Septiembre de 2006, revocando dicho auto y ordenando la continuación del procedimiento.

**QUINTO.**— Que previamente había comparecido como parte codemandada la DIPUTACION GENERAL DE ARAGON, por lo que se dio traslado de lo actuado a la misma, que procedió a contestar a la demanda, mediante el escrito que consta unido a las presentes actuaciones.

**SEXTO.**— Que mediante auto de fecha 8 de febrero de 2007 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada.

**SÉPTIMO.**— En referida resolución, previa petición de la recurrente, se recibió el pleito a prueba, siendo propuestos los medios de prueba por la parte recurrente que una vez declarados pertinentes se llevaron a su práctica con el resultado que obra en autos.

**OCTAVO.**— Previa solicitud de la parte actora, y cómo trámite final del proceso se procedió por las partes a la presentación de conclusiones escritas.

**NOVENO.**— Que en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Se recurre la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30-10-2002 que confirmó, en resolución de recurso de reposición, la de 10-5-2002 que había denegado licencia de actividad clasificada para vertedero de tierras y escombros en paraje denominado «Las Canteras».

Se invoca que se adquirió por silencio administrativo positivo, que se hizo una revisión de resolución firme sin seguir el procedimiento previsto en la Ley 30/1992, además de que en todo caso habría de concederse, incluso después

del PGOU, al considerar ilegal la clasificación del suelo como de No Urbanizable Especial de Ecosistema Natural, categoría de Protección de Suelo Estepario.

**SEGUNDO.**– El examen de todas las cuestiones conduce a desestimar el recurso por varios motivos.

El primero es que aun cuando se partiese de la tesis que defiende la recurrente de que estamos ante un Suelo No Urbanizable Genérico, el cual permitiría, según el art. 24 LUA, determinadas instalaciones, no se habría seguido el procedimiento que la propia LUA prevé. En concreto, el art. 24.a) prevé para las que puedan considerarse de interés público, hayan de emplazarse en suelo rural y no requieran más de 3 Has. de ocupación ni superficie construida superior, a 5.000 m<sup>2</sup> que se siga el trámite del art. 25, el cual no se ha seguido.

Cuando se trate de esas mismas instalaciones pero que superen las superficies de ocupación y construcción mencionadas, como es el caso, que se refiere a 52 Has., 76 A y 68 ca, según el proyecto de legalización, es preciso seguir el trámite de los art. 76 a 81 de la LUA, establecido para los Proyectos Supramunicipales, que tampoco se ha seguido.

Tal como se ha dicho en el PO 594/2003 es imprescindible para poder obtener la licencia de instalación, y su falta, por sí sola, ya es suficiente como para rechazar el recurso, haciendo innecesario el examen de si debe de ser Suelo No Urbanizable Genérico, pues se ha partido, a título de mera hipótesis, de esa presunción.

**TERCERO.**– En cuanto al silencio positivo invocan los art. 175 y 176, en cuanto entre la solicitud, el 11-11-1999 y la denegación habrían transcurrido sobradamente los 4 meses previstos, habiéndose solicitado entre tanto, en 20-10-2000, certificado de silencio positivo. Alega que puesto que se pidió la licencia para una zona que en el PGOU de 1986 era Suelo No Urbanizable Genérico y en la Aprobación Inicial del PGOU de 1999 seguía teniendo tal clasificación, no tenía por qué verse afectada por la suspensión del art. 65.2.

Al respecto, tal cuestión se ha estudiado ya para casos similares por este Juzgado en las sentencias de 2-3-2006, PO 798/2003 y 29-11-2004, PO 178/2004.

La normativa procedimental aplicable, y esto no se ha discutido, es la Ley 4/1999, publicada el 14 de enero, que había entrado en vigor el 14 de abril de 1999, a los tres meses según la DFP y la sustantiva es la LUA 5/1999 de 25 de marzo, la cual había entrado en vigor el 7-4-1999, al día siguiente de su publicación, que tuvo lugar el 6 de abril.

La LUA, a su vez, respecto de si se aplicaría el PGOU de 1986 o el aprobado el 13-6-2001 y publicado en BOA el 16-6-2001 establece en su art. 173 que la norma aplicable es la vigente en el momento de dictarse la resolución.

Ahora bien, y frente a lo argumentado por el Ayuntamiento, ello no se resuelve simplemente considerando cuál es la norma vigente que se aplica en el momento de resolverse, en concreto el 10-5-2002, sino, cuando no se ha resuelto dentro de plazo, en el momento en que se debiera haber resuelto, de

modo tal que el retraso en la resolución no puede perjudicar al solicitante, teniendo en cuenta además en este caso que se está alegando haberse obtenido el silencio positivo, con lo cual el 43.4.a) de la Ley 30/1992 impediría dictar una resolución contraria al sentido del silencio, el cual lógicamente se regularía por la normativa vigente en el momento de producirse dicho silencio. De ahí que la jurisprudencia del TS —6-2-98, 29-4-97, 19-11-97— viniese considerando que la normativa aplicable era la vigente en el momento de la concesión si no habían transcurrido los plazos del silencio, pero no cuando la normativa nueva hubiese entrado en vigor después de transcurrido dicho plazo, que atendía al silencio negativo, en cuyo caso se aplicaría la normativa vigente al vencer tal plazo, ya que no se puede castigar al solicitante por la tardanza de la Administración en resolver. Por ello, una vez la Ley ha adoptado legislativamente dicho criterio jurisprudencial de un modo contundente, debe de aplicarse del mismo modo en cuanto a lo que se debe de entender por el «momento de la concesión» —que no es, debe insistirse, el momento de resolverse la solicitud sino el momento límite en que se debería de haber resuelto— siendo un criterio que respeta a su vez la seguridad jurídica y la justicia.

En el caso presente, se pidió la licencia el 11-11-1999, y se había aprobado de forma inicial la Revisión del PGOU de 1986 el 27-5-1999, publicándose en BOP el 18-6-1999. Ello hizo que hasta el 18-6-2001, fecha de publicación de la aprobación definitiva del PGOU por el COTA, estuviese suspendida la tramitación del expediente ope legis, con independencia de que se siguiese materialmente tramitando, pues lo relevante es que no se podía resolver. Con lo cual, cualquiera que sea el plazo que se aplique —LUA, Ley Administración Local de Aragón o RAMINP— es claro que al finalizar el plazo de resolución, con posterioridad al levantamiento de la suspensión por la aprobación del Plan, ya estaba en vigor, obviamente, el PGOU de 2001.

Cierto es que en el caso presente se alega el art. 65.3, que dice que «La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que cumplan simultáneamente el Plan o Estudio de Detalle en vigor y la modificación de uno u otro aprobada inicialmente» en la medida en que, como se ha acreditado por la certificación municipal remitida a instancia de la recurrente, la licencia en principio se pedía sobre un terreno que no sufrió variaciones en la aprobación inicial de 1999 respecto del de 1986, pues seguía siendo No Urbanizable Genérico, siendo en la aprobación definitiva cuando sufrió tal alteración. Al respecto, habría mucho que hablar sobre el alcance del art. 65.3 y sobre si es aplicable a licencias pedidas antes de la aprobación inicial únicamente o si también abarcaría a las presentadas después, como es el caso. En concreto, el parecer del Juzgado es que a estas últimas no se les aplicaría por razones lógicas, ya que de hacerse así se permitiría obtener licencias a quien las pidiese teniendo conocimiento de los debates sobre el Planeamiento, en evitación de posibles alteraciones definitivas, lo cual no es la misma situación que la de quien pide una licencia con arreglo a un PG y luego se ve sorprendido por la modificación de aquél. Sin embargo, tal cuestión no es trascendental en nuestro caso porque hay otros motivos evidentes de desestimación

**CUARTO.**– En tal sentido, cabe añadir que sigue siendo precisa la denuncia de mora, como ahora se verá.

Así, la Ley 4/1999, que elimina la certificación de acto presunto y la LUA, que establece el silencio positivo en el art. 176 sin referencia a denuncia alguna de mora hacen surgir la duda de si se sigue aplicando el art. 33.4 del RAMINP. A tal respecto, el TSJA ha llegado a la conclusión, en sentencia de 4-7-2005, 29-6-2004, 3-6-2004, etc., de que se sigue aplicando, ya que el art. 167 LUA dice que la licencia de actividad clasificada se exigirá para las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de tales actividades, debiéndose entender al parecer según dicho Tribunal como una remisión en bloque, incluido al aspecto procedimental, a la normativa al respecto, actualmente todavía el RAMINP, que conlleva en su art. 33.4 la doble denuncia de mora ante el Ayuntamiento y ante la CPOT.

Por tanto, en el caso presente al no haberse denunciado la mora ante la Comisión Provincial, y aún en el caso de que admitiésemos que no se suspende la concesión de una licencia cuando al solicitarse la misma se ajuste al PGOU vigente y a la aprobación inicial, en modo alguno se puede decir que se haya producido el silencio positivo.

**QUINTO.**– A todo lo anterior se suma otra cuestión, y es que, según el art. 166 LUA, es preciso obtener previamente las licencias pertinentes que corresponden a la competencia del Estado, solicitud que suspende el procedimiento de concesión de licencias municipal, según el párrafo 3. Ello es un motivo nuevo de rechazo de la posibilidad de que se haya producido el silencio, pero también es un motivo de que se denegase respecto del fondo. Así, se trata de residuos, a efectos de la Ley 10/1998 de 21 de abril, cuyo art. 2 los conceptúa como tales, y la instalación es un vertedero, incluido en la definición del 3, lo que lo somete, según el arts. 13.1, a la autorización de la Comunidad Autónoma, siéndole de aplicación los art. 7 a 10 del RD 148 1/2001 y los arts. 4 a 6 del D 49/2000de29-2 de la DGA sobre residuos no peligrosos.

Por otro lado, el art. 6.3.7 del PGOU de 2001 establece, de un lado, que el establecimiento de vertederos de residuos sólidos urbanos se debe de hacer conforme a planes especiales, con arreglo lógicamente a la normativa sectorial sobre tales vertidos. De otro, en su párrafo 3, dice que en tanto se desarrollan dichos planes especiales, puede usarse únicamente el Suelo No Urbanizable Genérico y el de protección del ecosistema productivo agrario en el secano, lo que desde luego excluye nuestro caso.

**SEXTO.**– Lo anterior, es decir la falta de solicitud de los permisos correspondientes de la DGA hace innecesario entrar en la cuestión de la correcta o incorrecta clasificación del suelo, pero en todo caso cabe destacar que el informe pericial de S.B.U., Ingeniero Agrónomo, se ha realizado sin contrastar con los estudios del PGOU que llevaron a tal calificación, siendo muy discutible que lo que diga un solo profesional, por correcta y fundada que sea la pericia, haya

de sobreponerse a lo que fue el fruto de una elaboración basada en diversos estudios de la Universidad, sin que al menos se haga un profundo contraste entre unos y otros dictámenes.

Por otro lado, respecto de las 3 parcelas, dice que una está separada, la 14, ubicada entre el Cuarto Cinturón y la vía del tren, prácticamente aislada, siendo inidónea por su situación para convertirse en vertedero, mientras que, respecto de la 15 y 16, afirma que están totalmente degradadas, por el uso como canteras, así como carentes de toda característica de estepa, esto por el uso actual, que se está haciendo de las mismas como vertedero, lo cual desde luego ha impedido toda posibilidad de regeneración natural, si bien explica que el uso legalizado con los correspondientes planes de regeneración, resultaría positivo.

Todo lo anterior, es decir tanto las posibles implicaciones sancionadoras como la posible inclusión en los planes de vertederos del art. 6.3.7.1, es irrelevante a nuestros efectos, y no alteran la resolución desestimatoria del recurso que se debe dictar.

**SÉPTIMO.**— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme al art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

## **FALLO**

Que debo desestimar y desestimo en su totalidad el recurso interpuesto por CB Montes de Torrero contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30-10-2002 que confirmó, en resolución de recurso de reposición, la de 10-5-2002 que había denegado licencia de actividad clasificada para vertedero de tierras y escombros en paraje denominado «Las Canteras», no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.