
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario nº 7/2011-AB. Sentencia nº 243 (31-07-2012)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA AMBIENTAL Y ACTIVIDAD CLASIFICADA. VERTEDRO RESIDUOS INERTES Y NO PELIGROSOS.

Denegación. Recurso.

Normas urbanísticas PGOU: uso prohibido en suelo no urbanizable de protección del ecosistema natural (estepario y protección de vales). Necesidad de autorización especial: control de compatibilidad urbanística.

Informe técnico. Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

Antecedentes administrativos y jurisdiccionales.

Desviación de poder: no se aprecia.

Desestimación y confirmación de detracción administrativa.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D^a Concepción Gimeno Gracia

Zaragoza, a 31 de Julio de 2012; vistas las presentes actuaciones por Concepción Gimeno Gracia, Magistrada-juez de este juzgado; y

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente: S.S.L., representada por el Procurador Sr. D. J. y defendido por el Letrado Sr. D. J.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. Dña. S. y defendido por la Letrado Sra. Dña. R.

Codemandado: C.S.,S.A. (C.), representada por la Procuradora Sra. Dña. A. y defendida por el Letrado D. A.

Codemandado: G., representado y defendido por el Letrado de la comunidad Autónoma de Aragón, Sr. D. J.

Codemandado: C.M.,S.A.", representada por la Procuradora Sra. Dña. N. y defendida por el Letrado Sr. D. F.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo, de 26-10-10, que deniega solicitud de licencia ambiental de actividad clasificada para vertedero para residuos inertes y no peligrosos sita en Camino de las Canteras, S/N, Paraje "Las Canteras-Acampo Gómez".

TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Se dicte Sentencia por la que estimando el recurso interpuesto, se declare no ser conforme a Derecho el acuerdo de 26 de octubre de 2010, del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo, por el que se deniega S, S.L., la licencia de actividades clasificadas para el vertedero L., y por tanto, se anule dicho acuerdo, declarando el derecho de la recurrente a que le sea otorgada la citada Licencia ambiental de actividades clasificadas, o alternatively, se reconozca el derecho al expresado otorgamiento, una vez le hayan sido otorgadas las autorizaciones sustantivas o previstas en la legislación urbanística, como antecedente previo e imprescindible para dicho otorgamiento.

CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:

El Ayuntamiento de Zaragoza, solicita Sentencia desestimatoria del recurso interpuesto, con declaración de inadmisibilidad de la pretensión alternativa expuesta

en el Suplico de la demanda.

Por la codemandada C.S., S.A. (C.) se solicita el dictado de una Sentencia que desestime íntegramente las pretensiones de la recurrente.

Por el Gobierno de Aragón, se solicita Sentencia que proceda a declarar la inadmisibilidad de la pretensión de concesión de la licencia ambiental de actividad clasificada, condicionada al otorgamiento de las autorizaciones sustantivas previstas en la legislación urbanística, como antecedente previo e imprescindible de aquella, subsidiariamente a la desestimación de la misma y en todo caso, a la desestimación de las restantes pretensiones del recurso interpuesto, por ser conforme a Derecho el acto impugnado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mantiene la recurrente que la resolución recurrida deniega la solicitud de licencia de actividad ambiental de actividades clasificadas, con base a que en el PGOU, de Zaragoza, siendo una actividad que requiere de la autorización prevista en el artículo 32 de la Ley Urbanística de Aragón, no es posible en ninguna circunstancia otorgar la licencia, por cuanto conforme a las normas 6.3.17 y 6.3.20, en su remisión al artículo 6.3.14.4, está prohibido el uso de cualquier actividad que requiera de dicha autorización previa. Es decir, sigue, según la resolución recurrida, no es posible otorgar licencias para estas actividades de gestión de residuos en Suelo No Urbanizable de Protección del Ecosistema Natural -Suelo Estepario y Suelo de Protección de Vales. Continúa manifestando que el criterio de esta resolución a ese respecto, no sólo contradice el dictado de dicha norma 6.3.14, sino que además es contrario al criterio seguido por el propio Ayuntamiento para el vertedero que nos ocupa, en el Informe de Compatibilidad Urbanística emitido en Julio de 2008, o el criterio que siguió para otras instalaciones ya reseñadas en el escrito de demanda. Igualmente considera infringida la norma que permite ubicaren estas clases de suelo, las actividades que han sido declaradas de servicio público o constituyen usos asimilables al servicio público; en su consecuencia entiende que la resolución es anulable conforme a lo dispuesto en el artículo 63.1 LRJAP y PAC, y que se ha incurrido en desviación de poder.

SEGUNDO.- La resolución que aquí se impugna, denegaba a la recurrente la licencia ambiental de actividad clasificada para vertedero para residuos inertes y no peligrosos, sita en Camino de las Canteras, s/n, Paraje “Las Canteras-Acampo Gómez”, según proyecto visado por el Colegio Oficial de Ingenieros de Minas en noviembre de 2009 y anexo de febrero de 2010, por entender que la actividad pretendida radica en suelo no urbanizable especial de protección del ecosistema natural, suelo estepario y protección de vales, requiriéndose en principio la autorización especial regulada en el artículo 32 de la Ley 3/09, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, con base al artículo 33 de dicha Ley, la cual ha sido denegada por resolución de 15 de septiembre de 2010.

Dicho esto, la recurrente no discute la clasificación y calificación urbanística de los terrenos donde se ubica el vertedero “L.” que es la de Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Natural de Protección del Suelo Estepario. Siendo esto así, el artículo 33 de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, establece:

“Artículo 33. Régimen del suelo no urbanizable especial

1. En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico.

2. Los instrumentos previstos en el apartado anterior podrán prever actividades, construcciones u otros usos que puedan llevarse a cabo en suelo no urbanizable especial sin lesionar el valor específico que se quiera proteger o infringir el concreto régimen limitativo establecido en planeamiento o legislación sectorial. Para la autorización de estos usos se aplicarán, en su caso, los procedimientos establecidos en los arts. 30 a 32 para la autorización de usos en suelo no urbanizable

genérico, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones, licencias o controles ambientales o de otro orden que pudieren resultar preceptivos.

3. No podrán autorizarse construcciones, instalaciones o usos que no estén previstos en los instrumentos señalados en el apartado primero.”

Basándose en este artículo, se deniega la licencia ambiental de actividad clasificada solicitada, considerándose que el PGOU prohíbe en suelo no urbanizable “especial” cualquier implantación de un uso que requiera la autorización especial establecida en el artículo 32 del mismo texto legal, artículo éste que regula el procedimiento para otorgar dicha autorización especial. Igualmente, el Ayuntamiento añade en la resolución que los artículos 6.3.17 y 6.3.20, remiten al 6.3.14.4 apartado a) de las NNUU, del Texto Refundido de 2008, que prohíbe cualquier implantación de un uso que requiera la autorización especial, siendo indiferente que se haya obtenido la concesión de la gestión de un servicio público, por parte de la Administración autonómica o no, puesto que la autorización especial es un instrumento de control de la compatibilidad urbanística del uso en función del tipo de suelo, a lo que es indiferente el título o modo en que se realice la actividad de uso propiamente dicho. En consecuencia, el Ayuntamiento, incluso apartándose del criterio sostenido en la solicitud efectuada para la declaración de interés público del vertedero “L.”, y su autorización especial en suelo no urbanizable, sostiene que a la vista del PGOU, estaría prohibido el uso pretendido por la recurrente en suelo “no urbanizable especial” como el que nos ocupa.

Mostramos nuestro acuerdo con la decisión del Ayuntamiento de Zaragoza, y resaltaríamos que nos encontramos ante un suelo no urbanizable, de especial protección del ecosistema natural de protección del suelo estepario, y a tal efecto, a nuestro entender, el artículo 6.3.14 a) del PGOU, es claro, cuando prohíbe en suelo de este tipo, cualquier otro uso que no sea el vinculado a las explotaciones agrarias existentes, y las instalaciones ganaderas de ovino y caprino, con las limitaciones generales.

Reseñamos a este respecto el informe de 16 de junio de 2003, del Departamento de Ordenación y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza, que a nuestro entender no ha sido desvirtuado en modo alguno, en el que y en cuanto a la incompatibilidad urbanística del vertedero “L.” (todo ello pese a que resulta de aplicación la Ley 5/1999, y el informe es claramente posterior al período de vigencia de la misma, pero basándose en un régimen normativo que no excluye u obstaculiza, por tratarse de un régimen similar, lo que ahí se concluye), según el cual:

“...En efecto, la implantación de un vertedero de residuos sólidos, requeriría las pertinentes licencias municipales urbanística y de actividad, subsiguientes a un trámite de declaración de utilidad pública, que no pueden considerarse sustituidos por la autorización sectorial tramitada ante la Comunidad Autónoma, y que procederá a otorgar o denegar, entre otros motivos, en función de la calificación urbanística de los terrenos.

Llegados a este punto debe advertirse a esa Administración Autonómica que previsiblemente resulta el que, de conformidad a lo que posteriormente se expondrá, la propuesta presentada no obtendría las autorizaciones municipales preceptivas, habida cuenta de la incompatibilidad del uso propuesto con la clasificación y categoría del suelo para el que se prevé su implantación (Suelo no urbanizable especial de protección del ecosistema productivo agrario, en la categoría de los vales); circunstancia ésta que, en orden al efectivo cumplimiento del principio constitucional de economía administrativa que debe imperar en toda actuación administrativa, esa autonómica debería tener en cuenta, a la hora de la resolución que adoptarse en el procedimiento respecto al que ahora se da trámite de audiencia al Ayuntamiento de Zaragoza, lo ya expuesto.

El vertedero afecta a un terreno de 737.200 m², calificado por el Plan General vigente como Suelo No Urbanizable Especial de protección del ecosistema natural, en la categoría de estepa, y como Suelo No urbanizable especial de protección del ecosistema productivo agrario, en la categoría de vales.

De acuerdo con el artículo 6.1.12 de las normas del plan general, el uso de vertedero de residuos sólidos pertenece al grupo 3 (b) de los calificados como actuaciones específicas de interés público, autorizables por el procedimiento definido por el artículo 25 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón. El artículo

6.3.14 de las normas prohíbe expresamente los usos de interés público específico pertenecientes al grupo 3 (b) en el suelo no urbanizable especial de producción del ecosistema natural. El artículo 6.3.20 hace extensivas a las vales, las condiciones de protección que vinculan a la estepa en que se inscriben.

En consecuencia, el uso pretendido resulta incompatible con la calificación urbanística de los suelos.....”.

Igualmente, el Dictamen 220/2009, de 20 de octubre de 2009 -vigente todavía la Ley 5/1999- de la Comisión Permanente de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, se pronuncia también sobre la compatibilidad urbanística del vertedero de referencia, (folios 81 a 114 del expediente administrativo, a cuyo íntegro contenido nos remitimos) y concluye sobre la incompatibilidad urbanística del uso pretendido con la calificación del suelo.

Dicho esto y en cualquier caso, compartimos con la representación y defensa del Gobierno de Aragón, las manifestaciones que efectúa en su escrito de contestación a la demanda sobre que aún manteniendo que, como mantuvo el Ayuntamiento en relación a la solicitud de declaración de interés público del vertedero “L.” y su autorización especial en suelo no urbanizable y por tanto manteniendo que sería posible de autorización especial urbanística las instalaciones declaradas de interés público (criterio que aquí no se mantiene) en todo caso, no sería posible otorgar la licencia de actividad clasificada sin la previa existencia de dicha autorización urbanística, que en la actualidad, no sólo no existe, sino que ha sido denegada por resolución de 15 de septiembre de 2010, constituyendo tal autorización un requisito previo e imprescindible para el otorgamiento de la licencia ambiental de actividad clasificada.

A este respecto, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Zaragoza, obrante al expediente administrativo (folios 122 y siguientes) partiendo de la impugnación de la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de octubre de 2002, que confirmó en resolución de recurso de reposición la de 10 de mayo de 2002, que había denegado licencia de actividad clasificada para vertedero de tierras y escombros en paraje denominado “L.”, y de que la recurrente en aquellos autos mantenía que se había adquirido la licencia por silencio positivo habiéndose llevado a cabo una revisión de una resolución firme sin seguir el procedimiento establecido en la Ley 30/1992, y que habría de concederse en todo caso, incluso después del PGOU, al considerarse ilegal la clasificación del suelo como de No Urbanizable Especial de Ecosistema Natural, categoría de Protección de Suelo Estepario, establece:

“...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 -no es nuestro caso, ya hemos dicho- el cual permitiría según el artículo 24 de la LUA determinadas instalaciones, no se habría seguido el procedimiento que la propia LUA prevé. En concreto el 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 5000 m2, que se siga el trámite del artículo 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,..... es preciso seguir el trámite de los artículos 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 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”.

Dicha Sentencia fue confirmada íntegramente por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Aragón, en Sentencia de 15 de octubre de 2009, que concretamente mantiene:

“...Pues bien, en el caso enjuiciado, y como con total acierto concluye el Juzgador, no cabe estimar adquirida la licencia por silencio por cuanto que, aun cuando se considerara, como sostiene la recurrente, que el suelo en el que se ubica

la actividad es suelo urbanizable genérico, como así se clasificaba en el Plan General de 1986 -que entiende aquí aplicable-y como debió clasificarlo el nuevo Plan de 2001 -que impugna indirectamente al considerar ilegal la clasificación que efectúa de tal suelo como no urbanizable especial de ecosistema natural, de protección de suelo estepario-, es lo cierto que hubiese sido preciso seguir el procedimiento específico establecido en la ley Urbanística de Aragón en su artículo 25 para construcciones e instalaciones que no requieran más de 3 has. de ocupación de terreno ni exijan una superficie construida superior a cinco mil metros cuadrados, o, para magnitudes superiores, como es el caso, en sus artículos 76 a 81 para proyectos supramunicipales”.

TERCERO.- Por último, la recurrente mantiene que la Administración demandada ha incurrido en vicio de “desviación de poder” que debe ser desestimado.

La actora centra el supuesto vicio cometido, en el hecho de la contradicción de criterio en la que habría incurrido el Ayuntamiento de Zaragoza, entre la resolución impugnada y el informe del Coordinador General del Área de Urbanismo, Vivienda, Arquitectura y Medio Ambiente y Gerente de Urbanismo, emitido en un procedimiento distinto (informe de 3 de julio de 2008).

Pues bien, contradicción o no, tal circunstancia podrá merecer o ser objeto de otras pretensiones, ahora bien, la desviación de poder, consistente en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento Jurídico, no se aprecia en el caso que nos ocupa, ni siquiera de manera indiciaria no se desconoce la dificultad probatoria de dicha circunstancia- exigiendo algo más, que una supuesta contradicción como la aquí puesta de manifiesto.

CUARTO.- Expuesto lo anterior y de conformidad con lo mismo, la demanda deberá ser íntegramente desestimada también en relación a la pretensión que con carácter subsidiario se efectúa en la misma y en referencia a un reconocimiento del derecho al otorgamiento de la licencia de actividad pretendida, una vez le hayan sido otorgadas las autorizaciones sustantivas previstas en la legislación urbanística.

QUINTO.- No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el art. 139 LJCA.

Vistos los artículos mencionados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo, Procedimiento Ordinario nº 7/2011-AB, promovido por la entidad S,S.L, con la representación y defensa antes mencionada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los hechos de la presente resolución, y en su consecuencia:

PRIMERO.- Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida.

SEGUNDO.- No efectuar una expresa imposición de las costas causadas.

Así, por esta mi Sentencia, lo Pronuncio, Mando y Firmo.