

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA.**  
**Recurso nº 1688/C-1993. Sentencia nº 542 (26-6-1996)**  
**Expediente: 3.159.990/1992**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANISTICA**

LICENCIA DE INSTALACIÓN. Areas naturales y riberas. Resolución denegatoria para construcción de paso sobre Río Gállego.  
Extracción de áridos

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías

**Magistrados**

D. Eugenio A. Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata

D. Luis Alberto Pomed Sánchez (*Ponente*)

En Zaragoza a veintiseis de junio de mil novecientos noventa y seis.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación la resolución de 22 de enero de 1993 de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, por la que se deniega autorización para la construcción de un paso sobre el río Gállego en Camino San Juan de Mozarrifar,... y la resolución de 29 de septiembre de 1993, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

Procedimiento: Ordinario

Cuantía: Indeterminada

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La actora, mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 1993, dedujo este recurso contencioso-administrativo contra los actos indicados en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia por la que se declare no conformes a Derecho las resoluciones recurridas y, en su consecuencia, las anule.

**TERCERO.** – La Administración demandada en su escrito de contestación suplicó la desestimación del recurso.

**CUARTO.** – Solicitado el recibimiento del proceso a prueba, se practicó la documental interesada por la actora, con los resultados obrantes en autos.

**QUINTO.** – Finado el periodo de prueba, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 22 de mayo de 1996.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – De lo actuado y del expediente administrativo obrante en autos se desprende que la actora, mediante escrito fechado el 6 de octubre de 1992, tras informar de la petición presentada ante la Confederación Hidrográfica del Ebro para la construcción de un paso en el río Gállego, destinado a facilitar el acceso desde sus instalaciones a fincas distintas en la margen izquierda, solicitaba del Ayuntamiento de Zaragoza autorización para uso de un camino rural conducente a dichas fincas. La Sección de Montes y Areas Naturales del Area de Urbanismo e Infraestructuras de la indicada Entidad Local emitió informe con fecha 30 de octubre de 1992, en el que se exponía que la solicitud de paso no planteaba inconvenientes técnicos, «siempre y cuanto la anchura y trazado del camino se ajuste a los pasos naturales entre la vegetación, hasta acceder a la línea eléctrica, en donde se ha respetado la franja libre de vegetación en base a las limitaciones que imponen las servidumbres establecidas»; que ello no obstante, «esta sección debe exponer que el fin que justifica la creación de un vado es la supuesta extracción de áridos, en una finca lindante a la franja de ribera en donde este Ayuntamiento ha venido realizando trabajos de restauración, por lo que, además de la licencia necesaria y plan de restauración se debe plantear la dudosa conveniencia de que se constituya la servidumbre propuesta». El meritado informe concluía con la advertencia de que la franja de ribera a atravesar forma parte de un momento inscrito en el catálogo por ser de utilidad pública y cuya titularidad corresponde a la Diputación General de Aragón, aun cuando su uso esté cedido al Ayuntamiento, por lo que proponía que fuera la Administración propietaria del monte quien informara el expediente. A salvo lo cual, señalaba la necesidad de que la construcción del paso, caso de ser autorizada, se ajustara al replanteo que efectuase la referida sección, debiendo cumplimentarse «las normas que fueran dictadas», en especial el art. 23 de la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente atmosférico, «en lo relativo a medidas que eviten la dispersión».

Mediante escrito de 3 de noviembre de 1992, finalmente notificado el 17 de diciembre de 1992, el Servicio de Medio Ambiente del Area de Urbanismo e Infraestructuras requirió a la peticionaria para que, en el plazo de diez días hábiles, aportase ante la sección jurídico-administrativa licencia de instalación para extracción de áridos. El 23 de diciembre de 1992 D. C. C. compareció en nombre de la empresa actora, manifestando «haber encargado al ingeniero de minas D. E. H. la redacción de la documentación necesaria para llevar a cabo la extracción de áridos de acuerdo con la normativa vigente, en la que se contemplará cuantas cuestiones afecten a la actividad como potencialmente molesta». Tras ello, el 7 de enero de 1993, el Servicio de Medio Ambiente elevó propuesta de resolución a la Gerencia de Urbanismo, en el sentido de denegar la autorización solicitada por la actora. Propuesta que fuera asumida por la Alcaldía-Presidencia mediante resolución de 22 de enero de 1993.

En el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza número 17 de 22 de enero de 1993 la C. de A. d I C. H. D. E. insertó anuncio de la solicitud de autorización

presentada por la actora para la construcción de un paso provisional sobre el río Gállego en el término municipal de Zaragoza. Personado el Ayuntamiento de Zaragoza en el expediente a que se hacía referencia, el Concejal Delegado de Medio Ambiente informó al organismo de cuenca acerca del sentido de la resolución de la Alcaldía-Presidencia de 22 de enero de 1993. A la vista de dicha comunicación, la actora presentó en fecha 17 de marzo de 1993, escrito ante la Comisaría de Aguas, del que se dio traslado a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza (aun cuando no consta fecha de entrada, el escrito de traslado está datado el 11 de mayo de 1993). En aquel escrito, que fuera tramitado como recurso de reposición, la actora alegaba que el uso solicitado no suponía contradicción con los fines de protección de los sistemas naturales, estando directamente vinculado a la mejor de una finca agrícola, lo que no supondría tala o descueje de las plantaciones arbóreas o arbustivas existentes en el entorno y, por último, que el paso intermitente y limitado en el tiempo de vehículos de transporte —no maquinaria— no implicaría afección sobre plantación alguna, galachos y otros elementos de interés ecológico, ambiental o paisajístico.

Este recurso fue desestimado por resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de septiembre de 1993. Con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo sustanciado en estos autos la Confederación Hidrográfica del Ebro acordó, en fecha 26 de abril de 1994, otorgó a la actora la autorización solicitada a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

**SEGUNDO.** – Fundamenta la parte actora sus pretensiones en la imputación de una serie de defectos al acto administrativo de 22 de enero de 1993, mencionando en primer lugar su falta de motivación; la producción de indefensión, toda vez que si la Administración ha tenido por ciertos los motivos aducidos, debiera haber abierto formalmente un período de prueba; nulidad radical de la resolución en cuanto excede de las competencias que tiene constitucional y legalmente atribuidas la Entidad Local actuante y, en fin, nulidad, igualmente, porque al tratarse de una licencia de obra menor debiera estimarse adquirida por silencio positivo. A estos argumentos opone la representación letrada del Ayuntamiento de Zaragoza la no generación de indefensión a la actora, quien ha podido alegar, en vía administrativa y en el curso de la presente litis, cuanto a su derecho interesara; el respeto a las competencias por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, con independencia de la exigencia de otras autorizaciones administrativas para llevar a cabo la obra emprendida y la imposibilidad de conceptuar ésta como una obra menor a los efectos de entenderla concedida por silencio administrativo positivo.

**TERCERO.** – Debemos abordar en primer lugar las alegaciones relativas a la falta de motivación del acto administrativo y a la generación de indefensión para la recurrente. Alegaciones que no pueden prosperar por las razones que a continuación se exponen:

A) Por lo que hace a la motivación de la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 22 de enero de 1993 por la que se denie-

ga la autorización solicitada, la misma viene exigida por el art. 243.2 del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio (con anterioridad, art. 179.2 del texto refundido de 1976). Se trata de una concreción del art. 43.1,d) de la Ley de Procedimiento Administrativo (en la actualidad, art. 54.1,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en relación con el art. 43.1,a) (ahora, art. 54.1,a) de la Ley 30/1992), respecto de un acto reglado cual es la concesión de una licencia para uso del suelo (art. 242.2 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 y art. 178.1 del Texto Refundido de 1976).

Sentada, por tanto, la obligación de motivar el acto administrativo objeto de impugnación en esta litis, hemos de examinar la sustantividad del primer aspecto de la causa petendi para desvirtuar la presunción iuris tantum de legalidad que se predica de los actos administrativos en nuestro ordenamiento jurídico. En tal sentido observamos que la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 22 de enero de 1993 contiene la sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho legalmente exigida (arts. 43.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 54.1 de la Ley 30/1992). Así, tras indicar cuál es el sentido de la petición interesada por la actora, fundamenta la denegación en su no adecuación a las Normas Urbanísticas del Plan General de ordenación Urbana, «al tratarse de Suelo No Urbanizable de Protección de Riberas», ello «sin perjuicio de lo que pudiera resolver el órgano titular del dominio público hidráulico». Se aprecia, por tanto, el correcto cumplimiento de las exigencias mínimas impuestas por el ordenamiento jurídico a los actos administrativos que deban ser motivados, con independencia de la conformidad de dicha motivación a Derecho.

B) Por lo que se refiere a la generación de indefensión al recurrente, derivada de la no apertura formal de un periodo probatorio para acreditar los propósitos que parecen animar la autorización solicitada, tampoco es posible comparar las conclusiones alcanzadas a este respecto por la parte actora. Y ello, en primer lugar, por cuanto no es cierto que la recurrente no tuviera conocimiento de esa interpretación esgrimida en todo momento por la Entidad Local actuante. Antes al contrario, en el expediente administrativo queda palmaria constancia de que el Ayuntamiento emplazó a la actora para que compareciera ante el Servicio de Medio Ambiente del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Zaragoza para que aportara licencia de instalación para extracción de áridos (entre otros, folio 14 del expediente administrativo obrante en autos). Requerimiento que, como ya se ha indicado en el Fundamento de Derecho Primero, fue parcialmente atendido por la personación de D. C. C. C. en nombre y representación de E. y A. D. G. en fecha 23 de diciembre de 1992, donde manifestó «haber encargado al ingeniero de minas D. E. H. la redacción de la documentación necesaria para llevar a cabo la extracción de áridos». Manifestación que no ha sido negada ni desvirtuada en ningún momento, en vía administrativa, ni en el curso de los presentes autos.

La representación procesal de la Administración local actuante formula, igualmente, una serie de manifestaciones genéricas acerca de la posibilidad que

la recurrente ha tenido de exponer cuanto a su derecho conviniera a lo largo tanto del procedimiento administrativo cuanto del actual proceso contencioso-administrativo. Manifestaciones que deberían completarse con el hecho de que la propia Entidad Local tramitó como auténtico recurso de reposición las «alegaciones a la desautorización de dicho expediente» presentadas por la actora y fechadas el 11 de mayo de 1993 (11 de marzo de 1993 en cuanto al cuerpo de las alegaciones), en una correcta aplicación de los principios antiformalista y pro actione especialmente atenta a la preservación íntegra de los derechos de defensa del afectado por la resolución administrativa. Actuación que en modo alguno puede calificarse de atentatoria contra la posición jurídica de la recurrente a la que no parece habersele generado indefensión, habida cuenta de que el tratamiento procedimental dado a dicho escrito le ha abierto la posibilidad de interponer el recurso contencioso-administrativo sustanciado en estos autos.

Las consideraciones aquí expuesta nos llevan a desestimar el recurso por los motivos analizados y aducidos por la parte actora en su escrito de demanda. Todo ello, claro es, sin perjuicio del examen del resto de los motivos de impugnación.

**CUARTO.** – El segundo motivo de impugnación a analizar, del que derivaría un vicio del acto administrativo determinante de su calificación como radicalmente nulo por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente, es el relativo a la extralimitación competencial en que habría incurrido el Ayuntamiento al dictar el acto ahora examinado. Sucintamente podemos afirmar que la actora estima que la competencia correspondería a la Confederación Hidrográfica del Ebro por ser ésta la instancia administrativa que, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Aguas, tiene atribuidas en exclusiva las competencias sobre protección del dominio público hidráulico. La estimación de esta causa de nulidad llevaría aparejada la atribución de la licencia, habida cuenta de que el organismo de cuenca resolvió favorablemente para los intereses de la recurrente el expediente relativo a la solicitud de «autorización para la construcción de un pasobadén sobre el cauce del río Gállego (...)».

Debemos comenzar haciendo referencia a la complejidad del procedimiento administrativo que ahora nos ocupa. Complejidad derivada del entrecruzamiento de competencias atribuidas a una pluralidad de Administraciones públicas. A fin de concretar este extremo debemos partir de las aseveraciones vertidas por la propia actora y del informe emitido en su momento por el Servicio de Control del Dominio Público Hidráulico. De acuerdo con lo afirmado por el primero en su escrito de demanda, el único fin del paso-baden cuya construcción se solicitaba era la realización temporal de «trabajos de mejora agrícola y renovación y restitución de suelo en la finca existente en la margen izquierda del río (Gállego)», estableciéndose en el informe del organismo de cuenca que la construcción del vado «tiene por objeto el paso de vehículos para retirada del suelo y restitución del mismo en una finca de la margen izquierda». Se trata, por tanto, de un movimiento continuo y temporal de tierras, que debía atravesar una franja de ribera que forma parte del monte de utilidad pública Z-1108 cuya titularidad corresponde a la Diputación General de Aragón.

Como fácilmente se desprende de este sumario relato de los hechos, concurren aquí competencias de diversas Administraciones públicas, cuales son la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Corresponde a la primera la protección del dominio público hidráulico y es justamente en este ámbito competencial en el que debe insertarse la autorización concedida el 26 de abril de 1994, que si bien desestima los argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento de Zaragoza, lo hace en lo que atañen, única y exclusivamente, a la defensa de esos bienes demaniales; como demuestra el hecho de que, en todo caso, se consigna el hecho de dejar a salvo la licencia municipal que pudiera ser necesaria.

Por lo que se refiere a la Diputación General de Aragón, concurre en la misma la doble condición de Administración forestal y de titularidad del monte incluido en el catálogo. De tal suerte que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20 de la Ley de Montes y según ha tenido ocasión de señalar la jurisprudencia (entre otras, Sentencia de 4 de marzo de 1987), la creación de nuevos derechos sobre el mismo requerirá su previa conformidad. Bien es cierto que se trata en este caso de un paso temporal y a precario. Lo que no obsta para estimar necesaria dicha autorización, pues en la misma se deberá determinar su conformidad con la finalidad que propiamente cumple el monte catalogado. De todo ello se deduce que, frente a lo sostenido por la actora, la autorización de la Diputación General de Aragón no se integra en un procedimiento complejo, cual sucede en el art. 16.3.2ª del texto refundido de la Ley del Suelo para edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de ubicarse en suelo no urbanizable, sino requisito indispensable para poder atravesar el referido monte de utilidad pública. Todo ello sin perjuicio de la autorización de la Administración autonómica en ejercicio de sus competencias sobre medio ambiente, que halla reflejo en el expediente administrativo obrante en autos.

Finalmente, al Ayuntamiento de Zaragoza le compete la defensa de la legalidad urbanística, del planeamiento. Planeamiento que ha calificado a la zona como suelo no urbanizable de protección de riberas, prohibiéndose los usos extractivos (art. 6.2.10 de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Municipal). Trátase, por tanto, de un área de especial protección en la que está prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino o naturaleza (art. 17 del texto refundido de la Ley del Suelo). Es precisamente por la afectación a su destino o naturaleza por lo que el Servicio de Medio Ambiente del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Zaragoza desaconseja, en su informe de 7 de enero de 1993, la constitución de la servidumbre propuesta, a la vista de los trabajos de restauración de la zona que se han venido realizando.

No se observa, por tanto, que el Ayuntamiento de Zaragoza se haya extralimitado en el ejercicio de competencia, advirtiéndose más bien el incumplimiento por parte del actor de algunas cargas que le impone el ordenamiento, cuales son la solicitud de autorización de la Administración forestal, a la sazón propietaria del monte y la aportación de la documentación precisa que ponga de relieve la conformidad de la actividad que se pretende realizar con el destino o naturaleza

del bien que se pretende atravesar. Es por ello que debemos desestimar el recurso por los motivos ahora examinados.

**QUINTO.** – Sostiene la actora que la licencia solicitada debería haberse reputado, en todo caso, para la realización de una obra menor. No estamos aquí ya ante el uso del monte de utilidad pública que es preciso atravesar para poner en comunicación las fincas a ambos lados del río Gállego, sino ante el traslado continuo pero temporal de tierras desde unas a otras y el uso de las fincas situadas en la margen izquierda. Supuesto de que pudiera calificarse esta actividad como obra menor y de que hubieran transcurrido los plazos dispuestos para ello, en efecto cabría hablar de silencio positivo. Sin perjuicio, claro está, de poder entrar a discutir si la facultad pretendida cabe que sea adquirida por resultar conforme al ordenamiento.

Ello no obstante, resulta imposible pretender en estos momentos la aplicación del art. 9.1.7º,b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. En efecto, la petición tuvo entrada el 6 de octubre de 1992 y sólo el 22 de enero de 1993 se dictó resolución denegatoria expresa, con lo que habría transcurrido con creces el plazo de un mes establecido por el referido precepto reglamentario. Sin embargo, no parece conforme con la doctrina jurisprudencial pacíficamente asentada al respecto entender que un movimiento constante, aunque temporal de tierras pueda considerarse una obra menor. Y ello al margen de que en el ínterin el Ayuntamiento llevó a cabo una serie de actuaciones a las que cabe atribuir eficacia interruptiva del plazo contenido en el indicado precepto.

A mayor abundamiento, aun cuando se ha insistido por la actora en esta litis que el mencionado movimiento de tierras tenía únicamente un propósito de tipo agrícola, compatible con las previsiones del planeamiento urbanístico, es lo cierto que en su comparecencia de 23 de diciembre de 1992 la empresa manifestó su intención de «llevar a cabo la extracción de áridos». Intención tanto más digna de crédito cuanto que se trata de la actividad ordinaria de la empresa, la documentación necesaria se encargaba a un ingeniero de minas, ajeno por tanto a los conocimientos propios de un ingeniero agrícola y no se ha intentado siquiera, salvo afirmaciones genéricas, desvirtuar la manifestación expresamente hecha por la propia empresa a través de la persona de D. C. C. C., por lo que en aplicación de la doctrina de los actos propios hemos de entender que éste era el objeto de la obra a realizar, que no puede ser subsumida dentro del concepto de obra menor.

Frente a ello, la actora se limita a alegar que la Administración en ningún momento ha probado que el uso pretendido fuera distinto del agrícola alegado, sin haber abierto formalmente período de prueba. Conviene advertir que no se trata aquí de probar unos hechos sino unas intenciones, que por lo demás coinciden, reiteramos este extremo, con lo manifestado por la empresa en su comparecencia de 23 de diciembre de 1992 y con su actividad típica, sin que pueda estimarse que la apertura de un período de prueba en fase administrativo hubiera presentado mayores garantías para los intereses de la actora que las

proporcionadas por el proceso sustanciado en estos autos y a lo largo del cual no se ha intentado desvirtuar las manifestaciones antedichas que llevaron a la formación de la voluntad de la Administración y al ánimo de este Tribunal la convicción de que, efectivamente, el uso afirmado coincidía con el pretendido, siendo pues incompatible con el planeamiento urbanístico. Procede, en su consecuencia, desestimar el recurso interpuesto por la actora.

**SEXTO.** – No se aprecian motivos conforme al artículo 131 de la Ley Jurisdiccional para formular un especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales.

Y, en virtud de todo ello,

### **FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Desestimamos el recurso número 1688/93-C interpuesto por E. Y A. D. G., S. A., contra la resolución de 22 de enero de 1993 de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, por la que se deniega autorización para la construcción de un paso sobre el río Gállego en Camino San Juan Mozarrifar,... y la resolución de 29 de septiembre de 1993, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial imposición de las costas.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.