

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 27/1999**  
**Sentencia nº 77 (15-03-2000)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE ACTIVIDAD. DENEGACION.  
Explotación de Cantera en M. de T.

---

**Ilmo. Sr.**  
**MAGISTRADO-JUEZ**  
D. Javier Albar García

Zaragoza, a quince de marzo de dos mil.

El Sr D. J. A. G., Magistrado-Juez de Contencioso/Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, habiendo visto los presentes autos de Procedimiento Ordinario 27/1999 seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente COMUNIDAD DE BIENES M. DE T. con Procurador D<sup>a</sup>. I. A. H. y de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, sobre denegación licencia actividad para la explotación, y,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Que por la Procuradora Sra. A. H. se interpuso recurso contencioso administrativo, en nombre y representación de Comunidad de Bienes Montes de Torrero, contra el Ayuntamiento de Zaragoza, sobre Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, de 5-4-1999, que licencia de actividad para explotación de la Cantera «S. B.», en el término municipal de Zaragoza, finca «M. de T. y C.»(Expt 3.013.833/96), y que por turno de reparto correspondió a este Juzgado y tras registrarse y formarse autos de Procedimiento Ordinario se reclamó el expediente Administrativo a la Administración demandada.

**SEGUNDO.**— Recibido el expediente administrativo se dio traslado por resolución de 1 de septiembre de 1999 a la representación procesal de la parte actora para que en el plazo de veinte días formalizará demanda, trámite que evacuó, en tiempo y forma, en su escrito de 27 de septiembre, fijando la cuantía del recurso en indeterminada e interesando el recibimiento del pleito a prueba. Seguidamente se confirió traslado al Procurador de la parte demandada Sr. P. A., para que en igual plazo contestará a la demanda, trámite que verificó en escrito del pasado 6 de octubre.

**TERCERO.**— Por Auto de 11 de octubre se fijó la cuantía del recurso en indeterminada y acordó recibir el pleito a prueba, abriéndose los pertinentes ramos, practicándose toda la propuesta y admitida, con el resultado que obra en autos, y finalizado el periodo probatorio se acordó como trámite final de este procedimiento el de conclusiones, dándose traslado sucesivamente a las partes,

comenzando por la recurrente para que en el plazo de diez días presentaran conclusiones sucintas, trámite que evacuaron reiterando lo instado en sus escritos de demanda y contestación a la demanda.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO—** Se recurre la resolución de 9-4-1999 de la comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se denegaba a la recurrente licencia de actividad para la explotación de la cantera denominada «S. B.», denegación basada en que la Comisión Provincial de Ordenación Territorial había a su vez denegado la autorización previa a la licencia, relativa al reconocimiento del carácter de interés social, con lo cual no se cumplían las Normas Urbanísticas del PGOU, en concreto la 6.2.5, lo que a su vez conllevaba la denegación con base en el art. 30 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP). Por la recurrente se alega que no hay necesidad de que la declaración de interés social sea previa, que la concesión de licencias es reglada y que ha habido desviación de poder.

**SEGUNDO.—** Por la recurrente se manifiesta que la concesión de la licencia debe de tramitarse de forma independiente de la declaración del interés social, no teniendo por qué depender de ella, debiendo en este caso de ventilarse con arreglo al art 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que exige que la licencia de apertura sea anterior a la licencia de obras. Respecto de esto último no cabe ninguna duda, siendo lógico que antes de autorizar una obra para una instalación industrial se otorgue la licencia de apertura de la actividad, a fin de evitar los perjuicios que podría suponer el llevar a cabo la obra para luego resultar denegada la actividad. Sin embargo, ello no tiene nada que ver con el hecho de que se exija o no obtener previamente a tal licencia la declaración de interés social, o mejor dicho, la misma razón que fundamenta el 22.3 del RSCL fundamentaría la interpretación del Ayuntamiento de que lo primero es la declaración de interés social, ya que causaría grandes perjuicios el obtener la licencia de apertura y la posterior licencia de obra si luego viniese a denegarse la declaración de interés social. En todo caso, esto no es una conclusión interpretativa derivada únicamente del RSCL, sino que resulta evidente del art. 85.2 del TR de la Ley del Suelo de 1976, al que se remite el art. 86, que trata del suelo no urbanizable, con relación al 43.3 del mismo texto legal y al art. 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, y de la propia jurisprudencia, clara y contundente, que considera «previa a la licencia municipal y necesaria para poder ser ésta otorgada» STS 17-11-98, 20-10-98 y 9-2-98, es más, tal autorización es necesaria, pero no suficiente, como dijo la STS 18-3-99.

En efecto, y más detalladamente, el art. 85.2 del TR de la ley del Suelo de 1976 viene a establecer la posibilidad de autorizar edificaciones e instalaciones, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 43.3 de la ley, cuando existan razones de interés social o utilidad pública, que se remite a su vez al art. 44 del RGU, del que resulta, por pura lógica jurídica, que ante una prohibición sujeta a una

excepción, debe de cumplirse el requisito necesario para la aplicación de dicha excepción, sin el cual no se podría aplicar ésta, careciendo de sentido que se pueda dar la licencia, contra lo que es la regla general, y que luego haya de esperar a que se otorgue la autorización de la CPOT.

Por otra parte, aquí no se está discutiendo, como el propio recurrente reconoce, si se puede o no autorizar con base en el interés social, pues esto lo resolvió ya la citada CPOT el 11-12-98, por lo que si inicialmente podría haber tenido un mínimo sentido el defender que se otorgase la licencia con independencia de la autorización de la CPOT —aunque haya de insistirse en que no es esa la tesis del TS— lo cierto es que carece de la más mínima racionalidad el pretenderla cuando ya se ha resuelto negativamente por dicha CPOT, pues respecto de lo que no cabe discusión es sobre el hecho de que sin la autorización de la CPOT no cabe autorización del Ayuntamiento. Es decir, una cosa es que se intente tramitar simultáneamente ambas autorizaciones y que pueda solicitarse la municipal sin esperar al resultado de la otra, pero lo que resulta indiscutible es que la municipal no puede resolverse sin la de la CPOT sobre el interés social y menos aun que pueda resolverse en sentido contrario a la misma.

**TERCERO.**— A todo lo anterior se añade la especial circunstancia de que, conforme a la norma 6.2.5 del PGOU de Zaragoza, las actividades extractivas que puedan realizarse en el municipio de Zaragoza deben de regularse en Planes Especiales, y que «entretanto» —como es nuestro caso, al no existir dicho Plan Especial— la delimitación de cada área extractiva se realizará con la preceptiva licencia para dicho uso, que se tramitará con arreglo al art. 44 del RGU. Es decir, que aun cuando de las normas mencionadas y de la jurisprudencia no se desprendiese el carácter previo de tal autorización, resultaría insoslayable tal carácter previo con arreglo a las Normas Urbanísticas del PGOU, ya que en dicha autorización del PGOU se contiene uno de los elementos determinantes y constitutivos de la propia autorización, que es la delimitación del área extractiva. Dicho de otro modo, tal denegación podría haber sido por sí sola determinante de la denegación de licencia, aun en el caso de no ser las cosas tal y como se han explicado en el fundamento jurídico anterior, debido a la falta de planes Especiales que delimiten por sí mismos las áreas de extracción.

No es obstáculo a los anteriores razonamientos, sino todo lo contrario, el art. 20.1 de la ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, ya que tras reconocer el derecho de los propietarios a usar, disfrutar y disponer de su propiedad con arreglo a la naturaleza de los terrenos y a la utilización de los recursos naturales de los mismos, lo matiza diciendo «dentro de los límites que establezcan, en su caso, las Leyes o el planeamiento», lo que nos remite a lo ya razonado.

**CUARTO.**— De todo lo anterior, resulta claro que el Ayuntamiento no sólo podía, sino que debía denegar la licencia con arreglo al art. 30.1 del RAMINP, al haber razones de competencia municipal basadas en los planes de ordenación urbana, con lo cual debe de ser desestimado el recurso tanto con relación al primer argumento como con relación al segundo.

**QUINTO.**— En cuanto a la desviación de poder, la define el art. 70 de la LJCA, como ya lo hacía el art. 83.2 de la anterior ley como el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los previstos de los fijados en el ordenamiento jurídico, fines que pueden ser privados del funcionario o autoridad que resuelve, pero que pueden ser también públicos, incluso loables en sí mismos (STS 25-9-95), es decir que lo que supone la desviación de poder es el desajuste entre la actividad de la Administración y el fin que debía perseguir ésta en la materia concreta, como puede serlo, por ejemplo, el emplear una actividad de policía no con el fin de garantizar la seguridad de personas o cosas sino con el de recaudar una tasa (de lo que sería ejemplo paradigmático el establecer «zonas azules» no para regular el tráfico y el aparcamiento, sino para establecer un «impuesto de estacionamiento»). En este caso se pretende argumentar la desviación de poder en la voluntad de restringir los derechos de la recurrente y perjudicar sus legítimos intereses, cosa que deduce del hecho de que cuando se hizo referencia al 4º Cinturón y al AVE aun no se había concretado el trazado del mismo, en que no existían valores paisajísticos, según el Estudio de Impacto Ambiental del Ministerio de Fomento y en que se está estudiando por el Ayuntamiento otra petición de licencia de otra entidad R. H. U., que ha obtenido informe favorable.

En cuanto a lo primero, debe de tenerse en cuenta que cuando se ha dictado el acto recurrido ya se conoce el trazado del AVE y del 4º Cinturón, y que el trazado de éste ya se preveía en el momento de solicitarse la licencia, dato que necesariamente debe de tenerse en cuenta cuando se trata de otorgar licencias no pudiendo privarse de un mínimo ámbito de valoración, y más cuando se hace en función de algo, el futuro trazado, de lo que se tiene constancia formalmente, aunque sea en el Avance de la Revisión del PGOU elaborado en 1993 —según consta en informe de 16-12-99 del Ayuntamiento— pues precisamente en la materia urbanística es en donde se debe de tener en cuenta a menudo la situación de futuro, previéndose, por ejemplo, la suspensión de licencias con vistas al estudio del Plan o de su reforma, según el art. 27 de TRLS de 1976, a fin de evitar posibles movimientos especulativos. En cuanto a lo segundo, una cosa es que no se haya contemplado en el Estudio del Impacto Ambiental del Ministerio de Fomento ésta zona como de interés paisajístico o ecológico, y otra que el Ayuntamiento, que es una Administración distinta, no pueda valorarlo de modo diferente, cosa a la que hoy estamos acostumbrados y que a menudo ha causado importantes disputas entre Administraciones (recuérdese el asunto de las H. del C. entre el citado Ministerio y la C.A. de Castilla-La Mancha). Finalmente, en cuanto a que se ha dado informe favorable a la explotación de la misma cantera S. B. a favor de otra entidad R. H. U., según ha hecho constar el propio Ayuntamiento, ello es cierto, pero no cabe deducir que ello conlleve actividad torticera alguna, pues aunque la jurisprudencia permite, como es lógico, dada la naturaleza de la desviación de poder, la prueba de presunciones (STS 10-10-87, 25-9-95), ésta debe de ser concluyente, y aquí lo único que tenemos es otra entidad —de la que si alguien sabrá algo es la recurrente, propietaria, pues mal puede pedir la licencia quien nada tiene que ver con la propiedad, siendo de observar,

si se comparan el documento de la Comisión de Urbanismo, que se refiere a R. H. U y el informe de Montes y Áreas Naturales, que se refiere a la Comunidad de Bienes M. de T., hoy recurrente, que se refieren ambas al expediente 3.075.608/99, de lo que viene a concluirse que hay identidad entre una y otra— ha obtenido un informe favorable, respecto del cual habría que conocer el mismo, pues basta recordar que en la primera petición se obtuvo el rechazo municipal y que, a la vista del mismo, se replanteó el proyecto, según se narra en los hechos segundo y siguientes, el cual obtuvo diversos informes favorables. Para que hubiese desviación de poder debería de haberse acreditado que en las mismas circunstancias se había dado una resolución diferente, debiéndose de tener en cuenta que una cosa es que haya un informe favorable con relación al trámite de la CPOT y otra que finalmente se conceda por ésta la autorización por razón de interés social y que luego el Ayuntamiento conceda la licencia, además de que precisamente la clarificación de la situación respecto del AVE y del 4º Cinturón puede ayudar a obtener licencias y permisos, una vez despejadas las incógnitas que planteaba el desconocimiento del trazado concreto, todo ello por no hablar de lo que, ya se ha dicho, parece una total identidad entre una y otra entidad.

**QUINTO.**— Desechada la ilegalidad de la denegación y la inexistencia de la desviación de poder, debe de rechazarse también la reclamación de indemnización por daños y perjuicios, que nunca puede generarse ante una actuación correcta y conforme a derecho de la Administración.

**SEXTO.**— Dado lo infundado de las pretensiones de la recurrente, su recurso puede calificarse como temerario, prueba de lo cual es que, pese a recurrir, sigue intentando, bajo otra forma, obtener lo que se le denegó, lo que supone un implícito reconocimiento de que entonces no tenía razón, por lo que deben de serle impuestas las costas a aquella, conforme al art. 139 LJCA. Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación.

## FALLO

Que debo desestimar y desestimo el recurso interpuesto por Comunidad de Bienes M. de T. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 5 de abril de 1999 con imposición a la recurrente de las costas del recurso.

Contra esta resolución cabe interponer recurso de apelación en quince días. Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.