

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 111/2002. Sentencia de 25-06-2004**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE ACTIVIDAD Y DE OBRAS. ESTACIÓN BASE TELEFONÍA MÓVIL.

Apelación doctrina.

Reiteración de argumentos en instancia anterior.

Silencio negativo: doctrina. Requisitos formales y sustantivos.

Denegación por incumplimiento de planeamiento.

Audiencia previa a la denegación.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Jesús M<sup>a</sup> Arias Juana

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza a 25 de junio de 2004.

Que dicta la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, compuesta por los Ilmos. señores Magistrados, D. Ricardo Cubero Romeo, Presidente, D. Jesús Arias Juana, D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester y D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos, en el recurso de apelación referido más arriba, interpuesto por «R. M., S.A.», representada por el Procurador D. S. A. L. y defendida por el Letrado D. X. C. M., siendo parte apelada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador D. F. P. A. y defendido por el Letrado D. C. G. P.; contra sentencia nº 138/2002 dictada el 2 de septiembre, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza en el procedimiento ordinario 301/2001 y por el que fue desestimada la demanda interpuesta por la citada apelante contra resolución de la Comisión de Gobierno del citado Ayuntamiento adoptada en sesión de 26 de octubre de 2001 por la que, se denegó a la actora la licencia que tenía solicitada para la Instalación de una estación base de telefonía móvil en la calle General Sueiro, de Zaragoza.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— El citado Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictó la mencionada resolución que notificada al recurrente, por éste se interpuso contra la misma recurso de apelación solicitando, en suma, fuese revocada y, en su lugar, se dictase otra por la que se entendiese otorgada, por silencio positivo, la indicada licencia en favor de la recurrente.

**SEGUNDO.**— Admitido a tramite el recurso, se dio traslado del mismo al Ayuntamiento cuya representación procesal se opuso al recurso e interesó la plena confirmación de la sentencia apelada.

**TERCERO.**— Remitidas las actuaciones, fue señalado para deliberación, votación y fallo el día 24 de junio de 2004.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— La sentencia recurrida, con desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad recurrente, confirmó la resolución administrativa impugnada, de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 26 de octubre de 2001, por la que se desestimó la solicitud formulada por dicha entidad para instalar una base de telefonía móvil en la calle General Sueiro, de esta ciudad.

**SEGUNDO.**— Como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el recurso de apelación es un proceso especial por razones jurídico-procesales cuya funcionalidad es la depuración de un resultado procesal obtenido con anterioridad, siendo trámite fundamental del mismo el de las alegaciones de la parte apelante que con su crítica de la sentencia impugnada concreta los aspectos y fundamentos de su disconformidad con aquélla. De manera que, como se señala en la sentencia de 22 de diciembre de 1998, es la crítica de la sentencia apelada contenida en el escrito de alegaciones «la que ha de servir de base para la pretensión sustitutoria del pronunciamiento recaído en primera instancia»; sin que, como también se señala en dicha sentencia, baste con que se reproduzcan los fundamentos utilizados en la primera instancia. Y, en análogos términos la más reciente sentencia de 4 de febrero de 2000 declara que el recurso de apelación tiene como finalidad depurar un resultado procesal obtenido con anterioridad (STS de 2 de enero de 1989), razón por la cual el apelante debe hacer una crítica de la sentencia sin que baste, como hace la hoy apelante, remitirse a la posición que adoptó en la primera instancia. En la apelación —continúa tal sentencia— se debe actuar una pretensión revocatoria individualizando los motivos que le sirven de fundamento a fin de que el Tribunal de apelación pueda examinarlos y pronunciarse sobre ellos dentro de los límites y en congruencia con los términos en que venga ejercitada (STS de 6 de febrero de 1989)».

En el presente caso, la mayor parte de las alegaciones de la apelante, en su escrito interponiendo el presente recurso de apelación, más que un estudio crítico de las argumentaciones de la sentencia apelada, reiteran la crítica de la actuación municipal y reproducen cuestiones resueltas por la sentencia recurrida, tal y como se pone de manifiesto por el representante de la Administración. Careciendo tales alegaciones de la suficiente virtualidad para destruir los amplios y acertados razonamientos de la sentencia recurrida, que en lo sustancial se aceptan y dan por reproducidos, y que conducen forzosamente a la confirmación de dicha sentencia. La que, en modo alguno, pese a lo que se alega, cabe calificar de incongruente, cuando, como es sabido, y recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de julio de 1996, conforme a la extendida doctrina procesal, el concepto de congruencia viene perfectamente definido

y delimitado no por las, argumentaciones, alegaciones o razonamientos de las partes sino por la idónea correlación entre las pretensiones de aquellas y el fallo de la sentencia; y en el caso enjuiciado el fallo de la sentencia recurrida no podía ser otro partiendo de los fundamentos de derecho que le preceden y por los que se concluye que es conforme a derecho la denegación de la licencia solicitada por la recurrente.

**TERCERO.**— Debe insistirse, frente a lo que se sostiene, que no cabe entender adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico. En tal sentido es especialmente significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2001: «La legislación y la jurisprudencia son terminantes al respecto. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico. En este sentido el Reglamento de Disciplina Urbanística precisa en su artículo 5º que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de la ley del Suelo, de los Planes de Ordenación, Programas, Proyectos y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o de las Normas y Ordenanzas reguladoras del uso del suelo y edificación. Por su parte, la jurisprudencia de modo reiteradísimo, viene afirmando que el mero cumplimiento de las prescripciones formales y de actividad relativas al silencio positivo no permite entender adquirida por silencio administrativo la licencia pretendida. Además de tales requisitos ha de cumplirse el elemento sustantivo, es decir, que la licencia solicitada se ajuste a la ordenación urbanística aplicable». «En consecuencia —añade tal sentencia—, han de cumplirse, de modo simultáneo, los requisitos de orden formal y los de naturaleza sustantiva para que las licencias se puedan atender adquiridas en virtud del silencio. Por eso, si, como es el caso, la licencia solicitada es contraria a la normativa urbanística aplicable (...) es evidente que no se ha adquirido la licencia por silencio positivo, pues no se ha cumplido el elemento sustantivo de adecuación al planeamiento que dicha adquisición requiere. Del mismo modo, el ulterior acto denegatorio de la licencia no es revocatorio de derechos subjetivos del peticionario, pues resulta que tales derechos no han llegado a ser adquiridos». En definitiva, tratándose de licencias, éstas en ningún caso se pueden entender adquiridas por silencio administrativo si las mismas contravienen la legislación o el planeamiento urbanístico, por estar expresa y terminantemente vedado por la legislación —artículo 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, artículo 242.6 del Texto Refundido de 1992 y artículo 176 de la Ley Urbanística de Aragón de 25 de marzo de 1999— y la reiterada jurisprudencia que en interpretación y aplicación de la misma ha recaído.

La licencia denegada por la resolución impugnada incumplía el planeamiento, tanto el vigente en la fecha en que debió resolver la solicitud de la actora —esto es el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986—, como el vigente en el que efectivamente se resolvió —el Plan aprobado en 2001—. Con arreglo al primero de ellos, y en concreto al artículo 3.1.13

de sus Normas Urbanísticas, no era admisible la instalación pretendida al infringir lo en él establecido sobre altura máxima; altura que no podía sobrepasarse con las salvedades que se especificaban. Sin que cupiera incluir la instalación pretendida entre los elementos funcionales propios de las instalaciones de los edificios, en relación a los cuales sí permitía —en los concretos términos que se preveían— que sobrepasaran tal altura. Criterio que ya se mantuvo por esta misma Sala, en el caso de una instalación análoga a la aquí cuestionada —estación base de telefonía móvil de otra operadora—, en su sentencia de 12 de mayo de 2001 —sentencia número 488/2001, dictada en el recurso 1452/1997—.

E igualmente incumplía el Plan de 2001, el cual, en su artículo 2.2.22.3, si bien admite sobre la altura máxima estructuras superpuestas a la función propia del edificio, como antenas o repetidores de comunicaciones, tal admisión se prevé sólo «en casos puntuales debidamente justificados y con sujeción a los criterios establecidos en las normas de ornato público, a las ordenanzas municipales y, en su caso, a las normas sectoriales que sean de aplicación». Siendo por ello de aplicación el artículo 4, apartado primero, de la Ordenanza municipal de instalaciones de telecomunicación por transmisión-recepción de ondas radioeléctricas en el término municipal de Zaragoza, aprobada por el Pleno Municipal de fecha 30 de mayo de 2001, que exige para la instalación o modificación de los elementos o equipos de telecomunicación por transmisión-recepción de ondas radioeléctricas, antenas, estaciones base, radioenlaces y cualquier otro tipo de instalaciones destinadas a prestar el servicio de telefonía móvil u otros servicios de telefonía radio, la aprobación previa de un programa de implantación que contemple el conjunto de toda la red del término municipal. Exigencia que ha sido declarada conforme a derecho por esta misma Sala y Sección en la reciente sentencia de 26 de mayo pasado —de acuerdo con la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2001 y 15 de diciembre de 2003—, en el recurso interpuesto por la aquí recurrente contra dicha Ordenanza, y que no había sido cumplido por aquella en el supuesto enjuiciado, independientemente de que pudiera tener aprobado —según alega— un plan por la Administración del Estado.

**CUARTO.**— Debiendo añadirse, frente a la denunciada ausencia de requerimiento previo de subsanación, que como consta en el expediente administrativo, antes de dictarse la resolución impugnada, se le dio vista a la recurrente del informe realizado por el Servicio de Intervención Urbanística, en el que se ponía de manifiesto que de conformidad con el citado artículo 2.2.22.3 de las Normas Urbanísticas del Plan de 2001 y el artículo 4 de la Ordenanza referida debía aprobarse con carácter previo a la concesión de la licencia el plan de implantación, el cual debía ajustarse a las determinaciones fijadas en el artículo 5 de dicha Ordenanza, concediéndole el plazo de quince días para que pudiera aportar cuantos documentos estimara oportunos y efectuara las alegaciones que considerara convenientes, antes de elevarse propuesta desestimatoria de

la solicitud por dicha falta. Evacuándose por la recurrente el traslado conferido alegando la inaplicabilidad de las Normas Urbanísticas del Plan de 2001, no solicitando, cuando pudo hacerlo con carácter subsidiario, que se le otorgara un plazo para presentar el plan de implantación; y máxime cuando ya con anterioridad —al poco tiempo de solicitar la licencia— se le había comunicado, a efectos de alegaciones, que la instalación no cumplía las Normas Urbanísticas entonces vigentes. En cualquier caso, y no obstante lo que se sostiene, la Ordenanza prevé específicamente un régimen transitorio en su Disposición Transitoria única —a cuyo tenor «las instalaciones de telecomunicaciones para las que sea exigible un proyecto de implantación, establecidas sin la debida autorización antes de la entrada en vigor de esta Ordenanza, habrán de adaptarse a lo previsto en ella, mediante la tramitación de los necesarios expedientes de legalización, consistente en su petición de inclusión en el oportuno proyecto de implantación y licencia de actividad calificada posterior, en su caso, todo ello en el plazo máximo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Ordenanza. Las instalaciones de telecomunicación no legalizadas deberán ser retiradas de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.12 de la presente Ordenanza». Disposición cuya aplicación en modo alguno puede entenderse que impedía la resolución impugnada, pues nada obstaba a que en el referido plazo la recurrente hubiese promovido, con arreglo a la misma, el expediente de legalización.

**QUINTO.**— De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.9.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición, la Sala dicta el siguiente

### **FALLO**

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la compañía mercantil «R. M., S.A.» contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de Zaragoza de fecha 2 de septiembre de 2002, dictada en el procedimiento 301/2001 de dicho Juzgado.

Con imposición de las costas del presente recurso de apelación a la recurrente.