
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso de apelación nº 114/2005. Sentencia de 8-02-2007

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE ACTIVIDAD CLASIFICADA. LEGALIZACIÓN DE SECADERO DE CEREAL Y DE ALMACEN DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS.

Exigencia de superficie de parcela (condiciones de CPOT) y unidad registral con extensión continua.

Procedimiento para construcciones de interés social en suelo no urbanizable.

Licencia de actividad para almacén.

Acumulación de expedientes consentida.

Silencio no procede. Doctrina.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana (*ponente*)

D^a. Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a ocho de febrero de dos mil siete.

En nombre de S M el Rey.

Visto, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección 1^a), el recurso de apelación número 114 de 2005, interpuesto por la S.A.T. n.º 2615 «T.B.», representada por el Procurador de los Tribunales D. I.G.N. y asistida por el Letrado D. F.J.Z.M., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza de fecha 21 de diciembre de 2004, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 94 de 2004; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D^a N.C.A. y asistido por el Letrado D. E.A.V.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 21 de diciembre de 2004, desestimatoria del recurso y confirmatoria de la actuación recurrida, sin hacer expresa imposición de costas.

SEGUNDO.– Contra la anterior sentencia, por la parte actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la estimación del recurso promovido; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 1 de febrero de 2007.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.– La sentencia apelada, con desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la sociedad recurrente, vino a confirmar la resolución administrativa recurrida, de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento. de Zaragoza de fecha 31 de diciembre de 2003, que confirmó la de 30 de abril de 2004, por la que le fue denegada la licencia de actividad clasificada solicitada para legalización de ampliación de secadero de cereal así como de almacén de productos fitosanitarios en Carretera de Aeropuerto km. 5, del Barrio de Garrapinillos, y ello con base en que la finca en la que se ubican las instalaciones no cuenta con los 28.362,5 m² exigidos en la resolución del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 28 de junio de 1999, revocatoria en parte de la de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de 28 de enero anterior, resolutoria de la declaración de utilidad pública e interés social, pues la finca había de ser una unidad registral constituyendo una extensión continua, tal y como establece el artículo 6.1.4.4 del Plan General de Ordenación Urbana.

SEGUNDO.– Parte el Juzgador en su sentencia de que la recurrente solicitó licencia de secadero de cereal en mayo de 1988, respecto de la que se tramitó el procedimiento previsto para construcciones de utilidad social en suelo no urbanizable, en el que recayeron las resoluciones de 28 de enero y 28 de junio de 1999 antes referidas, y de que el 29 de diciembre de 1999 solicitó —para la misma ubicación— licencia de almacén de productos fitosanitarios, respecto de la cual, tras diversos informes favorables y una vez advertida su relación con la anterior, se acordó acumularla a la misma, a lo que el recurrente mostró su conformidad. Y con tal premisa, con base a los razonamientos que seguidamente expone, rechaza las argumentaciones de la recurrente relativas a la pretendida adquisición por silencio tanto de la licencia de instalación de secadero como la de almacén de productos fitosanitarios, a que era improcedente el procedimiento de utilidad pública e interés social, a que la finca hubiera de ser continua y a que la condición impuesta en las resoluciones del Consejero fuera de imposible cumplimiento.

Pues bien, la recurrente en esta alzada viene a insistir en las mismas argumentaciones efectuadas en la instancia, careciendo de la suficiente virtualidad para destruir los pormenorizados y acertados razonamientos de la sentencia recurrida, que se aceptan y dan por reproducidos, y que conducen forzosamente a la confirmación de las resoluciones impugnadas, lo que determina que la apelación deba ser desestimada y la sentencia confirmada

En efecto, y frente a tales alegaciones, debe ponerse de manifiesto e insistirse:

En primer lugar, que si bien se alega por la recurrente, en contra de lo recogido en la sentencia, que la acumulación de los dos expedientes en trámite no fue consentida por ella y que se opuso reiteradamente a la misma, es lo cierto que el examen del expediente administrativo permite constatar que sí prestó tal conformidad. Obrando al folio 296 del tomo II un escrito de su representante en cuya alegación primera se afirma, respecto a la conveniencia de acumular las solicitudes

de licencia en cuestión, que «no tenemos ninguna concreta objeción específica que formular». Acumulación, por otro lado, del todo punto procedente, máxime si se tiene en cuenta que la recurrente, en respuesta al oficio que le fue dirigido por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio el 7 de septiembre de 1993 para que aclarase cual era el alcance de la declaración de interés social, si debía afectar sólo a la ampliación de las instalaciones o al total de las construcciones, contestó que «estaba referida a la totalidad de las instalaciones y edificaciones vinculadas al ejercicio de la actividad que esta entidad viene desarrollando —industria de secado de maíz y explotación de la tierra—, y cuya naturaleza implica la necesidad de su emplazamiento en el medido rural». En segundo lugar, que carece de todo fundamento pretender ahora la improcedencia de haberse seguido el procedimiento de utilidad pública e interés social cuando fue la propia recurrente la que lo instó —aunque ciertamente por así requerirlo el Ayuntamiento— y ha consentido la resolución finalmente dictada en el mismo. En cualquier caso, como se ha venido sosteniendo por la Administración a lo largo del expediente y lo corrobora el Juzgador, lo pretendido no cabe calificarlo de instalaciones agrícolas vinculadas a una explotación agraria, sino de una instalación agroindustrial —como así lo llegó a admitir la recurrente (folio 224 del tomo II)—; una industria de primera transformación de la materia prima y como tal permitida en suelo no urbanizable de protección del regadío en el PGOU de 1986 dentro de los usos de utilidad pública e interés social —artículo 6.2.9.2.c)—. En tercer lugar, respecto a la pretendida adquisición por silencio de la licencia de almacén de productos fitosanitarios, que tratándose de una licencia de actividad, para su obtención por silencio positivo, como ha venido manteniendo esta Sala en reiteradas ocasiones, no bastaba con el transcurso de plazo para dictar resolución sino que era precisa, conforme al artículo 33.4 del RAMINP, la doble denuncia de mora en él prevista, que en el presente caso no se formuló. No siendo, por tanto, de aplicación lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino el régimen específico previsto en dicho Reglamento para las actividades comprendidas en el mismo. Pero es que, además, y como también razona el Juzgador, no cabe entender adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico. Siendo en tal sentido especialmente significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2001: «La legislación y la jurisprudencia son determinantes 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 entender 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. Y en el supuesto en cuestión la obtención de tal concreta licencia por silencio —con anterioridad, se entiende, a la acumulación con la licencia de secadero y con independencia de ésta— hubiese requerido, por una parte, la previa tramitación del procedimiento de autorización previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley Urbanística de Aragón toda vez que, al igual que aquella actividad, la de almacén de productos fitosanitarios no cabe calificarla propiamente de instalación agrícola, y, por otra, no rebasar los límites de edificabilidad previstos en el planeamiento.

En cuarto lugar, que no puede olvidarse que la finca de la recurrente, en la que se desarrollan las actividades cuya legalización pretende, tiene una extensión de 13.850 m², con lo que la superficie construida para edificaciones vinculadas a su explotación agraria quedaba limitado, con carácter general, a 1 m² por cada 10 m² de parcela conforme al artículo 6.1.13.1.c) PGOU de 1986 —edificabilidad ya agotada con las construcciones existentes—. En cambio, para edificaciones vinculadas a usos de utilidad pública o interés social se posibilita una construcción en mayor superficie, precisamente a través del trámite de su autorización —artículo 6.1.13.2 PGOU de 1986—; y en este caso en el Acuerdo del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 28 de junio de 1999 se autorizó, conforme a lo que se solicitaba por la recurrente, una edificabilidad de 0,2 m²/m² —revocando en este particular el de la Comisión que había fijado un techo edificable de 0,1 m²/m²; de modo que, en atención a las edificaciones a regularizar —que ocupaban 5.672,5 m²— debía justificar «fincas y superficies de las mismas a las que quedarán adscritas las instalaciones, que deberán disponer de un mínimo de 28.362,5 m²». Ciertamente de la literalidad de tal prescripción no se deduce la exigencia de la continuidad de aquellas, mas es lo cierto que puesto que se trataba de aplicar la limitación impuesta en el referido artículo del Plan General, que se

refiere a superficie de «parcela», había de entenderse que tales fincas debían constituir una parcela a la que quedarán adscritas las edificaciones, y la continuidad ha de considerarse consustancial a tal término, siendo los razonamientos efectuados al respecto por el Juzgador lo suficientemente esclarecedores. A lo que ha de añadirse que, como también concluye, ninguna duda puede haber ya sobre tal cuestión en virtud de lo establecido en el artículo 6.1.4.4 del PGOU de 2001 —aquí aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 173 LUA— conforme al cual «para calcular la superficie de una parcela a los efectos previstos en los dos apartados anteriores, sólo podrá considerarse aquella que constituya una extensión continua incluida en la misma unidad registral y esté íntegramente clasificada como suelo no urbanizable no afectado por declaración de utilidad pública implícita o explícita que pudiera motivar su expropiación, sin que puedan tenerse en cuenta las porciones de la finca con clasificación diferente, las incluidas en los sistemas generales o las afectadas por bandas calificadas como protección del sistema de comunicaciones (SNU ES-SCI), ni eventuales componentes de la unidad registral que, por efecto de segregaciones anteriores, no mantengan la continuidad física».

Y, finalmente, que no puede considerarse de imposible cumplimiento la prescripción impuesta desde el momento en que la recurrente podía obtener una parcela de las dimensiones requeridas con la agregación de alguna de las limítrofes, sin que por el hecho de que no lo haya conseguido —al parecer, por no haber accedido sus propietarios a venderlas— devenga tal prescripción nula, y se le pueda permitir la obtención de la licencia contraviniendo el planeamiento.

TERCERO.— De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 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.

FALLO

PRIMERO.— Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la S.A.T. n° 2615 «T.B.» contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Zaragoza de fecha 21 de diciembre de 2004, dictada en el recurso contencioso administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 94 de 2004.

SEGUNDO.— Imponemos las costas del presente recurso de apelación a la recurrente.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos