

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 101/2016. Sentencia nº 404 (22/09/2016)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE INSTALACIÓN. ACTIVIDAD CLASIFICADA. VENTA MENOR DE METALES VIEJOS Y AUTOMÓVILES.

Larga duración del expediente administrativo. Aplicación de normativa al momento de su formulación.

Impugnación indirecta del PGOU. Inexistencia de error en la clasificación del suelo.

Inexistencia de incongruencia omisiva. Retroacción de actuaciones.

Imposición de costas a la parte apelante.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan-Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana (*Ponente*)

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

D<sup>a</sup> Juan-José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a 22 de septiembre de dos mil dieciséis.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección Primera), el recurso de apelación número 101 de 2014, interpuesto por D. P representado por el Procurador de los Tribunales D. I. y asistido por el Letrado Don D. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 26 de febrero de 2014, dictada en el recurso Contencioso administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 350 de 2012; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. S. y asistido por la Letrada Dña. R.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 26 de febrero de 2014, por la que se declaró la inadmisibilidad parcial del recurso respecto de la pretensión del suplico de la demanda de que se aplicara el régimen de fuera de ordenación (arts. 3.1.2 y 3.1.1 de Zaragoza vigente en la actualidad), y, con estimación parcial del recurso, se declaró que la actuación administrativa recurrida no es conforme a derecho, anulándola y dejándola sin efecto, y disponiendo la retroacción de actuaciones al momento anterior al trámite de audiencia previa otorgado a D. P. con fecha 30/3/2013, para que por el Ayuntamiento de Zaragoza se continúe la tramitación del procedimiento correspondiente a la solicitud formulada por aquél, en los términos que se especifican, 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 parcial y la estimación íntegra 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, 21 de septiembre de 2016.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo se interpuso por D. P contra el Acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 25 de septiembre de 2012, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el

Acuerdo de ese Consejo de 7 de junio anterior, por el que se le denegó la licencia ambiental de actividad clasificada para venta menor de metales viejos y automóviles en la carretera del Aeropuerto, kilómetro 1.700 -licencia, que, como resulta de lo actuado, había sido solicitada el 30 de junio de 1983, concretada en posterior comparecencia de 11 de abril de 1985 a una licencia a precario, y que habiendo sido denegada por el Ayuntamiento en resoluciones de la Alcaldía de 12 de septiembre de 1986 y 31 de julio de 1987, las mismas fueron anuladas por la entonces Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza en sentencia de 30 de junio de 1987, confirmada por la del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1989, que acordó la retroacción de actuaciones a fin de que se recabase el previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, antes de pronunciarse sobre la concesión a precario de la licencia solicitada-

La sentencia recurrida, tras delimitar el objeto del recurso, con especificación de las concretas pretensiones articuladas por el recurrente en su demanda, estima -en su fundamento de derecho segundo- que procede acoger la objeción de desviación procesal opuesta por el Ayuntamiento solo respecto de las cuestiones relativas a la aplicabilidad del régimen establecido en el artículo 3.1.2 del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, así como igualmente del régimen de fuera de ordenación establecido en su artículo 3.1.1. Reseña seguidamente -en fundamento de derecho tercero- los elementos relevantes para la resolución del caso, y, entrando a examinar -fundamento de derecho cuarto- la impugnación indirecta del PGOU en cuanto a la clasificación del suelo en el que se ubica la actividad en cuestión, concluye que no existe ningún elemento que sirva para entender que existió un error en la clasificación en el PGOU de 1968, que considera el aplicable, como suelo urbano zona verde, sin que -según razona- por la vía de los hechos quepa la modificación de una norma jurídica, como es el Plan, “ni tampoco transmutar la consideración jurídica de una determinada finca o porción de ella”. Finalmente -fundamento de derecho quinto- entra a analizar la invocada por el recurrente existencia de diversas irregularidades en la tramitación del procedimiento -aclarando previamente que de existir ello no sería suficiente para el otorgamiento de la licencia, si en el momento de su solicitud no se reunían los requisitos necesarios al efecto-; al respecto razona que es de aplicación, como mantiene el recurrente y admite el Ayuntamiento, la normativa que regía en el momento de la solicitud, alude a la larga duración de los expedientes administrativos que no puede derivar en perjuicio para el solicitante, y considera que, siendo el motivo por el que se denegó en la resolución originariamente impugnada la falta de subsanación de las deficiencias advertidas por el Servicio de Inspección el 22 de febrero de 2012 que hacía referencia a la construcción de nuevas naves, instalación de nueva maquinaria e incremento de la superficie del suelo con una finca adyacente-, el retraso en la tramitación del procedimiento derivaría en perjuicio del solicitante si las nuevas construcciones e instalaciones hubieran de ser incluidas en un nuevo proyecto para una nueva solicitud a la que sería de aplicación la normativa vigente y no la existente en el momento de la solicitud, por lo que las expectativas del titular del desguace se verían frustradas 30 años después por el mero hecho de que la Administración ha tramitado el procedimiento con evidente retraso, lo que de admitirse -se dice- “sería tanto como admitir una suerte de abuso de derecho por parte del Ayuntamiento”, proscrito en el artículo 7.2 del Código Civil; lo que -concluye- determina que la actuación administrativa deba ser anulada y que deban retrotraerse las actuaciones para que por la Administración se pronuncie sobre el fondo, efectuando un análisis de la solicitud de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable en el momento de su formulación (30/6/1983), entre la que se destaca el PGOU de Zaragoza de 1968, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y, por otra parte, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, y sin tener en cuenta los elementos posteriores a que se aluden en el informe del Servicio de Inspección.

**SEGUNDO.-** Disconforme el Sr. M. con dicho pronunciamiento interpone el presente recurso de apelación, si bien advirtiendo en su alegación previa que el recurso no se dirige contra la sentencia en su integridad, sino única y exclusivamente frente a la desestimación de la impugnación indirecta del PGOU formulada en la

demanda y frente a la desestimación de la aplicabilidad del régimen de licencias a precario para el caso que nos ocupa y la concesión de una licencia de estas características; recalando en dicha alegación que no se impugna en ninguno de los restantes extremos sobre los que se pronuncia, deviniendo firmes para el supuesto de que el Ayuntamiento -como es el caso- no formule recurso de apelación.

Recurso al que se opone el Ayuntamiento, más sin adherirse en los extremos en que la sentencia le era perjudicial.

Por tanto, y dada la especial naturaleza del recurso de apelación, esta Sala ha de limitarse a examinar los dos concretos motivos impugnatorios aducidos, sin que, en ningún caso, pueda enjuiciar, más allá de lo que exija el examen de aquellos, toda la fundamentación de la sentencia, ni menos efectuar un pronunciamiento que fuese perjudicial o contrario a los intereses del recurrente, contraviniendo el principio de prohibición de la *reformatio in peius*.

**TERCERO.-** Así centrado el presente recurso, y entrando en el primero de los motivos impugnatorios, insiste el recurrente en su apelación en la incorrecta clasificación de los terrenos en los que se ubica la actividad para la que solicitó la licencia de instalación denegada, y la procedencia del recurso indirecto contra el PGOU; si bien, ha de entenderse, dadas las argumentaciones efectuadas al respecto, que con referencia al actualmente vigente, que clasifica tales terrenos como suelo no urbanizable de especial protección; sosteniéndose que por el Juzgado se ha efectuado una valoración incorrecta de la prueba, pues -según sostiene- de ella se deriva su condición de suelo urbano.

No niega la sentencia, antes al contrario la admite expresamente, la posibilidad de impugnar un PGOU como consecuencia de un acto de aplicación, y ello aun cuando se introduzca en la demanda como un motivo nuevo, y específicamente la posibilidad de impugnar la clasificación de los terrenos establecida en el planeamiento. Pero lo que no reconoce, y en tal extremo hemos de coincidir con el Juzgado, es que quepa, con ocasión de la impugnación de un acto denegatorio de una licencia, la impugnación de unos planes posteriores, cuando la clasificación de las fincas contenida en los mismos no ha sido la determinante de la denegación. De modo que sólo si los actos impugnados hubieran denegado la licencia con base en la clasificación de los terrenos establecida en los planes posteriores al de 1968 -que era el vigente al tiempo de solicitarse la licencia denegada por aquellos- cabría la impugnación de aquellos, pero ello no ha sido así. No pudiendo al respecto desconocerse que la razón por la que finalmente se denegó por la Administración la licencia en las resoluciones recurridas fue la de haberse constatado por el Servicio de Inspección que se habían construido naves nuevas no contempladas en el proyecto donde se solicitó licencia de actividad y/o instalación, se había introducido maquinaria nueva no descrita en el proyecto y se había incrementado el solar donde se enclavaba la actividad con la finca adyacente para almacenaje de coches de desguace, vallándose el solar con cerramiento de fábrica de más de 2 metros de altura; de lo que se había dado traslado al recurrente para alegaciones o subsanación, sin que se diera respuesta alguna. En definitiva, se entendió que no era posible el otorgamiento de la licencia instada en 1983 conforme a un determinado proyecto cuando se había constatado que lo realmente construido y actividad desarrollada diferían de él en los referidos extremos; por lo que ante esta nueva realidad, distinta a la que motivó la solicitud de la licencia, resultaba procedente -de querer legalizar la que actualmente se estaba desarrollando- un nuevo proyecto; careciendo de sentido -según se razonaba por el Ayuntamiento al resolverse el recurso de reposición- que conforme al RAMINP se determinase la licitud del proyecto, al resultar manifiesto que la realidad de la actividad es sustancialmente diferente de lo proyectado, además de que no resultaría título suficiente para la concesión de la licencia de puesta en funcionamiento a tenor del artículo 34 de dicha norma.

La sentencia limita la impugnación indirecta al PGOU de 1968, que era el vigente al solicitarse la licencia, partiendo de que, al no haberse resuelto en plazo, era de aplicación la normativa vigente en el momento de su solicitud como mantenía la parte recurrente y admitía el Ayuntamiento-; sin que entre a examinar, ni menos a dar por buena, la actual clasificación de los terrenos de suelo no urbanizable especial. Y es que, en efecto, hemos de insistir, no cabe, con ocasión de la impugnación de los

actos por lo que se denegó la licencia instada en 1983, entrar a cuestionar la nueva clasificación establecida en los instrumentos de planeamiento posteriores que no se aplican en aquellos.

Y entrando el Juzgado a examinar la clasificación como urbano, zona verde, en aquel Plan del 68, de los terrenos en cuestión, concluye que no hay base en las actuaciones para considerar errónea tal clasificación, sin que sus argumentaciones hayan sido desvirtuadas por el recurrente en su apelación, cuando en la misma lo que sostiene es la errónea clasificación como suelo no urbanizable especial de los posteriores planeamientos, lo que, por todo lo expuesto, no es posible entrar aquí a examinar. Consecuentemente, el motivo impugnatorio ha de ser desestimado.

**CUARTO.-** En el segundo motivo impugnatorio atribuye el recurrente al Juzgado haber incurrido en incongruencia omisiva, por cuanto que entiende que no se dice nada acerca de la aplicabilidad y consecuente concesión de una licencia a precario.

Motivo que igualmente ha de ser desestimado, toda vez que la sentencia no niega la posibilidad de obtener la licencia instada en 1983 a precario, sino que considera que es la Administración la que debe valorar la documentación y las circunstancias alegadas por el solicitante en aras a concederla o no, y ello partiendo precisamente de la consideración que entonces tenían los terrenos de suelo urbano zona verde, por lo que acuerda la retroacción de actuaciones para que se efectúe un análisis completo de la solicitud y del cumplimiento o no de los requisitos legales, y concrete las condiciones en que se ha de otorgar, y todo ello en los términos anteriormente referidos que especifica.

Tal fundamentación no es realmente objeto de crítica en la apelación -y dados los términos en que se ha planteado el presente recurso no hemos entrado en su consideración-. Lo que es claro es que no se ha incurrido en incongruencia omisiva, dado que sí se ha dado respuesta a la aludida pretensión del recurrente, estimándola en parte al acordar la retroacción de actuaciones en los términos referidos. No pudiendo en modo alguno concederse, como viene a pretender en la apelación, la licencia a precario de la actividad que actualmente se está desarrollando, cuando la misma difiere manifiestamente de la en su día proyectada y solicitada.

**QUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación al recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. Si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por D. P. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 26 de febrero de 2014, dictada en el recurso Contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 350 de 2012.

**SEGUNDO.-** Imponemos las costas del presente recurso de apelación al recurrente, con el límite establecido en el último fundamento de esta resolución.

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