

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 340/2012. Sentencia nº 70 (12/02/2015)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA AMBIENTAL Y ACTIVIDAD CLASIFICADA. VERTEDERO RESIDUOS INERTES Y NO PELIGROSOS.

Antecedentes: denegación licencia y de recurso administrativo y contencioso.

Uso prohibido en suelo no urbanizable de especial protección del ecosistema natural de protección del suelo estepario.

No vinculado a explotación ganadera y agrícola.

Actividad no asimilable a los servicios públicos.

No cuenta con autorización especial urbanística y el uso es incompatible.

Doctrina jurisprudencial.

Desviación de poder: no se aprecia.

Principio de igualdad.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana

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

D<sup>a</sup> Juan José Carbonero Redondo (*Ponente*)

En Zaragoza, a 12 de Febrero dos mil quince.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, en grado de apelación, el recurso número 7/2011, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cuatro de Zaragoza, rollo de apelación número 340/2012, a instancia de la entidad S, S.L., representada por el Procurador D. J. y asistida por el Letrado D. J., siendo partes apeladas el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por Procuradora a S. y asistido de Letrada Dña, R.; la D., representada y asistida, por el Letrado de sus Servicios Jurídicos; y la entidad C.S.,S.L., representada por Procuradora Dña. A. y asistida de Letrado D. A., según los siguientes,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, dictó sentencia de fecha 31 de julio de 2012, desestimatoria del recurso, sin expresa condena en costas a ninguna de las partes.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, interpuso recurso de apelación, la entidad S,S.L., a través de su representación procesal, suplicando de esta Sala su revocación y la estimación del recurso promovido. Admitido dicho recurso, se dió traslado al Letrado del Gobierno de Aragón, así como a la representación procesal de la entidad CS,S.A y a la del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, para que pudieran formalizar su respectiva oposición al mismo, lo que así hicieron, y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró votación y fallo el día señalado, 28 de enero de 2015.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la entidad S, S.L., se impugna mediante el presente recurso de apelación la sentencia nº 243/2012, dictada con fecha de 31 de julio de 2012 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 7/2011.

La sentencia recaída en la instancia desestima el recurso contencioso-administrativo deducido frente al Acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo, de 26 de octubre de 2010, denegatorio de solicitud de Licencia ambiental de actividad clasificada para vertedero para residuos inertes y no peligrosos sita en Camino de las Canteras s/n, Paraje "L."

La Juez de instancia, en esencia, rechaza la pretensión de la recurrente porque el artículo 6.3.14 a) del PGOU es claro al prohibir en suelo no urbanizable de especial protección del ecosistema natural de protección del suelo estepario, cualquier uso que no sea el vinculado a las explotaciones agrarias existentes, y las instalaciones ganaderas de ovino y caprino, con las limitaciones generales, siendo el uso pretendido incompatible con los permitidos en la clase de suelo de que en el caso concreto se trata. Del mismo modo, no aprecia desviación de poder en el presente supuesto, ni reconoce la pretensión subsidiariamente ejercitada por la recurrente, consistente en el reconocimiento del derecho al otorgamiento de licencia de actividad pretendida, una vez le hayan sido otorgadas las autorizaciones sustantivas previstas en la legislación urbanística.

**SEGUNDO.-** No conforme la recurrente con tal fallo y los razonamientos en que se sostiene, interpuso el presente recurso de apelación, alzándose frente a la sentencia de primera instancia, alegando, en síntesis, que la Juez *a quo* aplica incorrectamente tanto el artículo 32 de la LUA/09, como la norma urbanística 6.3.14 a) del PGOU de Zaragoza, ya que en ninguna de esas normas se contiene prohibición absoluta alguna de implantar actividades que requieran la autorización del artículo 32 en suelo no urbanizable de especial protección, protección del ecosistema natural. Entiende, por el contrario, que hay usos admisibles en esa clase de suelos, tales como los usos "asimilables a los servicios públicos", siendo este el caso de la actividad en cuestión. En este sentido, considera que la sentencia de instancia rehuye el debate relativo a si la actividad de la entidad recurrente debe considerarse o no de servicio público o asimilado a servicio público, pues si así se entendiera, la conclusión inevitable no sería otra que entender compatibilidad urbanística de la actividad en cuestión. Por tal motivo se solicitó en procedimiento diferente, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza, la revocación de la resolución administrativa denegatoria de autorización urbanística del artículo 32. Tal procedimiento y el presente, debieron ser acumulados, se rechazó la acumulación sin embargo, razón por la que se interesó en la primera instancia, condicionar el otorgamiento de la licencia objeto del presente procedimiento, al resultado de aquel. En fin, persiste en su alegación de desviación, de poder, que radicaría en el hecho de que todos los vertederos de Zaragoza están ubicados en suelo no urbanizable de protección del espacio natural y todos ellos lo han sido con la autorización del artículo 32 de la LUA/09, o, lo que es lo mismo, en el distinto criterio aplicado sin justificación alguna en relación con otros expedientes relativos a vertederos o instalaciones relacionadas con residuos.

Las co-apeladas se opusieron al recurso de apelación interpuesto, sosteniendo la corrección de los fundamentos y razonamientos en que se sustenta el fallo de la sentencia de instancia, conforme a las alegaciones que constan en su escrito y terminó suplicando la desestimación del recurso, con imposición de las costas de la apelación a la entidad recurrente.

**TERCERO.-** Fijadas las posiciones de las partes en tales términos, diremos, en primer lugar, que la resolución administrativa aquí impugnada, deniega la licencia solicitada por dos concretos motivos. En primer lugar, por no contar con autorización especial urbanística del artículo 32 de la LUA/09 y, en segundo lugar -y principal-, porque el uso previsto es incompatible con la clasificación y calificación urbanísticas del suelo en cuestión.

A este respecto, será irrelevante la cuestión relativa a la autorización especial del artículo 32, si, finalmente, ocurre que el uso pretendido es incompatible con los usos permitidos en tal tipo de suelo y, por tal motivo, deviene innecesario entrar en el tratamiento que de la pretensión subsidiaria ejercitada por la entidad recurrente realiza la Juez de instancia, tratamiento que, por otra parte, nosotros compartimos. De lo que se ha tratado siempre en el presente caso es de saber si el uso para el que la

entidad recurrente, ahora apelante, ha intentado y pretendido las diferentes licencias y autorizaciones solicitadas, era o no compatible con la normativa de planeamiento de esta Ciudad, atendida la clasificación y calificación urbanística del suelo en que se asienta el vertedero, no discutida por nadie, como suelo no urbanizable de especial protección, protección del ecosistema natural, suelo estepario y vales.

Pues bien, sin perjuicio de determinadas inexactitudes que se desprenden de la resolución administrativa impugnada y que da por válidas la sentencia de instancia -el contenido del artículo 6.3.14.4 a) ciertamente no permite llegar a la conclusión que la Administración realiza en la resolución administrativa impugnada-, debe tenerse en cuenta que ello no es obstáculo para que ahora, debe anticiparse ya, no podamos compartir la posición mantenida por la entidad apelante.

Entre otras cosas, porque sobre esta concreta cuestión particular, cuestión mollar del presente pleito, ya nos hemos pronunciado recientemente en nuestra sentencia de 17 de abril de 2013, recaída en autos de Procedimiento Ordinario nº 30/2010, donde -con ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma entidad aquí recurrente y apelante frente al Acuerdo del Gobierno de Aragón de 15 de diciembre de 2009, denegatorio de la autorización sustantiva para explotación del vertedero "L.", solicitada conforme al artículo 15 del R.D. 1481/2001, y de gestor de residuos-, veníamos a decir en el Fundamento de Derecho Sexto lo siguiente: *"Y es que el artículo 6.3.7 de las Normas del Plan General, tras establecer en su apartado primero que las áreas del término municipal en las que se autorizan actividades de vertido, tratamiento y recuperación de materiales de desecho y residuos sólidos urbanos deberán determinarse, en conjunto o de forma individualizada mediante planes especiales, dispone en su apartado tercero que mientras estos planes no estén aprobados, "las actividades de esta naturaleza que no tengan la condición de servicio público sólo podrán localizarse en suelo no urbanizable genérico específicamente calificado con este fin y en el de protección del ecosistema productivo agrario en el secano tradicional"; y en el apartado cuarto que "exceptuadas aquellas que tengan la condición de servicio público, las actividades vinculadas al almacenamiento, la gestión y valorización de residuos, o a la industria relacionada con el reciclado de materiales de desecho cuya naturaleza nociva, insalubre o peligrosa les impida emplazarse en polígonos industriales del medio urbano, se concentrarán en el polígono especialmente delimitado con este fin por el plan general en el suelo no urbanizable genérico, no admitiéndose su ubicación en otras localizaciones del término municipal de Zaragoza". No teniendo tal condición de servicio público la actividad realizada por la recurrente. Debiendo al respecto recordarse que el artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, de conformidad con el art. 12.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, declaró como servicio público de titularidad autonómica las siguientes actividades de gestión de residuos en la Comunidad Autónoma de Aragón "a) Eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria. b) Eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización..."*

*Por otro lado, el artículo 6.3.14 que regula las condiciones de protección del ecosistema natural -aplicable igualmente al suelo de protección de las vales por la remisión efectuada en el artículo 6.3.20- prohíbe expresamente los usos de carácter productivo incompatibles con el medio urbano (grupos 3.a y 3.b), estando incluido dentro de este último grupo 3.b los depósitos de áridos, combustibles sólidos y de desechos o chatarras, y vertederos de residuos sólidos. Pero es que, aun cuando se entendiese incluida la actividad de la recurrente en el grupo 3.g, como asimilable, a los servicios públicos, la admisión contemplada en el apartado cuarto de dicho artículo se circunscribe en cuanto a los de este grupo a "aquellos que inevitablemente deban situarse en estos suelos"; y, en el presente caso, en modo alguno puede concluirse que "inevitablemente" la actividad de la recurrente se haya de ubicar en esta clase de suelos."*

En definitiva, aun cuando el artículo 6.3.14.4 a) del Plan General no permita llegar a la conclusión que se pretende en la resolución administrativa impugnada, es claro que el uso pretendido es incompatible con el tipo de suelo en que se asienta o pretende asentarse, con fundamento en las Normas Urbanísticas del Plan General que allí citábamos, como tampoco se podía probar -ni se prueba- que, tratándose, en

hipótesis, de uso encuadrable en el grupo 3.g, la actividad de la entidad recurrente deba ubicarse en este tipo de suelos.

En fin, por último, por lo que se refiere a la reiterada alegación de desviación de poder en que habría incurrido la Administración municipal, diremos, en primer lugar, que la sostiene en fundamento endeble, más propio de alegación de vulneración del artículo 14 de la C.E. -principio de igualdad-, que tampoco prueba, cuando viene a decir que todos los vertederos de la Ciudad están ubicados en suelo de igual naturaleza. En cualquier caso, atendida doctrina reiterada del Tribunal Supremo relativa a la desviación de poder, bastando al respecto con remitirnos a nuestra sentencia antes referida y reproducida parcialmente, concluiremos en que no se acredita en el presente supuesto el ejercicio por la Administración municipal, en la denegación de la licencia solicitada, de una potestad con fin diferente al que justifica la titularidad de quien la ejerce y el objeto de la misma, y a quien alega correspondía la prueba en tal sentido.

Menos podría haber prosperado una alegación de vulneración del principio de igualdad por referencia al diferente tratamiento ofrecido por la Administración en supuestos iguales, cuando, en primer lugar, falta prueba de término de comparación y de su situación de igualdad respecto del propio de quien esto alega y, en segundo aunque principal lugar, porque la invocación del principio de igualdad no opera al margen del marco y lindes propios de lo permitido por la ley y el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de la suerte y destino que, en su caso, deban correr otras situaciones que ahora, aunque no se prueba, se pretenden idénticas a la propia denegada por el Ayuntamiento.

Consecuencia inevitable de todo lo hasta aquí dicho es la desestimación del recurso de apelación interpuesto.

**CUARTO.-** 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 entidad 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, por cada una de las partes que se opusieron a la apelación.

Por todo lo cual,

### **FALLAMOS**

**QUE DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS** el recurso de apelación nº 340/12 interpuesto por la representación procesal de la entidad S, S.L., contra la sentencia nº 243/2012, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, el 31 de julio de 2012, en el Procedimiento Ordinario nº 7/11, con expresa condena en costas a la apelante, en los términos contenidos en el fundamento de derecho cuarto de esta sentencia.

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