

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 220/2001**  
**Sentencia nº 102 (21-05-2002)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE APERTURA. DENEGACIÓN. ACTIVIDAD DE ENSEÑANZA.

Falta de subsanación de deficiencias.

NBE-CPI/1996 de prevención de incendios (aplicación a escalera curva).

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza a veintiuno de mayo de dos mil dos.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de Procedimiento Ordinario nº 220/01, seguidos a instancia de D<sup>a</sup> M. J. S. G., asistida por el Letrado D. M. A. C. C., y representado por el Procurador D. I. G. N., contra la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 8 de Marzo de 2001, donde se deniega a la recurrente la licencia de apertura solicitada para la actividad de enseñanza, sita en Paseo de María Agustín, bajo, por no haber subsanado deficiencias apreciadas por los Servicios Municipales, asistida por el Letrado D. C. N. C. y representado por el Procurador D. F. P. A.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 18 de Mayo de 2001 fue turnada a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad demanda interpuesta por el Procurador Sr. G. N., en nombre y representación de D<sup>a</sup> M. J. S. G., contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 21 de Mayo de 2.001, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo. Tras su recepción se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose la misma con fecha 5 de Julio de 2001. Mediante proveído de fecha 6 de Julio de 2001 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestase a la demanda. Trámite que evacuó con fecha 16 de Julio de 2001, oponiéndose a las pretensiones del actor, tal como es de ver en el escrito unido a los autos. Mediante Auto de fecha 17 de Julio de 2001 se acordó el recibimiento a prueba del recurso, practicándose la que es de ver en las actuaciones. Unidas las pruebas a los autos, se concedió a las partes el término de tres días para solicitar el trámite de vista o de conclusiones. Solicitado el trámite de conclusiones, se dio a las mismas el traslado prevenido en la Ley, y verificado por aquellas, como

es de ver en las actuaciones, quedaron los autos conclusos para sentencia el pasado 1 de Febrero de 2002.

**SEGUNDO.**— En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del plazo para dictar sentencia debido al volumen de trabajo del Juzgado.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

**PRIMERO.**— Se impugna por la recurrente la resolución de 8/03/2001 dictada por el Sr. Teniente de Alcalde delegado del Area de Urbanismo por la que se deniega a la actora la licencia de apertura solicitada para la actividad de enseñanza sita en Paseo M<sup>a</sup> Agustín. Denegación que se basa en la falta de subsanación de las deficiencias observadas por los Servicios Municipales correspondientes, a pesar de haber sido requerida la interesada para ello. Por la demandante se plantea en primer término que la actividad que viene desempeñando en dicho local, es la misma que realizaba su anterior titular D. M. G., de la que dice ser heredera, aunque no lo acredita en debida forma. Sin embargo a lo largo de la demanda se limita señalar la inexigibilidad del requisito cuya inobservancia supone la desestimación de la licencia.

Conviene señalar que de la prueba practicada resultan los siguientes hechos: que con fecha 28/11/1986, y en el seno del expediente señalado como n° 58.471/86, se concedió a D. M. G. E., Licencia de apertura de local sito en Paseo María Agustín, cuya actividad era: Escuela de música, varios profesores. Licencia que se sometía al siguiente condicionado: Instalación eléctrica de acuerdo con el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión; Máximo nivel de ruidos transmitidos a las viviendas más cercanas: 45 db (A) durante el día y 35 db (A) durante la noche; salidas de humos y gases sobre el tejado del edificio y Cumplimiento de los medios de prevención de incendios exigidos por la Ordenanza de 17 de julio de 1980. Consta también que en el expediente 30.570/86 y con fecha 27/01/1988, el Consejo de Gerencia autorizó licencia por la que legalizaba el acondicionamiento de local con medidas de prevención de incendios para la actividad de tienda de venta de aparatos musicales, que se condicionaba a que las obras e instalaciones se adaptasen a las prescripciones descritas en la documentación visada en 25/11/1986 y a la obtención de la licencia municipal de apertura.

Así las cosas la demandante, que como se ha dicho, mantiene ser sucesora en la actividad de D. M. G., en lugar de proceder a comunicar al Ayuntamiento el cambio en la titularidad de la explotación, en la forma que previene el art.13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, presenta en el Ayuntamiento a fecha 3/02/1994 un modelo de escrito en el que se lee nítidamente «SOLICITUD DE LICENCIA DE APERTURA DE LOCAL DESTINADO A:», añadiendo a renglón seguido «ENSEÑANZA», acompañando a la solicitud un plano de situación del local fechado en diciembre de 1985. Mediante oficio de fecha 14/05/1997, el Ayuntamiento le requiere para que subsane la omisión consistente en docu-

mentación correspondiente al cumplimiento de la Ordenanza de Prevención de Incendios. En fecha 30/06/1997, el técnico que había realizado el proyecto por encargo de la actora comparece ante el Ayuntamiento y hace una serie de manifestaciones sobre lo solicitado, si bien nada dice sobre la transmisión de la titularidad. A fecha 5/09/1997, la actora presenta proyecto de prevención de incendios, pero tampoco dice nada sobre la pretendida transmisión. Tras efectuarse informe por los servicios municipales, se da traslado a la parte con carácter previo a la desestimación de la solicitud. Con fecha 15/11/2000, la actora da cumplimiento al traslado y presenta alegaciones, en las que consta la primera referencia a que se había producido un cambio de titularidad en la actividad y posteriormente se refiere a la cuestión relativa a la legalidad o no de la escalera y al cumplimiento de la Ordenanza de Incendios. A continuación el Ayuntamiento dicta la resolución que aquí se impugna.

Debe partirse de la transmisibilidad de las licencias en los términos del art. 13 del R.S.C.L. y como señala la STS 4/03/1998: «cuya transmisibilidad viene declarada por el artículo 13.1 del Reglamento de Servicios ya mencionado sin otra condición que la necesidad de participar por escrito al Ayuntamiento otorgante la transmisión efectuada, y sin que la omisión de semejante requisito haya de tener otro significado que atribuir a transmitente y adquiriente no declarado, de modo conjunto, la responsabilidad frente al Ayuntamiento por las infracciones que hubiesen podido cometerse con posterioridad a la transmisión clandestina.» E incluso aunque no se hubiera comunicado la transmisión, ningún efecto se hubiera producido sobre las licencias ya concedidas, pues en todo caso hubiera debido acudir al procedimiento que prevé el art. 16 del R.S.C.L. para proceder a su revocación, lo que no consta que se haya hecho. De manera que en realidad no se está discutiendo aquí la denegación en la sucesión de la titularidad de la actividad, pues la parte podrá decir lo que quiera, pero lo que solicitó fue una licencia de apertura y no una transmisión en la titularidad.

**SEGUNDO.**— Rechazando por lo que se acaba de decir, que se trate de un supuesto de transmisión, pues no es esto lo que la parte había solicitado ante el Ayuntamiento, y éste no ha resuelto de forma negativa sobre la transmisión de la licencia, pues no es esto lo que se le pidió, el Ayuntamiento denegó una licencia de apertura que se le había efectuado de forma expresa y clara. La denegación de éste motivo acarrea también el de la llamada confianza legítima, pues, como se viene reiterando no se trata de que el Ayuntamiento tome conocimiento o apruebe el cambio de titular en la actividad, sino que se había solicitado una licencia y eso es lo que se resuelve. De manera que la cuestión en realidad, no viene planteada en la forma que pretende la actora pues nada ha obstado la Corporación de la actividad.

Tampoco podrá acogerse la alegación relativa a que debió entenderse la licencia concedida por silencio positivo, y ello por cuanto como dispone el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, sería preciso haber acompañado el correspondiente proyecto técnico, y este sólo se acompaña mucho después cuando es requerido para ello por el Ayuntamiento.

**TERCERO.**— Debe considerarse a continuación la adecuación al ordenamiento jurídico de la resolución denegatoria. Como se ha dicho más arriba se deniega la licencia por considerar que la escalera de acceso debe dar cumplimiento a lo previsto en el art. 9.c) de la NBE-CPI/96. Plantea la actora que no le es exigible dicha normativa ni tampoco la que fue aprobada en 1991, pues, no se trata de una obra nueva, ni de una reforma, ni tampoco se trata de un uso industrial. Entiende que tampoco es de aplicación la de 1996 citada por el Ayuntamiento, pues el lugar al que da acceso la escalera es un local auxiliar a la actividad principal del establecimiento que es la venta de instrumentos musicales, sería una especie de servicio postventa, no podría considerarse como un centro docente, a lo más en régimen de seminario.

Pues bien, la NBE-CPI/91, aprobada por Real Decreto 279/1991 y Real Decreto 1230/1993 en lo relativo a condiciones particulares para uso comercial, y la NBE-CPI/96 aprobada por Real Decreto 2.177/1996. Este último confirmado en su vigencia por la Disposición Final Segunda de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y que a su vez derogaba aquellos dos primeros, señalaba como supuestos de exclusión en la aplicación de dicha normativa en la Disposición Transitoria Primera los siguientes: «No será preceptiva la aplicación de Básica «NBE-CPI/96», aprobada por este Real Decreto: a) A los edificios en construcción y a los proyectos que tengan concedida licencia de obras en la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto. b) A los proyectos aprobados por las Administraciones públicas o visados por Colegios Profesionales en la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, así como a los que se presentan para su aprobación o visado en el plazo de tres meses a partir de dicha fecha. c) A las obras que se realicen conforme a los proyectos citados en el párrafo b) siempre que la licencia se solicite en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto. Los proyectos y obras a que se refieren los párrafos anteriores continuarán sujetos a la Norma Básica «NBE-CPI/91», aprobada por el Real Decreto 279/1991, de 1 de marzo, y, en su caso, al anejo C, «Condiciones particulares para el uso comercial», aprobado por el Real Decreto 1230/1993, de 23 de julio; no obstante, podrán ser adaptados a la Norma «NBE-CPI/96», siempre que lo sean en su totalidad.»

Mantiene la actora, que no se trata de una obra nueva, pues no se había realizado ninguna reforma ni cambio en el uso al que venía siendo destinado el local, y que por tanto no le era de aplicación la NBE-CPI/96, pero sin embargo no es esta la conducta observada por la parte, quien en el proyecto presentado por la misma actora en fecha 5/11/1997, y en el que consta la firma de la titular de la actividad, el autor en el punto 3 del mismo en cuanto a la legislación a aplicar señala entre otras disposiciones: «Norma Básica de Edificación de Condiciones de Protección contra Incendios. NBE/CPI-96», la misma que la propia parte después rechaza sea de aplicación. Por otra parte el proyecto recibe el visado del Colegio Profesional a fecha 4/09/1997 según es de ver en el sello de goma estampado, es decir, la propia parte consideraba de aplicación la indicada normativa. Resultando que el Real Decreto que aprueba dicha Norma entró en vigor a fecha 30/10/1996, al día siguiente de su publicación en el B.O.E. se con-

cluye que no concurre ninguno de los supuestos de exclusión de la misma antes señalados.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la NBE-CPI/96 le sería de aplicación dicha normativa al considerarse un supuesto de establecimiento de uso administrativo descrito en los siguientes términos: «A.2.2. Uso Administrativo. Se considera que un establecimiento es de uso Administrativo cuando en él se desarrollan actividades de gestión o de servicios en cualquiera de sus modalidades, como por ejemplo, centros de la administración pública, bancos, despachos profesionales, oficinas técnicas, etcétera. También se consideran de este uso los establecimientos destinados a otras actividades, cuando las características de los ocupantes se puedan asimilar a este uso mejor que a cualquier otro. De acuerdo con el apartado 2.2, las zonas de un establecimiento de uso Administrativo destinadas a otras actividades subsidiarias de la principal, tales como cafeterías, comedores, salones de actos, etc., cumplirán las prescripciones relativas a su uso. Como ejemplo de la asimilación que contempla el articulado, pueden citarse los consultorios, los centros de análisis clínicos, los ambulatorios, los centros docentes en régimen de seminario, etc.» Se trataría, pues de un supuesto de asimilación en los términos de este último párrafo, al ser susceptible de considerar un establecimiento docente en régimen de seminario dadas las características de la enseñanza que se imparte en el lugar, según manifestaciones de la actora.

Quedaría en todo caso excluido del régimen aplicable al uso docente, pues conforme al apartado siguiente d.2.2.lo sería de aplicación la siguiente exclusión: «A los establecimientos docentes que no tengan las características propias de este uso (básicamente, el predominio de actividades en aulas de elevada densidad de ocupación) se les aplicarán las condiciones del uso más fácilmente asimilable. Como ejemplos de los casos a los que se refiere el articulado, pueden citarse los centros universitarios de proceso de datos y algunos centros de investigación, que deben regularse según las condiciones particulares para el uso Administrativo, o las colonias de vacaciones, escuelas de verano o zonas de internado en centros docentes, que deben regularse según las condiciones particulares para el uso Residencial.» De manera que sería de aplicación el régimen correspondiente a uso administrativo.

Sentado lo que se acaba de señalar, la Administración entiende que la escalera no puede considerarse que cumpla las prescripciones del art. 9.c) de aquellas Normas Básicas. Si bien no precisa exactamente a cual de las prescripciones de dicho apartado se refiere, pues en el mismo se indican las dimensiones de la escalera, y también se establece la prohibición de escaleras con trazado curvo, pero esta prohibición queda limitada a los usos hospitalarios y docentes, no así para los demás usos, entre los que como ya se ha visto se encuentra la actividad a desarrollar por la actora que se encuadraría en uso administrativo, para lo que no existe prohibición en cuanto a la existencia de escaleras curvas.

Ahora bien, en el art. 9.c) de la NBE-CPI/96 se contiene no solo la restricción señalada en cuanto a escaleras curvas, que como se acaba de decir no es de aplicación al caso que nos ocupa, sino que el precepto también se refiere a

las dimensiones que deben presentar los peldaños de la escalera. No se conocen exactamente las medidas que presentan los de la escalera, ni si las mismas se ajustan a las dimensiones previstas en la normativa citada, pero tampoco la resolución administrativa justifica en qué concretos aspectos se infringe lo dispuesto en el art. 9.c. de la NBE-CPI/96, lo que impide valorar de una manera precisa la corrección de la escalera. Resultando que tampoco se ha motivado de una manera adecuada por el Ayuntamiento el tipo de incumplimiento que se detectó pues se limitó a hacer una referencia genérica al incumplimiento del art. 9.c), sin precisar nada más. Procederá estimar parcialmente la demanda, dejando sin efecto la resolución impugnada y en su lugar, como permite el art. 67 de la L.R.J.A.P. y P.A.C., ordenar la retroacción del procedimiento, de manera que el Ayuntamiento, resuelva nuevamente sobre la petición de licencia de apertura, sobre la base de que no está prohibida en el local la escalera de forma curva, y pronunciándose en su caso sobre las dimensiones de los escalones, los cuales deberán ajustarse a las dimensiones previstas en el art. 9.c) de la NBE-CPI/96, entendiendo que se trata de un local destinado a usos administrativos en el que no está prohibida la escalera curva.

**CUARTO.**— No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación.

## FALLO

**PRIMERO.**— Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> M. J. S. G. contra la resolución de fecha 8/03/2001 del Sr. Teniente de Alcalde Delegado del Area de Urbanismo por la que se acuerda no haber lugar a autorizar la licencia de apertura solicitada para la actividad de enseñanza sita en Paseo M<sup>a</sup> Agustín.

**SEGUNDO.**— Ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a la resolución de la solicitud, de forma que por el Ayuntamiento se resuelva nuevamente sobre la petición de licencia de apertura, sobre la base de que no está prohibida en el local la escalera de forma curva, y pronunciándose en su caso sobre las dimensiones de los escalones, los cuales deberán ajustarse a las dimensiones previstas en el art. 9. c. de la NBE-CPI/96, entendiendo que se trata de un local destinado a usos administrativos en el que no está prohibida la escalera curva.

**TERCERO.**— No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia contra la que puede interponerse recurso de apelación dentro de los quince días siguientes a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, lo pronuncio, mando y firmo.