

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Ordinario nº 194/2011. Sentencia nº 106 (03-04-2012)**

---

**TEMA: INTERVENCION URBANISTICA**

LICENCIA URBANÍSTICA Y ACTIVIDAD. ALQUILER DE LOCALES PARA ENSAYOS.

Denegación.

Emplazamiento: suelo no urbanizable de especial protección.

Carácter de la solicitud: licencia provisional/precario. Suelo urbano “de facto”.

Doctrina: carácter excepcional. Normativa: referido al suelo urbano.

Obligación de respetar y cumplir la legalidad vigente y planeamiento en vigor.

Uso no permitido (ejecución de obras irrelevantes).

Actuación administrativa acorde a la legalidad.

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

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D<sup>a</sup> Raquel Lacambra Orgillés

En ZARAGOZA, a tres de Abril de dos mil doce.

Vistos por mí, Raquel Lacambra Orgillés, Juez Sustituta con destino en el Juzgado Contencioso Administrativo nº 5 de Zaragoza, los presentes autos de Procedimiento Ordinario 194/2011 seguidos ante este Juzgado, y conforme a

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente: G.S.L., representada por la Procuradora, D<sup>a</sup> M. y asistida por la Letrada, S.

Demandada: AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA (Gerencia de Urbanismo) representada por la Procuradora, D<sup>a</sup> S. y asistida por la Letrada del Consistorio, D<sup>a</sup> R.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Por la parte actora se interpuso Recurso Contencioso Administrativo contra el Acuerdo de 15 de marzo de 2011 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 25 de enero de 2011 del Consejo de Gerencia que deniega la licencia urbanística y de actividad clasificada para alquiler de locales para ensayos en nave sita en Carretera de Castellón, km. 3,200 (Exp. 202.742/11).

**TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia “estimatorio de la demanda por la que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 15/03/2011 por el que se procede a “desestimar el recurso de reposición presentado por D. A. en representación de G.S.L. contra la Resolución del Consejo de Gerencia de fecha 25/01/11 que denegó la licencia urbanística y de actividad clasificada para alquiler de locales para ensayos musicales sito en la Carretera de Castellón nº 3”, Acuerdo adoptado en Exp. Admón. nº 202.742/11, y en consecuencia se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 25/01/2011 dictado en Exp. Admón. nº 869.183/10. Asimismo solicitamos se declare como situación jurídica individualizada el derecho de mi representada a que se le tramite la licencia urbanística y de actividad clasificada a precario solicitada en Exp. Admón. Nº 869.186/10. Y todo ello con imposición de costas al Ayuntamiento demandado si se opusiere a esta demanda”.

**CUARTO.- Pretensiones de la parte recurrida:**

Por la parte demandada se solicita el dictado de una Sentencia desestimatoria de la demanda interpuesta y confirmatoria de las actuaciones administrativas recurridas por ser la misma conforme y ajustada a Derecho.

#### **QUINTO.- Procedimiento:**

- Con fecha de 13 de mayo de 2011 se presentó recurso contencioso-administrativo contra la resolución precitada ante el Juzgado Decano de Zaragoza, que reparto correspondió a este Juzgado.

- En virtud de Decreto se tuvo por admitido a trámite el escrito de interposición del recurso, requiriendo la aportación del expediente administrativo y emplazando a los demandados para que pudieran personarse en las actuaciones.

- Recibido el expediente administrativo, se presentó con fecha de 11 de octubre de 2011 escrito de demanda, con las pretensiones expuestas en el antecedente tercero.

- Tras admitir la demanda en virtud de Decreto, se dio traslado a la parte demandada, quien con fecha de 14 de noviembre de 2011 presenta escrito de contestación a la demanda.

- Tras la apertura del período probatorio y la evacuación del trámite de conclusiones, se dio por finalizada la tramitación del procedimiento y conclusos los autos para Sentencia.

- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso la denegación de la licencia urbanística y actividad clasificada solicitada por la recurrente para la actividad de alquiler de locales para ensayos musicales en edificación sita en la Carretera de Castellón km. 3,200 de esta ciudad.

Se sostiene por la parte actora que la petición de la licencia se efectuó “a precario”, como había ocurrido de forma precedente. Entiende que es de aplicación lo dispuesto en el artículo 27.4 de la Ley de Urbanismo de Aragón como excepción a la regla general. Aduce que el emplazamiento de la nave debe ser considerado como suelo urbano industrial de facto, dada la situación física del mismo, donde existen los servicios públicos correspondientes y se hallan ubicadas otras naves industriales. Por otro lado, añade que se trata de un edificio existente no calificado como fuera de ordenación, sin que las obras de acondicionamiento supongan un aumento de volumen, por lo que se hallaría permitido por el planeamiento urbanístico. Por último, entiende que nos encontramos ante una actividad tolerada por el Consistorio.

Por su parte, la Administración demandada se opone a dichas pretensiones, fundamentalmente, argumentando que las licencias provisionales únicamente están contempladas para el suelo urbano o urbanizable delimitado, que el atribuir la consideración de suelo urbano de facto supone desconocer y contradecir el planeamiento municipal. Realiza un repaso de la normativa urbanística de planeamiento para constatar la imposibilidad de permitir el uso industrial pretendido conforme a la misma y, por último, concluye que la mera tolerancia vendría determinada por una inactividad inspectora municipal.

**SEGUNDO.-** Fijadas de este modo las cuestiones controvertidas, conviene, en primer lugar, precisar que nada discuten las partes y, por ende, resulta incuestionable que la zona donde se pretende ejercer la actividad está calificada según el Plan General de Ordenación Urbana vigente de 2001 (según Texto Refundido de 2007) de suelo no urbanizable de especial protección -áreas de transición al tramo urbano del Ebro-. De tal forma que la propia parte actora asume que no procede el otorgamiento de licencia definitiva con el uso pretendido, motivo por el cual, invoca e interesa la concesión con el carácter de precario o licencia provisional.

En primer lugar, debe resaltarse el carácter excepcional de estas autorizaciones en precario, no sólo por quedar así previsto en la legislación, sino por la argumentación jurídica de la doctrina jurisprudencial que impone una interpretación estricta de los supuestos de hecho en que puedan concederse SSTS 3 de abril 1993 y 24 de abril 2000).

De esta forma, la recurrente considera que resulta aplicable lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de

Aragón, que dispone que:

*“4. Excepcionalmente, podrá otorgarse licencia municipal para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento, y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordare el órgano municipal competente.”* Sin embargo, no podemos admitir dicha pretensión, compartiendo los argumentos expuestos por la Letrada del Consistorio. Efectivamente, debe efectuarse una interpretación integradora del citado apartado en razón al resto de precepto legal, constatando claramente que el mismo está referido al suelo urbano, no en vano el citado artículo 27 en su apartado primero, comienza expresando que el derecho de la propiedad del suelo comprende el derecho y deber de edificar, una vez completada la urbanización de los terrenos. Y, evidentemente estas consideraciones o previsiones legales resultan predicables de la clasificación de suelo urbano.

A mayor abundamiento, de la lectura del resto del articulado de la Sección II relativa al derecho y deber de edificar se aprecia que dicha excepción de licencia provisional únicamente está recogida de forma expresa en el artículo 27 y en el siguiente referido al suelo urbanizable delimitado (art. 28.3). Por supuesto, no figura ninguna alusión al respecto en el precepto relativo al suelo no urbanizable especial (en donde el derecho a edificar está absolutamente prohibido en tanto suponga la transformación de su destino o naturaleza o infrinjan lo establecido en los instrumentos de ordenación urbanística -art. 33-), de donde se infiere que el legislador sólo ha querido contemplar esta medida excepcional relativa a las autorizaciones municipales en los dos únicos supuestos en los que se incluye, el suelo urbano y el urbanizable no delimitado.

La parte actora se apoya en su petición en lo acontecido con anterioridad, respecto a las sucesivas actividades que se han venido ejerciendo en dicha nave por quienes a lo largo del tiempo han ocupado la misma. Sin embargo, las vicisitudes previas que se han podido suceder respecto de la concesión de licencias a precario, no puede amparar la obtención de una autorización municipal en este momento sin el cumplimiento estricto de la legalidad.

De esta manera, el artículo 237 de la Ley 3/2009 Urbanística de Aragón es clara al exigir de forma imperativa que las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente. Por lo tanto, ni la existencia de licencias previas a la solicitud de autos, ni siquiera la presencia de otras naves industriales en la zona la concurrencia de los servicios públicos de alumbrado, alcantarillado u otros, puede suplir y, por ende, exonerar la obligación de respetar y cumplir la legalidad vigente en estas fechas, que incluye las normas del planeamiento urbanístico en vigor.

Y es que es evidente que se interesa un uso del suelo que no está contemplado ni en el artículo 33 de la ley urbanística aragonesa ni en el P.G.O.U., en atención a la clasificación del área donde se encuentra su emplazamiento (suelo no urbanizable especial). Y esta exigencia legal no puede desecharse por una mera situación de facto, aún siendo tolerada por la Administración en un período más o menos extenso, por cuanto el mero transcurso del tiempo o la apariencia física de polígono industrial no otorga -ni por ley ni por costumbre- ningún derecho a los ocupantes de las construcciones para ejercer nuevos usos o actividades no permitidas por el planeamiento. Y es que, insisto, la normativa legal no deja lugar a dudas, en el presente caso se está solicitando licencia para un uso determinado, y la legislación establece que *“no podrán autorizarse construcciones, instalaciones o usos que no estén previstos en los instrumentos” -de ordenación urbanística- (art. 33.3 de la Ley 3/2009)*. Con lo cual, los principios de legalidad y seguridad jurídica impiden observar excepciones a esta regla general, sin cobertura legal.

Tampoco es dable admitir que las normas urbanísticas anteriores hubieran contemplado dicha zona como suelo, en cierta medida, de carácter industrial, por cuanto es Jurisprudencia reiterada del Alto Tribunal que la revisión del planeamiento es un legítimo ejercicio del “ius variandi” que ostenta el Ayuntamiento (S.T.S. de 20 de octubre de 2011), y que por lo tanto, dentro de sus potestades se halla la modificación de las normas del P.G.O.U., cuyas previsiones obligarán a todos los

supuestos contemplados dentro de su ámbito de aplicación, entre los que se encuentran las solicitudes de licencia cursadas durante la vigencia del mismo, como es el caso.

En cuanto al argumento de que las obras a ejecutar no suponen un aumento de volumen de la edificación preexistente al P.G.O.U., debemos insistir en lo dicho hasta el momento, señalando que lo relevante en este caso no es la ejecución de unas obras de reforma sino la intención de ejercer una actividad de alquiler de local para ensayos musicales y por ende, de aplicar un uso que no está permitido en las normas urbanísticas. Y en cualquier caso, el punto 3.1.2 c) recoge que en caso de edificios existentes no calificados como fuera de ordenación, podrán autorizarse cambios de uso a otros, pero con la particularidad expresa, de que estos nuevos usos estén permitidos por el planeamiento, lo cual obstaculiza por completo las pretensiones de la parte demandante.

Sirva como simple ejemplo ilustrativo que el propio Plan General actual regula la situación relativa a futuras actividades no autorizadas, expresando en su punto 6.1.18.9 que *“La autorización de una actividad de las contempladas por estas normas se referirá exclusivamente al uso al que se vincule, por lo que el tipo, la distribución y el programa de los edificios e instalaciones relacionados con ella deberán ser adecuados a dicho uso y permanecer subordinados a él. En el futuro, la existencia de dichos edificios e instalaciones no implicará derecho alguno en relación con su cambio de por otro que no fuera el autorizado en su momento, aun el supuesto de que ello fuera materialmente posible sin realización de obras de ampliación o reforma.”*

Por último, indicar que la mera tolerancia que entiende la parte actora que ha podido demostrar la Administración, habiendo permitido que en la zona hayan proliferado construcciones o naves de uso industrial, o incluso autorizando en algún momento licencias, aún a modo de precario, no puede servir ni para entender vulnerado el principio de igualdad ni para aplicar la teoría de actos propios, por cuanto la invocación de los mismos no puede realizarse bajo parámetros contrarios al ordenamiento jurídico y, en este sentido, se han pronunciado Sentencias del Tribunal Supremo como la de fecha 16/9/2002, a saber: *“Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley...y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos”*.

Todo lo cual, lleva a concluir que la demanda no puede prosperar, resultando la actuación administrativa acorde a la legalidad.

**TERCERO.-** No existen motivos para efectuar una especial imposición de las costas causadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente y general aplicación

### **FALLO**

DESESTIMAR el recurso P. Ordinario nº 194/2011-AB interpuesto por G.S.L., con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente, y en consecuencia

**PRIMERO.-** Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida.

**SEGUNDO.-** Sin expresa imposición en costas.

Así por esta sentencia lo pronuncio, mando y firmo.