

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 42/1999**  
**Sentencia nº 145 (27-10-1999)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE OBRAS. BAR EN ZONA SATURADA.

Silencio no procede en sentido positivo contra ley.

Motivación del acto.

Ordenanza: régimen transitorio.

Doctrina legal sobre licencias. Cambio de titularidad.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 27 de octubre de 1999.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.– Partes del recurso:**Recurrente “I. G., S.A.”

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

**SEGUNDO.– Actuación recurrida:** Decreto de Alcaldía presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 25 de Noviembre de 1998, por el que se desestiman las alegaciones presentadas en expedientes 3.211.803/98 y 3.224.047/98 sobre solicitud de emisión de certificado de acto presunto y se deniega a la entidad recurrente licencia urbanística de legalización de instalación de local, adaptándola al Reglamento de Espectáculos Públicos, para la actividad de Bar sin equipo de música, sito en C/ Fita nº, Grupo 1 de la Ordenanza Municipal de distancias mínimas, zona saturada “F” (exp. 3.072.472/97).

**TERCERO.– Procedimiento:** Interposición del recurso 25 de enero de 1999.

Demanda el 18 de marzo de 1999.

Contestación a la demanda el 3 de mayo de 1999.

Apertura del proceso a prueba el 14 de mayo de 1999, practicándose por la parte recurrente, documental consistente en reproducción de los documentos aportados junto a la demanda.

Conclusiones de la parte recurrente el 27 de Julio de 1999.

Conclusiones de la parte demandada el 9 de Septiembre de 1999.

Concluso para Sentencia el 22 de septiembre de 1999.

Según quedó fijada en Auto de 14 de mayo de 1999, es superior a 3.000.000.– de ptas.

**CUARTO.– Pretensiones de la parte recurrente:**

1.Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido.

2. Reconocimiento por parte de la Administración demandada del derecho a obtener la legalización de las instalaciones del local sito en C/ Fita, solicitada en su día.

3. Imposición de costas a la Administración demandada.

**Resumen de los hechos que se deducen del expediente y que son de interés para la resolución de este pleito:**

La recurrente que es propietaria del local sito en C/ Fita, solicitó ante el Ayuntamiento el 5 de mayo de 1997, licencia urbanística de legalización para la explotación del citado local como "Bar" y de adaptación de las obras al Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas (folios 1 a 11 del expediente). En el escrito de petición se decía que el recurrente había adquirido los derechos del negocio y el traspaso del local y que éste no había cerrado nunca, por periodo superior a seis meses desde el año 80, que la actividad se hallaba dentro de las denominadas "zonas saturadas", pero que disponía de licencia de obras de acondicionamiento del local aprobada en exp. 24.578/80 por la Comisión Permanente el 22 de Junio de 1980.

Con anterioridad a esta petición el Ayuntamiento en sesión plenaria de 29 de septiembre de 1995 había aprobado definitivamente una declaración de zonas saturadas en la que se incluye el local objeto del pleito y en la que se expresa Apartado Segundo 1º) que se prohíbe instalar nuevas actividades en las zonas afectadas y en consecuencia solicitar licencias para esas nuevas actividades. 2º) Los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberá obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que se encuentren en trámite y 3º) En el supuesto de actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos que no se haya adaptado a su normativa, deberán presentar su legalización en el plazo establecido a estos efectos en la legislación del suelo y ordenación urbana.

La empresa recurrente en atención a que tenía concedida licencia de obras en el año 80, esto es con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Espectáculos, solicita la legalización, en aplicación del citado Apartado Segundo punto 3º).

Tramitado el correspondiente expediente administrativo 3.072.462/97, oídas las personas afectadas por la pretendida actividad de conformidad al Reglamento de Actividades Molestas y realizados los informes pertinentes por la Sección de Protección Ambiental, Unidad Técnica de acondicionamientos e instalaciones y habiendo subsanado lo requerido por ellos, consta Informe Propuesta de 16 de septiembre de 1998 en el que por la Unidad Jurídica de Acondicionamientos e Instalaciones (folios 69 a 72) se propone la concesión de la licencia a la Comisión de Gobierno. Este informe nunca fue aprobado y fue reiterado en dos ocasiones más.

Dado que no se resolvía el expediente administrativo, con fecha 29 de octubre de 1998 se solicitó la certificación de acto presunto (exp. 3.211.703/98) en la que se emitió por la misma unidad nuevo informe con fecha 12 de noviembre de 1998 (folio 90) que tras nuevo trámite de alegaciones fue ratificado el 24 de noviembre de 1998 en el que a la vista de los expedientes municipales

677.914/83, 3.150.560/95 y 3.031.939/98 —este último solicitud de licencia de apertura— se realizan las siguientes consideraciones:

1º) Que el 20 de Octubre de 1983, se solicita por D. L. B. G. licencia de instalación para Café-Bar en el local objeto del recurso, que es denegada por Resolución de 26 de diciembre de 1994, con advertencia de que no se ejerza actividad alguna.

2º) Que el 9 de agosto de 1995 se aporta por D. E. M. F. en nombre y representación del anteriormente citado y para el mismo local, Proyecto de insonorización acústica que es denegado por Resolución de 19 de marzo de 1997.

Concluyendo que a la petición de legalización de la actividad no le es aplicable el punto 2º apartado 3º del Acuerdo de 29 de septiembre de 1995 de declaración de zonas saturadas, sino el punto 2º apartado 2º que dice “los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberán obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que estén en trámite”. Como quiera que había sido solicitada licencia de instalación el 9 de agosto de 1995 desestimada por Resolución de 19 de marzo de 1997, debería haberse legalizado su situación en ese procedimiento y ahora no cabe la concesión de la licencia que solicita.

Esta Propuesta fue confirmada por el Decreto que es objeto del recurso.

#### **Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:**

a) La recurrente parte de la concesión condicionada de la licencia de obras en el año 80, a la viabilidad de la licencia de apertura, para reseñar que concedida la licencia de obras en el año 1980, le era de aplicación el apartado Segundo. Punto 3º del Acuerdo de zonas saturadas. Sin que los expedientes desestimatorios de licencia de apertura a que se hace mención de forma novedosa por el Ayuntamiento en el Decreto que se impugna, puedan oponerse a la pretensión de legalización que se insta. Así alega que tanto el expediente 67.794/83 como el 3.150.569/95 no son sino continuación del mismo instado por el Sr. B. Entiende que el primero de los expedientes citados, no comenzó como dice la Administración en fecha 20 de octubre de 1983 —posterior a la entrada en vigor del Reglamento de Espectáculos— sino necesariamente en fecha anterior, pues se trata de un documento en el que se pretende la subsanación de defectos por aportación de nuevos documentos. Además la denegación de licencia de apertura (expediente 67.794/83) en fecha 16 de diciembre de 1994, permitió que se volviese a solicitar la licencia, cosa que hizo el mismo Sr. B. en fecha 9 de agosto de 1995, subsanado los defectos y dando pie al expediente 3.150.569/95 que no finalizó con denegación como dice la Administración por Resolución de 19 de marzo de 1997 —que no consta en el expediente— sino con desestimiento, al no ser ya el titular del negocio, desestimiento que fue apreciado por Resolución de 22 de febrero de 1996. Todo ello hace que renazca la validez de la petición de licencia efectuada en el año 1980.

b) En cualquier caso y siendo ineficaces las denegaciones de licencia antes citadas y que han dado lugar a que la Administración denegase la petición de legalización de la actividad debería aplicarse el Apartado Segundo punto 2º pues

quedan sin resolver las peticiones de licencia de apertura de 1980 a favor del Sr. C. e incluso la realizada en el año 1983 por el Sr. B.

c) Nulidad de pleno derecho del acto recurrido al no haber emitido en el plazo de 20 días previsto por la Ley la certificación de actos presuntos solicitada, con efectos positivos (art. 44.2 de la Ley 30/92). La Administración ante la petición de certificación de acto presunto en vez de librarlo como exige la Ley, abre un nuevo expediente y resuelve la petición inicial de forma extemporánea.

d) Falta de motivación del acto recurrido al separarse sin motivación de los tres informes previos.

#### **QUINTO.- Pretensiones de la Administración demandada:**

Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

#### **Resumen de los motivos de oposición al recurso:**

a) El recurrente nunca ha contado con licencia de instalación, ni licencia de apertura, tan sólo con licencia de obras (año 80). La actividad que ha desarrollado desde esa fecha hasta la actualidad, arrendando el negocio a distintos arrendatarios, ha sido meramente consentida por la Administración. Uno de los arrendatarios el Sr. B. solicitó en dos ocasiones licencia de actividad y las dos fueron desestimadas. La entrada en vigor de la Ordenanza municipal de distancias mínimas y de la Declaración de zona saturada que le afecta, ha incidido en la posibilidad de instalación de una actividad de hostelería, que sólo podía haber continuado si no se hubieran desestimado las peticiones de licencias por los arrendatarios que explotaron el negocio con anterioridad.

b) El procedimiento de certificación de acto presunto, no incide en la desestimación de la legalización e iría en contra de principios de economía procesal la nulidad pedida en este proceso.

c) La resolución está extensamente motivada en el cambio de criterio de los informantes de los servicios municipales.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.-** (punto c) Aunque se admitiese en el presente caso que los efectos de la no resolución del expediente en plazo, son positivos, atendiendo al tenor de lo dispuesto en el art. 43. 2.a de la Ley 30/92, que dispone que serán estimadas aquellas pretensiones que se refieren a petición de licencias para la instalación de empresas y siendo evidente que aquí transcurrieron los plazos previstos en el art. 34 del Reglamento de Actividades Molestas, insalubres, nocivas y peligrosas Decreto 2414/61 de 30 de diciembre y que fue solicitada la certificación de actos presuntos (art. 44 de la Ley 30/92), por lo que “en principio” podría entenderse concedida la licencia por efecto del silencio positivo, no obstante, como también reconoce la parte recurrente en su demanda (f.J. II) la Jurisprudencia (y posteriormente la Ley) se ha encargado de corregir el efecto automático del silencio positivo entendiendo que “no pueden entenderse legalizadas por esta vía, actuaciones enfrentadas con claridad a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico” (STS 28.11.88) de modo que “no puede admitirse que el silencio positivo prospere cuando lo que resulta concedido no puede autorizarse con

arreglo a la ley, porque el silencio no cubre supuestos merecedores de la calificación jurídica de nulidad de pleno derecho, en lo que está conforme con la más autorizada doctrina, enseñando que la nulidad de pleno derecho es un límite que un silencio que opera positivamente no puede salvar” (STS 10.05.90) en el mismo sentido SSTs de 27 junio 1989, 13 abril y 18 mayo 1993 y 4 de Abril de 1995.

La anterior doctrina jurisprudencial se ha plasmado en el derecho positivo y concretamente el art 242.6º de la Ley del Suelo de 1.992 indica que “en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico”, ratificando lo ya apuntado en el art. 178.3º de la Ley del Suelo anterior.

En consecuencia, la “aparente” obtención de licencia, no lo es si resulta que la misma es contraria a la legislación urbanística, lo que obliga al examen de legalidad de la licencia cuando el efecto del silencio, es cuestionado.

**SEGUNDO.**— Tampoco, la sin duda, fundada queja del recurrente en relación a la tramitación de la petición de certificado de acto presunto, permite que se obtenga una pretensión atendible en este recurso, en atención a las que han sido formuladas en el escrito de demanda.

No es discutible que la obligación de la Administración (art. 44. 2 de la Ley 30/92) era la de emitir el certificado de acto presunto en el plazo previsto por la norma, y con el contenido que en el mismo artículo se cita, pero en atención a la doctrina que ha quedado reflejada en el anterior fundamento y habiendo resuelto la Administración la inicial petición de legalización de la actividad, carece de sentido, obligar ahora a la Administración a emitir el certificado exigido por la Ley —pretensión que además no pide el recurrente— cuando como queda dicho la estimación o no de la pretensión, en suma el sentido positivo o negativo de la no resolución en plazo, depende ahora de que la legalización solicitada sea posible en atención a la normativa de aplicación.

**TERCERO.**— (punto d) No puede sostenerse con fundamento, que exista una indebida motivación del acto recurrido. La denegación de una licencia o legalización de una determinada actividad precisa de una motivación suficiente por el órgano administrativo, que exprese cual ha sido el fundamento de la decisión administrativa (art. 54.1 a de la Ley 30/92). En este caso en el Decreto que es objeto del recurso se expresa con la suficiente claridad, los hechos que han sido tenidos en cuenta por la unidad jurídica de acondicionamientos e instalaciones y las consecuencias jurídicas que de ellos se extraen, hasta el punto de que se aprecia en qué medida y porqué se separan del criterio que se sostenía con anterioridad. No cabe por tanto proceder a la nulidad del acto recurrido en base a esa aludida falta de motivación.

**CUARTO.**— (punto a y b) Ante todo se ha de comenzar indicando, como hace la parte recurrente en su escrito de demanda que se parte de la conformidad a derecho del Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1995 (B.O.P. de 17 de octubre de 1995) y de la adecuación a derecho de las cláusulas contenidas en el mismo.

Y ello no sólo por que no se ha alegado causa alguna que permita deducir que el citado Acuerdo, tenga la naturaleza jurídica de acto administrativo o de disposición general, puede no ser ajustado a derecho, sino por que la parte recurrente basa su derecho precisamente en la aplicación de un apartado del mismo.

Así las cosas se ha de comenzar diciendo que el citado Acuerdo plenario, dispone en su Apartado Segundo punto 1º) la prohibición en la zona delimitada de instalar nuevas actividades, así como la imposibilidad de solicitar licencia para éstas, estableciendo dos normas que podríamos denominar de derecho transitorio. Una que establece que (Apartado Segundo punto 2º) los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberán obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que se encuentren en trámite y otra (Apartado Segundo punto 3º) que dice que en el supuesto de actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos que no se haya adaptado a su normativa deberán presentar su legalización en el plazo establecido a estos efectos en la legislación del suelo y ordenación urbana.

El argumento de la parte recurrente parte del hecho no negado de que se ha ejercido actividad en el local objeto de autos, con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Espectáculos, partiendo de una inicial licencia de obras concedida el 25 de septiembre de 1980 (exp. 24578/80) y que al ejercer esa actividad, tal y como se reseña por estar incluido el local en la “Relación de locales existentes” es posible la legalización de la actividad, adaptándola al Reglamento de Espectáculos y al amparo de lo dispuesto en el Apartado Segundo punto 3º reseñado, sin que pueda oponerse a la citada legalización el hecho de que no se haya concedido, ni tramitado licencia de apertura, desde el comienzo de las actividades hasta la petición.

Ha de indicarse sin embargo que la citada disposición, al contrario de como la interpreta la parte recurrente, no puede constituirse en una serie de dispensa de reglamento y de exoneración de las necesarias autorizaciones, máxime en el presente caso en que estamos en presencia de actividades, como es la de “Bar”, “Pub” “Disco Bar” que la normativa de medio ambiente, ya desde antiguo ha considerado, precisaban para su desempeño y explotación, de previa y obligada autorización administrativa.

Por ello cuando el Acuerdo de declaración de zonas saturadas, en el reiterado Apartado Segundo 3º, permite que las actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos, se legalicen y se adapten a lo contenido en el mismo, no puede querer decir que “todas los locales que ejerzan su actividad con anterioridad al Reglamento y relacionados en el acuerdo” hayan obtenido o no licencia de apertura, pueden legalizar su actividad, sino que obligada y exclusivamente se ha de referir a aquellos locales, que disponiendo de las correspondientes licencias que se exigían con anterioridad al Reglamento, no se hayan adaptado al mismo. Lo contrario, esto es, permitir que sin licencia de apertura previa, se pueda legalizar una actividad, sólo acomodándola a lo previsto en el Reglamento de Espectáculos, sería tanto como impedir que se cumplan los controles previstos en el resto de la normativa aplicable que estaba vigente con

anterioridad al año 1982, o dicho de otro modo permitir que aprovechando la acomodación de una determinada actividad a lo contenido en el Reglamento de Espectáculos, —que es lo único que permite el citado apartado de Acuerdo plenario— en realidad se esté concediendo y cumpliendo, sin haber obtenido la autorización precisa, los controles que para el ejercicio de actividades y uso de locales están previstos en el Reglamento de actividades molestas y en el ordenamiento urbanístico.

Es por ello que para que uno de los locales, incluidos en la relación del Acuerdo de zonas saturadas pudiera legalizarse en atención al Apartado Segundo punto 3º, era preciso que antes se le hubiera concedido licencia de apertura en base al Reglamento de actividades molestas, pues no debe olvidarse, que estamos en presencia de una actividad clasificada y que éste Reglamento es anterior al de Espectáculos. Teniendo presente que si esa licencia de apertura no estaba concedida y estaba en trámite sería de aplicación lo dispuesto en el punto 2º del mismo Apartado.

Pues bien, en atención a ello, ha de indicarse que en el Decreto recurrido se razona y se acredita por aportación de copia de los documentos y apuntes informáticos pertinentes, que hasta por dos veces un anterior empresario y titular del negocio, D. L. B. G. había solicitado la licencia de instalación, previa a la apertura y la Administración le había denegado la misma (Resoluciones de 16 de diciembre de 1994 y 19 de marzo de 1997 —folios 92 y 94—) y ello sin contar con que en el folio 95 consta diligencia del servicio correspondiente en que se expresa que otra arrendataria Dª. E. M. N., la que parece que sustituyó al anterior en la explotación del negocio, también había solicitado licencia de apertura y también le había sido denegada (exp. 3.148.909/95 Resolución de 23 de febrero de 1996), sin que conste que ninguna de ellas hayan sido impugnadas y no sean firmes.

Si habían sido denegadas las licencias de apertura a los anteriores arrendatarios y explotadores del negocio, no existía, como reconoce la Administración en este recurso, sino un ejercicio consentido y clandestino del mismo, durante todo el tiempo que va desde la concesión de la licencia de obras en el año 1980, hasta el momento presente, cuando es sabido que sin la correspondiente licencia de instalación y la posterior visita de comprobación y concesión de la licencia de apertura, no es posible ejercer la actividad para la que se solicita (art. 34 del Reglamento de actividades molestas) y lo que es más relevante para este supuesto, sin que existiera licencia de instalación y posterior apertura, no era posible acogerse al régimen de legalización previsto en el apartado segundo, punto 3º que es lo que solicitaba la parte recurrente.

A lo razonado no puede oponerse que no haya sido notificada la denegación de la licencia al propietario del local, pues este no era parte en el expediente, que debe ser solicitado por el titular del negocio, ni puede oponerse que podía solicitarse nueva licencia, tras la inicial denegación que sólo lo fue por desestimiento del peticionario. Sea por desestimiento de éste o por que no reunía las condiciones establecidas, lo cierto es que el expediente fue archivado, el local no disponía de licencia y según el Acuerdo de zonas saturadas, no es posible la obtención de “nuevas licencias”.

De ahí que no pueda estimarse por el motivo que ha quedado reseñado la disconformidad a derecho de la denegación que se recurre.

**QUINTO.**— (punto b) Tampoco es posible admitir, ahora en sede judicial, que queda sin resolver la inicial petición de licencia de apertura solicitada por el Sr. C. en el año 80, o incluso la solicitada por el Sr. B. en el año 83 y que por tanto es de aplicación aquí el Apartado Segundo punto 2º del Acuerdo de zonas saturadas.

Nada de ello se solicitó en vía administrativa. La petición efectuada y que antes ha sido reseñada, se limitaba a solicitar la legalización de la actividad, para la adaptación al Reglamento de Espectáculos y no la resolución de las licencias de instalación y apertura antes aludidas.

En cualquier caso estas licencias, son de “tracto sucesivo” de forma que no pueden disponerse de dos licencias para la misma o distinta actividad en un solo local, obligando la norma a que se de una transmisión en cuanto a la titularidad del ejercicio del negocio (art. 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) y se notifique a la Administración. De ahí que si consta en el expediente que con posterioridad a la petición de licencia de apertura del Sr. C., hubo otra petición para el mismo local de licencia a favor del Sr. B. e incluso y con posterioridad otra a favor de la Sra. M., debe concluirse que ha existido esa transmisión en cuanto a la titularidad del negocio y que por tanto no puede renacer tras las denegaciones de las ulteriores peticiones de licencia, las peticiones anteriores aunque éstas no hayan sido resueltas.

**SEXTO.**— Procede en consecuencia la desestimación del presente recuso sin que de conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

## FALLO

Desestimar el presente recurso nº 42/99, interpuesto por la procuradora Dª E. B. I. en nombre y representación de “I. G., S.A.” y en consecuencia:

**PRIMERO.**— Declarar ser conforme a derecho la actuación recurrida

**SEGUNDO.**— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.