
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 383/1999-B
Sentencia nº 195 (15-05-2000)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE INSTALACIÓN. DENEGACION.

Actividad de alquiler de automóviles sin conductor.

Local con acceso por malla básica del Plan General, carril bus.

Incumplimiento de Norma Urbanística, PGOU y Ordenanza de Estacionamientos y Garajes.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza, a 15 de mayo de 2000, habiendo visto los presentes autos el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez, con destino en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.– Partes del recurso: Recurrente «A. A. U. C., S.A.» representado por el Procurador D. I. G. N. y defendido por Letrado.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por el Procurador D. F. P. A. y defendido por Letrado de sus servicios jurídicos D. P. L. S.

SEGUNDO.– Actuación recurrida:. Resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 19 de febrero de 1999 que deniega a la empresa recurrente licencia de instalación para alquiler de automóviles sin conductor en Paseo de Fernando el Católico, porque local tiene acceso por malla básica y carril bus contrariando el art. 3.2.7. del PGOU de 1986, porque el local no tiene una superficie mínima de 200 m² para taller de atención a vehículo automóvil, vulnerando el art. 2.2.6 del citado Plan, porque las dimensiones del local no permiten el estacionamiento de 8 vehículos y porque la puerta de acceso tiene una anchura inferior a 3 metros incumpliendo la Ordenanza de Estacionamientos y Garajes (exp. 3.147.392/90).

TERCERO.– Procedimiento: Interposición del recurso el 5 de mayo de 1999.

Demanda el 1 de septiembre de 1999.

Contestación a la demanda el 15 de diciembre de 1999.

Apertura del proceso a prueba 17 de diciembre de 1999, en el que se practicó documental por oficio al Ayuntamiento de Zaragoza, Servicio de Tráfico y Gerencia de urbanismo.

Conclusiones de la parte actora el 15 de marzo de 2000.

Conclusiones de la Administración demandada el 30 de marzo de 2000.
Concluso para Sentencia 3 de abril de 2000.

CUARTO.– Cuantía: Superior a 3.000.000.– de ptas.

QUINTO.– Pretensiones de la parte recurrente:

1. Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido
2. Reconocimiento situación jurídica individualizada consistente en que se le conceda a la recurrente la licencia de instalación solicitada.
3. Imposición de costas a la Administración demandada.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:

a) El recurrente alega que antes de la entrada en vigor del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, solicitó licencia de instalación para la actividad de alquiler de coches sin conductor en el Paseo Fernando el Católico, concediéndose la autorización de señalización de badén por Resolución de 13 de julio de 1974 (folio 41 del expediente) y licencia de obras para la realización del mismo por Resolución que consta en el folio 45 del expediente. Entiende que concedida licencia de obras, no cabe con posterioridad —25 años más tarde— denegar licencia de apertura, pues la citada actuación administrativa vulneraría lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, que debe interpretarse en el sentido de que carece de toda lógica jurídica, conceder licencia de obras si posteriormente se va a denegar la licencia de actividad como es el caso, tal y como se establece en las SSTs que apunta.

b) Son tres los motivos por los que se deniega la licencia de instalación que el recurrente entiende carecen de amparo jurídico. Respecto a la vulneración del art. 3.2.7. del PGOU de 1986, considera los informes que constan en autos no se basan en fundamentos jurídicos o contrarios a las normas urbanísticas, que el citado precepto no determina en todo caso que no quepan autorizarse accesos desde la vía pública que constituya malla básica de la ciudad, sino que existen soluciones alternativas previstas en los párrafos a) a e) del art. 3.2.7.2 del Plan, que no se han previsto en la actuación administrativa que no son de recibo justificaciones por alteración de la seguridad en el tráfico, que no han sido constatadas en el expediente administrativo y que no cabe presumir se den en el local de referencia que lleva más de 25 años abierto, tardando más de seis años en tramitar el expediente de concesión de la licencia.

c) Respecto de la vulneración del art. 2.2.6.b) del Plan, por no alcanzar el local la superficie mínima que todo taller de atención a vehículos debe tener de 200 m cuadrados, alega que en el expediente administrativo ha quedado claro que no se va a dedicar a taller de reparación de vehículos.

d) Y por último y respecto del incumplimiento del art. 10 de la Ordenanza de Zaragoza para la construcción, instalación y uso de estacionamientos y garajes aprobada por Decreto de la Diputación General de Aragón de 9 de marzo de 1983, alega que ha quedado igualmente subsanado durante la tramitación del expediente que en el local no va a haber más de 8 vehículos y que no es cierto que la puerta de acceso sea inferior a 3 metros (tiene 3,6 metros). Añadiendo

que la citada ordenanza regula el espacio que va desde la vía pública a la rampa o pasillo de acceso y que éste no es inferior a las distancias establecidas

SEXTO.— Pretensiones de la Administración demandada:

1. Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.
2. Imposición de costas al recurrente.

Resumen de los motivos de oposición al recurso:

a) En el expediente administrativo no consta que a la entidad recurrente se le concediese licencia de obras, por lo que no es de aplicación la doctrina jurisprudencial que invoca.

b) Incide la defensa municipal en dos causas de denegación de la licencia de instalación solicitada, la vulneración del art. 3.2.7 del Plan General y la anchura mínima de acceso al mismo que es inferior a 3 metros, contraviniendo el art. 10 de la Ordenanza de estacionamientos y garajes antes aludida.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— En lo que se refiere a la relación entre licencia de obras y licencia de apertura se refiere, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo por todas ellas la STS de 5 de junio de 1998 establece «que es la licencia de apertura la que condiciona la de obras y que la concesión de esta última no vincula el otorgamiento de la de apertura, la jurisprudencia también ha señalado, en interpretación del apartado 3 del art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (Sentencia de 15 de julio de 1992), que el referido apartado tercero está pensado para evitar los perjuicios que se derivarían de la construcción de un edificio con el correspondiente permiso de obras y la posterior denegación de la licencia de apertura, y que por ello al ser el interés de los administrados el fundamentalmente protegido por el indicado art. 22.3, deben aquéllos actuar de manera que no se les ocasionen los perjuicios a los que antes se ha hecho referencia, sin que de la actuación irregular que implica el solicitar una licencia de obras sin estar previamente en posesión de la licencia de apertura pueda derivarse la consecuencia, caso de que se conceda la licencia de obras, de entender otorgada también la de apertura».

En base a esa doctrina se ha articulado una reiterada línea jurisprudencial de la que es exponente las alegadas en el escrito de demanda, que precisamente para evitar perjuicios a los administrados, considera que a pesar del tenor literal del art. 22.3 del Reglamento de servicios, no sería disconforme a derecho la denegación de la licencia de obras, si no se va a conceder licencia de apertura, pero de esta doctrina no cabe derivar la aseveración que quiere sostener la recurrente —contraria a lo que manifiesta el Alto Tribunal—, que concedida licencia de obras, no cabe denegar la licencia de apertura o instalación.

Pero es que además ni del expediente administrativo, ni de los documentos aportados con la demanda, se puede inferir el hecho de que la entidad recurrente ha obtenido licencia de obras para adecuación del local a la actividad de alquiler de coches sin conductor. La licencia de obras a la que se refiere la parte recu-

rente es la que le fue concedida para la construcción del badén (folio 45 del expediente), licencia que aunque debió tramitarse conjuntamente con la licencia de instalación (art. 5 de la Ordenanza de Estacionamientos y Garajes), pero la concesión de esta licencia ni prejuzga la concesión de la posterior licencia de instalación del local, ni permite sostener que de la licencia de badén se deriva la licencia de apertura. Más bien al contrario es precisamente la licencia de apertura del local, la que condiciona la licencia de badén, pues como se razona en la STS de 15 de diciembre de 1988, es la licencia de badén la que se encuentra derivada de la licencia de apertura del local.

Las SSTS de 9 de diciembre de 1992, 25 septiembre 1981, 25 noviembre 1986, 23 marzo 1987 y 7 abril 1989 señalan que el derecho de vado constituye un aprovechamiento común especial de un bien de dominio público, en cuanto las aceras forman parte de la calle, artículo 59.1º b) Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, uso especial que, según previene el art. 61.1º de dicho Reglamento, puede otorgarse mediante licencia a título de precario, por regla general revocable por interés público, al tratarse de una situación de mera tolerancia de la Administración, que no genera normalmente derechos subjetivos indemnizables en favor del titular de tal tipo de autorizaciones provisionales. De igual manera y en la actualidad conforme al artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto nº 1.372/1986, de 13 Junio, el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetara a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general, tratándose conforme al artículo 75 de un supuesto de uso común, especial, al concurrir circunstancias de este carácter por intensidad del uso o cualquiera otra semejante.

Pues bien y en atención a las normas citadas, es evidente que como se hacía constar en la licencia de obras que consta en el expediente (folio 45) al permitir decretar su caducidad por causas de interés general de esta autorización provisional y a precario, no cabe derivar ningún derecho adquirido, ni fundar el derecho a la licencia de instalación que aquí se insta, sobre el que sólo en el momento en que fue solicitado pudo pronunciarse la Administración.

SEGUNDO.— Desechado este primer motivo de impugnación ha de seguirse con el referido a la contravención de la licencia con el art. 3.2.7. del Plan General de Ordenación Urbana de 1986.

Tratándose de una actividad molesta y sometida al régimen de autorización de actividades previsto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas, y Peligrosas, el art. 30.1 del citado Reglamento, establece que no cabe la concesión de la licencia de instalación, si con ella se incumple lo previsto en los planes de ordenación urbana.

Se resume por tanto el presente recurso en la compatibilidad del local con acceso rodado con lo prevenido en el citado artículo, no sin antes manifestar que con independencia de que la actividad se haya venido desempeñando, parece ser desde el año 1974, le es de aplicación a la petición de licencia realizada en el año 1990, el Plan General de Ordenación Urbana de 1986 y por lo tanto y sin

haber sido alegada situación transitoria o de uso tolerado, en principio la concesión o no de la licencia —en lo que a este punto se refiere— dependerá de que sea posible el uso de actividad de alquiler de vehículos sin conductor en el citado emplazamiento.

TERCERO.— En punto a ello no puede seguirse con la entidad recurrente, que el reiterado art. 3.2.7 del Plan, no establezca una clara prohibición general pues en el citado artículo se dice que con carácter general, se evitarán los accesos desde las calles componentes desde la malla básica, salvo que estas vías dispongan de calzadas colectoras separadas de la principal.

Es por tanto la regla general la prohibición de acceso a los locales por las citadas vías que constituyen la citada malla básica.

Lo que se regula en el art. 3.2.7.2 es una excepción a la regla general de que la que en lo aquí interesa, son destacables dos aspectos. En primer lugar que cuando la edificación sólo tenga acceso por la malla básica, será preciso que con carácter previo a la solicitud de licencia, consulta al Ayuntamiento, resuelta por el Consejo de Gerencia, según informes de los Servicios municipales competentes y que esta consulta y por resolución motivada deberá ser resuelta adoptando alguna de las soluciones previstas en las párrafos a) a e) del citado precepto.

Es evidente que la entidad recurrente, no solicitó la citada consulta, sin embargo motivos de economía procesal y a la vista de que durante el expediente se ha puesto de manifiesto la causa de denegación a la solicitante, y constan los informes que la Administración ha considerado pertinentes procede determinar si cabe la adopción de la solución d), única posible pues no se dan, o no se alega puedan darse las restantes soluciones y única favorable las pretensiones de la actora, solución que permitiría la concesión de la licencia, denegada por este motivo. El citado párrafo dice que una de las soluciones es la de «Autorización discrecional de un acceso desde la malla básica cuando no resulten viables los supuestos anteriores y se estime posible a través de la resolución de la consulta previa, un diseño de este acceso en condiciones de seguridad, limitándose en este caso el número de plazas a las de dotación obligatoria».

Pues bien en el presente caso, todos los informes que constan en las actuaciones de los Servicios Técnicos, el que consta en el folio 17 del expediente del Ingeniero Técnico de la Gerencia Municipal de Urbanismo, del Ingeniero Jefe de Tráfico y Transportes (folio 20 y folio 28) destacan que «en el acceso se han podido comprobar situaciones que incumplen la normativa vigente, entrada y salida del local en marcha atrás, estacionamiento sobre la acera o a caballo entre la acera y calzada que afectan al tráfico rodado y peatonal», «que desde un punto de vista de la gestión de tráfico, (la localización del local con acceso rodado desde la malla básica) es inconveniente y peligroso».

Informes que en absoluto han sido desacreditados por prueba en contrario y que denotan que no existe solución posible, o al menos no ha sido alegada, para permitir el acceso desde la malla básica al local del que se solicita licencia, con garantías de seguridad.

Si la anchura de la puerta de acceso no es superior a 5,50 metros, (como sería necesario según la ordenanza de Estacionamientos y garajes) para permitir la entrada y salida conjunta de vehículos, en el local no es posible el estacionamiento superior a 8 vehículos y no existe zona de servicio próxima al mismo, la propia naturaleza del negocio, con entradas y salidas de vehículos que se alquilan y desalquilan, hace que se muestran absolutamente verosímiles los problemas de fluidez de tráfico y de seguridad que se denuncian en los informes, lo que debe conllevar y ya por este sólo motivo la confirmación de la denegación de la licencia que es objeto de recurso.

CUARTO.— A pesar de que la segunda causa de denegación de la licencia, no puede admitirse, pues fue subsanada en vía administrativa el error en la petición de la licencia, relativo a la característica de la actividad que no era de taller de vehículos, también concurre en el presente caso y a mayor abundamiento la tercera de las causas de denegación de la licencia solicitada, pues con claridad se comprueba en la documentación aportada que la puerta de acceso a vehículos no tiene una anchura superior a tres metros que sólo se alcanza si se une la puerta de acceso de personas a la de vehículos, distancia mínima según el art. 10 de la Ordenanza de estacionamientos y garajes.

QUINTO.— Procede en consecuencia y de conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA la desestimación del recurso sin que se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Desestimar el presente recurso nº 383/99, interpuesto por el procurador D. I. G. N. en nombre y representación de «A. A. U. C.» y en consecuencia:

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

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

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación (art. 81 de la LRJCA) ante este Juzgado dentro de los QUINCE DÍAS siguientes a su notificación, por escrito que deberá reunir los requisitos establecidos en el art. 85 de la Ley.

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.