

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Ordinario nº 268/2006-M. Sentencia nº 388 (04-12-2007)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA URBANÍSTICA. DENEGACIÓN. CAFETERÍA.

Obtención por silencio positivo. Improcedencia necesidad en la fecha solicitud de solicitar certificado acto presunto.

Existencia de acceso al local desde zaguán edificio, improcedencia necesidad de suprimir dicho acceso para obtención licencia.

**Fallo:** Estimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a cuatro de diciembre de dos mil siete.

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 268/06 seguidos a instancia de D. J. representado por la Procuradora D<sup>a</sup> E. y asistida del Letrado D. R. contra la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA de fecha 10/11/2004 por la que *se* denegaba licencia urbanística para cafetería, sita en calle Duquesa Villahermosa nº 4 de Zaragoza, después ratificada por otra resolución del mismo Consejo de Gerencia de fecha 19/04/2006 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la primera. La Administración ha comparecido representada por la Procuradora Sra. C. y asistida de la Letrado D<sup>a</sup> M., resultan los siguientes:

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 26/06/06 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 27 de junio de 2006, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración Demandada. Recibido con fecha 4 de septiembre de 2006, se dió traslado a la demandante que con fecha 9 de octubre de 2006 presentó demanda.

Mediante resolución de 10 de octubre de 2006, se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado el 21 de noviembre.

Mediante auto de fecha 22/11/06 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 22 de febrero de 2007, se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 18 de abril de 2007, quedó el recurso para sentencia.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del plazo para dictar sentencia.

#### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso contencioso administrativo la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 10/11/2004 por la que se denegaba licencia urbanística para cafetería, sita en calle Duquesa Villahermosa nº 4 de Zaragoza, después ratificada por otra resolución del mismo Consejo de Gerencia de fecha 19/04/2006 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la primera.

Los motivos de oposición planteados por el actor son dos, uno primero por el que entiende que no son de aplicación los arts. 2.2.11.2.a) y 4.2.3.2.f) ambos del

PGOU de 1986 y otro por el que mantiene que en realidad la licencia la obtuvo por silencio administrativo de contenido positivo.

Alterando el orden propuesto por la parte y comenzando por la referencia al silencio positivo, cuya eventual estimación haría innecesario entrar a valorar el otro motivo, hay que decir que aun suponiendo con la demandante que la solicitud formulada se ajustaba al ordenamiento jurídico, lo que es mucho suponer por lo que se dirá más adelante, resulta que no podría estimarse que el actor tiene concedida la licencia en la forma pretendida.

La licencia se solicitó con fecha 22/06/1998, es decir, todavía no se había operado en la Ley 30/1992 la reforma llevada a cabo por la Ley 4/1999, por lo que de conformidad con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 4/1999 deberá estarse a las previsiones de la redacción original de la Ley 30/1992, la cual si bien preveía en el art. 43.2.a) que el silencio en las solicitudes de concesión de licencias era de contenido positivo, sin embargo, establecía un régimen distinto al actualmente vigente, pues conforme al art. 44 de la Ley 30/1992 era indispensable que el interesado hubiera solicitado la certificación de acto presunto, así decía: *"1. Los actos administrativos presuntos se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada. 2. Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberá acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada salvo que en dicho plazo haya dictado resolución expresa, sin que se pueda delegar esta competencia específica."*

Así pues, aunque se conviniera con la demandante que el sentido del silencio sería positivo, sin embargo, conforme a la regulación que le es de aplicación por la fecha en que se formuló la solicitud sería imprescindible para poder hacer valer la licencia urbanística, que hubiera solicitado el certificado de acto presunto y no consta que lo hiciera por lo que no puede estimarse que dispusiera de licencia en los términos señalados.

**SEGUNDO.-** Permitiendo lo anterior entrar a conocer sobre el motivo de denegación de la licencia, es como se ha dicho, por la aplicación de lo dispuesto en los arts 2.2.11.2.a) y 4.2.3.2 f) ambos del PGOU de 1986. El Ayuntamiento entiende que la situación es: "En edificio con viviendas, con acceso al local correspondiente al uso común con éstas" porque existe en el local al que se refiere la licencia una zona de almacén que comunica a través de una puerta con el zaguán del edificio. La demandante no niega la existencia de esa puerta y aunque diga que en realidad comunica con otro local de su propiedad, pero no al patio de la comunidad, que la puerta no queda a la vista de los clientes y que los clientes de la pensión no usan esa puerta, lo cierto es que no niega su existencia, ni tampoco que sea una vía de acceso desde el zaguán hasta el local donde ejerce la actividad que se pretende licenciar. Es más, resulta su presencia de los planos correspondientes al proyecto técnico presentado para obtener la licencia, de los que resultan bien a las claras la existencia de la puerta que comunica con el zaguán del edificio.

El actor plantea que en realidad, el local no está en la situación que señala el Ayuntamiento, sino que estaría en la que prevé el art. 2.2.11.2.b) "En edificio con viviendas, con acceso independiente de éstas." Así señala que en realidad los clientes, suministradores y resto de personas que necesitan acceder a la cafetería lo hacen desde la vía pública merced a la entrada que da a la misma y no por el zaguán. Es decir, viene a entender que en realidad debería estarse a lo que es la entrada principal y no a eventuales entradas accesorias. No plantea cuestión alguna el hecho de que el local tiene un acceso que da a la calle Duquesa Villahermosa por el que entrarán directamente los clientes, proveedores y demás personas que necesiten acceder a la actividad, pero la cuestión es que existe otro acceso diferente.

Deberá atenderse a si hay que estar a lo que sería el acceso principal, con independencia de que existan otros secundarios, o si deben considerarse la totalidad de los accesos. El art. 2.2.11.2 al referirse a las distintas posibilidades de acceso, no distingue entre diversos accesos, sino que se refiere a un único acceso, de manera que deberá considerarse la existencia de cualquiera de los accesos que refiere el precepto, que al no establecer distinción alguna, tampoco procede hacerla a la hora

de interpretarlo. La distinta forma de acceso no es una cuestión sin importancia, pues a la vez sirve para determinar los usos que son compatibles con dicha situación conforme al art. 4.2.3.2 del mismo PGOU de 1986, se trata de usos de escasa trascendencia y cuya finalidad es evitar las molestias al vecindario que también reside en el edificio. La molestia viene determinada por la existencia misma del acceso y no por el uso que se le pueda dar, y esa eventualidad en la molestia es la que justifica la limitación en el uso.

Así pues, deberán considerarse para determinar la situación, todas y cada una de las posibilidades de acceso que tenga el local, con independencia de si se trata de un acceso principal o es secundario o auxiliar y del uso que se le de, pues de su sola existencia resulta la limitación que se pretende aplicar. Por tanto si existe un acceso por la misma zona de acceso a las viviendas, el local debe considerarse que está en situación a) tal y como de forma acertada mantiene la Administración demandada.

Así pues, el Ayuntamiento ha resuelto de una forma ajustada al ordenamiento jurídico cuando ha calificado la situación como a) y establecido las limitaciones que dicha situación tiene. Ahora bien, tal y como apunta el actor en su escrito de demanda, existían otras posibilidades además de la simple denegación de la licencia por el motivo expuesto, la concesión de la licencia condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, como sería en el presente caso la supresión del acceso al zaguán del edificio de viviendas.

La única objeción que restaba era la existencia del acceso al zaguán desde el local que se pretende licenciar, luego si desaparece ese acceso desaparece también el problema, pues cambia la situación del local y también los usos compatibles, pues pasaría a estar en situación b) según el art. 2.2.11.2 y conforme al art. 4.2.3. también del PGOU de 1986, no existiría conveniente para la actividad propuesta. Así pues procederá estimar el recurso dejando sin efecto la actuación impugnada y reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a la obtención de la licencia solicitada, si bien que condicionada a la supresión y desaparición del acceso al zaguán del edificio desde el local.

**TERCERO.-** No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas en los términos del art. 139 de la LJCA.

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

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> J. contra la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 10/11/2004 por la que se denegaba licencia urbanística para cafetería, sita en calle Duquesa Villahermosa n<sup>o</sup> 4 de Zaragoza, después ratificada por otra resolución del mismo Consejo de Gerencia de fecha 19/04/2006 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la primera.

**SEGUNDO.-** Anular, dejando sin efecto la mencionada resolución y al propio tiempo reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente al obtención de la licencia urbanística solicitada si bien que condicionada a la supresión y desaparición del acceso al zaguán desde el edificio desde el local a que se refiere la licencia.

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

Así por esta mi Sentencia, contra la que cabe interponer recurso de apelación en el plazo de quince días, a contar desde su notificación, lo pronuncio, mando y firmo.

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 81/2008. Sentencia de 30/11/2011**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA URBANÍSTICA. CAFETERÍA.

Improcedencia de obtención sin condición alguna.

Existencia de acceso al local desde zaguán. Improcedencia. Necesidad de supresión para obtener la licencia.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

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

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a treinta de noviembre de dos mil once.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON (Sección Primera), el recurso de apelación número 81 de 2008, interpuesto por D<sup>ÑA</sup>. J., representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. E. y asistida por el Letrado D. R., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 4 de diciembre de 2007, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 268 de 2006; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. N. y asistido por el Letrado D<sup>ña</sup>. M.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 4 de diciembre de 2007, por la que, con estimación del recurso, se anuló y dejó sin efecto la actuación recurrida, reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a la obtención de la licencia urbanística solicitada, si bien condicionada a la supresión y desaparición del acceso al zaguán del edificio desde el local, sin hacer expresa imposición de costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, por la parte actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación parcial y la estimación íntegra del recurso promovido, siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo, y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 24 de noviembre de 2011.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo se interpuso por la recurrente contra la resolución del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 19 de abril de 2006, que desestimó el recurso de reposición interpuesto por aquella contra la anterior resolución de 10 de noviembre de 2004, por la que se le había denegado la licencia urbanística sujeta al Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos para cafetería, en el local sito en la calle Duquesa Villahermosa número 4, local izquierda, al existir un acceso desde el local al zaguán del inmueble del que forma parte, supuesto contemplado en el artículo 2.2.11.2.a) de las Normas Urbanísticas del PGOU de Zaragoza de 1986 y que no se permite conforme a su artículo 4.2.3.2.f).

La sentencia aquí apelada, con estimación del recurso, anula y deja sin efecto la actuación recurrida, reconociendo como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a la obtención de la licencia urbanística solicitada, si bien condicionada a la supresión y desaparición del acceso al zaguán del edificio desde el

local.

**SEGUNDO.-** A tal conclusión se llega en la sentencia, tras rechazar la pretendida obtención por silencio de la licencia, al considerar que el local se encuentra, efectivamente, como sostiene la Administración, en la situación contemplada en el referido artículo 2.2.11.2.a) -“en edificio con viviendas, con acceso al local correspondiente al uso común con éstas”-, lo que no permite el artículo 4.2.3.2.f), pero que, en contra de lo resuelto por dicha Administración, ello no determinaba necesariamente la denegación de la licencia, pues existía la posibilidad de su concesión condicionada a la supresión del acceso al zaguán, como así se consideró procedente al ser el único motivo que impedía la concesión de la licencia.

Frente a dicho pronunciamiento, viene a insistir la recurrente en su apelación, en su primer principal motivo de discrepancia, en que tiene derecho a obtener la licencia si imposición de condición alguna, al no incumplir ninguno de los preceptos del Plan General, pues -reitera- el local se encuentra en situación b) del citado, artículo 2.2.11.2 -“en edificio con viviendas, con acceso independiente de éstas”-, al tener el acceso principal y habitual independiente. Pues bien, las alegaciones efectuadas por la recurrente en apoyo de su postura en modo alguno han desvirtuado los razonamientos de la sentencia recurrida que aquí se aceptan y dan por reproducidos y lo que determinan la desestimación de tal motivo impugnatorio. Y es que, en efecto, ha de considerarse del todo punto acertada la interpretación que de dicho precepto realiza el Juzgador atendiendo a la literalidad de sus términos y a su finalidad, toda vez que, al no efectuar el precepto en cuestión distinción alguna sobre el tipo de acceso, principal o secundario, al local desde elementos comunes del inmueble ha de entenderse comprendido cualquiera de ellos, lo que, por otra parte, parece lo más acorde a la finalidad de restricción en cuestión que no es otra que evitar las molestias que para el resto de los vecinos del inmueble podría producirse por el acceso de los clientes del local a zonas comunes, aun cuando este acceso tuviera un carácter meramente accesorio o de uso ocasional, y maxime en el presente caso en el que en alguna de las plantas del inmueble se desarrolla la actividad de pensión, por lo que la utilización de tal acceso por los clientes de las pensiones podría no ser infrecuente. Por tanto, desde el momento en que el local en cuestión dispone de acceso al zaguán del inmueble ha de considerarse incluido en la situación a), y ello con independencia de que tal acceso se produzca de forma indirecta, al existir entre la cafetería y el zaguán un local que dice destinarse a recepción de una de las pensiones, pues es claro que, directa o indirectamente, el acceso existe, aunque lo sea por un local interpuesto, con la consecuencia de encontrarse en dicha situación, no permitida en el PGOU de 1986 -como tampoco, como pone de manifiesto la representación municipal, en el vigente-.

Con carácter subsidiario, objeta la recurrente a la sentencia el haber puesto como condición la supresión de la puerta situada en el zaguán del edificio cuando tal puerta no se encuentra entre el zaguán y la cafetería sino entre el zaguán y la recepción de la pensión, actividad que no es objeto de la licencia solicitada, por lo que la puerta clausurar ha de ser la existente entre la cafetería y la recepción de la pensión. El motivo tampoco puede prosperar y ello porque, pese a lo alegado, de los términos el pronunciamiento que se recurre no resulta que la condición impuesta sea, como se dice, la de suprimir la puerta situada entre el zaguán y la recepción de la pensión. La condición impuesta es la de “la supresión y desaparición del acceso al zaguán del edificio desde el local” -lo que no necesariamente se ha de llevar a cabo con la supresión de aquella puerta-, y lo que responde a la petición que con carácter subsidiario se vino a articular en la demanda de sujetar la licencia a las condiciones oportunas para evitar la comunicación, siquiera indirecta y esporádica, del establecimiento con el zaguán, comunicación o acceso que, efectivamente, puede evitarse con la clausura de la puerta existente entre la cafetería y la recepción de la pensión.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, esta Sala estima, pese a la desestimación del recurso, que concurren circunstancias que justifican la no imposición de las costas de esta instancia,

determinadas, especialmente, por los términos del fallo de la sentencia, que han llevado a la recurrente a interpretarlos -erróneamente- en los términos expuestos y que ha requerido que hubiese de efectuarse la oportuna precisión al respecto.

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por DÑA. J. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 4 de diciembre de 2007, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado Con el número 268 de 2006.

**SEGUNDO.-** No ha lugar a imponer las costas de esta instancia.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.