

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 1248/90 Sentencia n.º 736 (22-10-91)  
Expediente.: 457.025/1990

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.**

LICENCIA DE INSTALACION (tanque y surtidor de gasolina).  
Adaptación a Ordenanza de Prevención de Incendios: Prohibición de actividad.  
Procedimiento: Audiencia al interesado.  
Impugnación indirecta de la Ordenanza. Régimen Transitorio.  
Titulo competencial de la Ordenanza.  
Revocación de licencia: Resarcimiento de daños y perjuicios.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena

**MAGISTRADOS**

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintidós de octubre de mil novecientos noventa y uno.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 6 de abril de 1990, y la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el citado acuerdo.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Fernando García Mata

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La parte actora en el presente recurso, por escrito de fecha 31 de julio de 1990, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso declare la nulidad de las resoluciones recurridas, así como de la Ordenanza de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Zaragoza y, en todo caso su irretroactividad y no aplicación al negocio de la recurrente, declarando en concepto de indemnización por daños y perjuicios los haberes dejados de percibir por tener que cerrar su negocio de gasolinera, a determinar en periodo de prueba o en ejecución de sentencia.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicable, que se dictara sentencia por la que se declare la inadmisibilidad parcial de la demanda respecto a la pretensión indemnizatoria ejercitada, desestimándola en su integridad respecto al fondo.

**CUARTO.** – Por auto de fecha 11 de abril de 1990, se acordó recibir el juicio a prueba practicándose la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, señalándose a su conclusión día y hora para la celebración de vista pública que tuvo lugar el día señalado, 9 de octubre de 1991.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** – Se impugna en el presente proceso por la parte actora la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 6 de abril de 1990, y la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el citado acuerdo, aduciendo como fundamento de su pretensión que los referidos acuerdos son

nulos de pleno derecho al haberse adoptado sin previa audiencia de la parte actora, lo cual le ha producido indefensión, y además en cuanto al fondo, porque suponen la aplicación retroactiva de una norma reglamentaria.

**SEGUNDO.** – Para la resolución de la presente litis es preciso partir de los antecedentes de hecho de la misma, puestos de manifiesto en los escritos de demanda y contestación. Así, del examen del expediente administrativo, escritos alegatorios y prueba practicada se desprende: 1) que la actora obtuvo en el año 1973 de la Sección de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, licencia para la instalación de un tanque y surtidor de gasolina, al comprobarse que el mismo era conforme «al proyecto autorizado, a las Ordenanzas Municipales, Reglamento de Actividades y Reglamentaciones sobre el particular»; 2) en fecha 17 de julio de 1980 se aprobó la denominada «Ordenanza de Prevención de Incendios en el Termino Municipal de Zaragoza», en cuyo artículo 54 se contenía la prohibición para el almacenamiento y servicio de carburantes en todo tipo de garajes y aparcamientos; 3) para dar cumplimiento a la Ordenanza Municipal, la parte actora, presentó el 30 de diciembre de 1982, un proyecto técnico; 4) en fecha 29 de noviembre de 1988, por el Departamento de Prevención de Incendios se emitió informe en el que se señalaba que «el surtidor de gasolina y todo almacenamiento de carburantes y lubricantes deben ser eliminados tal y como especifica el artículo 54», citándose a continuación a la recurrente para que en el plazo de 15 días subsanara las deficiencias puestas de manifiesto, ya que el Proyecto presentado no reunía los requisitos de la Ordenanza; 5) no existiendo ninguna otra actuación en el expediente, en fecha 2 de julio de 1989, se dicta resolución en la que se desestimó la aprobación del Proyecto-Memoria de adaptación presentado por ... «ya que existiendo deficiencias en el mismo comunicadas al interesado, éstas no han sido subsanadas en el plazo de tiempo concedido a tal efecto», acordándose remitir el expediente al Departamento de prevención de Incendios; 6) la actora presentó un anexo al proyecto inicial de fecha 12 de junio de 1989 —cuya fecha de presentación no consta, si bien tuvo salida del Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales en fecha 2 de junio— en el que proponían dos soluciones: eliminar el surtidor o independizar la zona de taller, lavadero y surtidor mediante cerramiento RF-120 y puertas RF-60; 7) en los meses de enero y febrero de 1990 se presentan escritos de denuncia por parte de las C. de P. de ... y ... solicitando el traslado del surtidor de gasolina, abriéndose los expedientes correspondientes; 8) en fecha 1 de febrero de 1990, se acuerda por la Alcaldía remitir el expediente últimamente abierto al Servicio de Prevención de Incendios para informe, que fue evacuado en fecha 2 de marzo de 1990 poniendo de manifiesto la existencia de un surtidor contrario a la Ordenanza; 9) en fecha 6 de abril de 1990 se dicta resolución acordando «requerir a la propiedad del G. C. S.A. ... para que de modo inmediato, en el plazo de un mes proceda a la retirada de un surtidor de gasolina instalado en dicho garaje», resolución que es la aquí recurrida.

**TERCERO.** – El examen de la anterior relación de antecedentes de la resolución recurrida, es suficiente para rechazar la primera de las pretensiones formuladas de que el acuerdo recurrido de que se declare nulo de pleno derecho por haberse omitido el trámite de audiencia, ya que para que la falta de audiencia genere la invalidez de una resolución es preciso que dicho defecto coloque al particular en una situación de efectiva y material indefensión, y si bien es cierto que en el expediente 3.012.590/90 no se dio traslado al recurrente de la denuncia formulada, no puede ignorarse la existencia de una multiplicidad de expedientes todos ellos interrelacionados que tienen el mismo objeto —examinar la procedencia del mantenimiento del surtidor de gasolina, a la vista de la nueva Ordenanza—, en alguno de los cuales no sólo se oye al recurrente, sino que, en cumplimiento de lo dispuesto en la citada Ordenanza, se inicia a petición del mismo, sin que los datos aportados en la denuncia o informe ulterior, contengan dato alguno distinto de los tenidos en cuenta por el recurrente en los proyectos presentados, por lo que debe rechazarse la invocada indefensión.

**CUARTO.** – Por lo que hace referencia en último lugar a la impugnación indirecta de la Ordenanza y de la resolución recurrida en cuanto en ella se funda, es preciso señalar que, en cuanto aquí interesa, la citada Ordenanza de 1980, establece en su artículo 54 que «queda prohibido el almacenamiento y servicio de carburantes en todo tipo de garajes y aparcamientos», disponiendo la Disposición Transitoria segunda que «los edificios o establecimientos existentes, autorizados con anterioridad al referido Acuerdo Plenario —de 19 de julio de 1979— o cuyos proyectos fueron presentados y admitidos en fecha anterior al mismo, y que no respondan a las prescripciones del susodicho Acuerdo o a las de la presente Ordenanza, habrán de adaptarse a las medidas preventivas que señale el Ayuntamiento, las cuales se establecerán de modo proporcional atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, con el objeto de lograr los fines de prevención que se propone esta Ordenanza», y la tercera, como complemento de la anterior, que «por los propietarios o titulares de las industrias, edificios, establecimientos, actividades o comunidades afectados por la presente Ordenanza, se presentará en el plazo máximo de un año un Proyecto-Memoria suscrita por técnico competente en que... se hará constar aquello que no se ajuste a esta Ordenanza, así como las obras o instalaciones a realizar para adaptar la situación actual a las presentes normas de seguridad». Pues bien, del examen de los referidos preceptos, no se desprende que los mismos contengan infracción del Ordenamiento jurídico, ni que pueda imputárseles falta de cobertura legal, al estar su contenido dispositivo dentro de las competencias propias de la Corporación, y ser la Ordenanza instrumento idóneo para establecerlo. Concretamente, el artículo 25.2.c de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece dentro del capítulo relativo a las competencias del municipio, que el mismo «ejercerá, en todo

caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado de las Comunidades Autónomas» en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios, título competencial habilita la ordenación local.

Sin negar el título competencial de la Administración demandada en esta materia, podría cuestionarse —como hace la parte recurrente— si el mismo es bastante, dada su generalidad, para dar cobertura al contenido dispositivo de la Ordenanza antes referida o si, por el contrario, para ello hubiera sido preciso la existencia de una ley previa habilitante, que atribuyera específicamente cobertura a la Administración, para dictar la Ordenanza en los términos en los que lo hace. La respuesta a dicha cuestión ha de venir dada en consideración a la especial estructura de las Corporaciones locales, que son entes públicos representativos, legitimados por la voluntad popular, que ofrecen la posibilidad de una participación política plural directa, en ámbitos que le son propios, lo que posibilita que la ley habilite en unos términos más amplios, como ocurre en el caso enjuiciado, a la norma reglamentaria.

El problema se plantea, sin embargo, más específicamente con relación al contenido del acuerdo impugnado por el que se requiere a la propiedad del G. C. S.A. «para que de modo inmediato, en el plazo de un mes proceda a la retirada de un surtidor de gasolina instalado en dicho garaje». Dicha medida, adoptada sobre la base de que la Ordenanza, en su artículo 54, prohíbe el almacenamiento y servicio de carburantes en todo tipo de garajes y aparcamientos», supone en realidad una revocación de la licencia concedida —aunque no se exprese en dichos términos sino sólo por referencia a sus consecuencias— debida a la adopción de nuevos criterios de apreciación, concretamente debida al cambio de ordenación, revocación que debía llevar aparejada la obligación de resarcimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que no se declara y que, por tanto, debe ser reconocida en la sentencia.

Ciertamente, como señala la Administración demandada, la retirada del surtidor, fue propuesta por la propia parte actora en el proyecto técnico aportado en el expediente de 12 de junio de 1989, sin embargo, ello no autoriza a entender que dicha retirada pueda hacerse fuera de los cauces legales, conforme ha quedado expuesto con anterioridad.

**QUINTO.** – Conforme a lo expuesto es procedente la estimación parcial del recurso, sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## **FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 1248 del año 1990, interpuesto por G. C. S.A., contra la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 6 de abril de 1990, y la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra el citado acuerdo, manteniendo la conformidad a derecho del referido acuerdo, y declarando asimismo el derecho de la recurrente a ser resarcida de los daños y perjuicios producidos por el acuerdo, en la cantidad que resulte en ejecución de sentencia.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.