

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario nº 16/2001-BG. Sentencia nº 75 (26-09-2001)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE PUESTA EN FUNCIONAMIENTO. DENEGACION. ACTIVIDAD ELABORACIÓN DE PAN Y BOLLERÍA.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza a veintiséis de septiembre dos mil uno.

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 16/01, seguidos a instancia de D. A. P. P. representado por la Procurador Sra. A. T. M. y defendido por el Letrado Sr. G. R. contra la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 3/11/2000, que denegaba la licencia de puesta en funcionamiento actividad elaboración de pan y bollería. Con defensa del Letrado Sr. D. G. R. y representación por el Procurador Sr. P. A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 8/01/2.001 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de esta Ciudad escrito interponiendo recurso contencioso administrativo por la Procurador Sra. A. T. M., en nombre y representación de D. A. P. P., contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 10/01/2001, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo y se reclamó el expediente administrativo. Tras su recepción se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 7/03/2001 y en la que se suplicaba dejara sin efecto el acto administrativo impugnado por entender que la licencia solicitada se había concedido por silencio administrativo y subsidiariamente se anule por adolecer de vicios formales no susceptibles de subsanación. Mediante proveído de fecha 8/03/2001 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestase a la demanda. Trámite que evacuó con fecha 4/04/2001. Con fecha 9/04/2001 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, practicándose la que es de ver en las actuaciones, con fecha 15/06/2001 se declaró concluso el segundo periodo probatorio y habiéndose solicitado se dio término para la presentación de conclusiones por escrito, trámite que evacuaron las partes en la forma que es de ver en las actuaciones, quedando pendientes para sentencia mediante diligencia de ordenación de fecha 24/07/2001, que ganó firmeza el pasado 31/07/2001.

SEGUNDO.- En la demanda se alegaban como motivos de oposición a la resolución administrativa que la licencia venía concedida por silencio positivo al haberse solicitado en fecha 22/02/1995 conforme disponen los arts. 43.2.a) de la L.R.J.A.P. y P.A.C. tanto en su redacción originaria como actual y el art. 33.4 del R.A.M.I.N.P., de modo que la resolución recurrida está revocando un acto declaratorio de derechos. Mencionaba también la existencia de vicios de procedimiento, pues, si se denegó la licencia por carecer de la licencia de instalación, conforme al art. 170 de la Ley Urbanística 5/1999 y al art. 193.2.2 de la Ley de la Administración Local de Aragón, debió tramitarse de manera conjunta. Por último alegaba motivos de anulabilidad del acto, por falta de motivación de la resolución, al no incluirse ni los hechos concernientes al caso, ni los fundamentos legales aplicables, también mantenía que se había vulnerado el principio de buena fe al haberse vulnerado derechos adquiridos.

Por su parte la Administración demandada interesó la confirmación de la resolución recurrida por ser ajustada a derecho y no incurrir los motivos alegados por la actora. Terminaba interesando la desestimación del recurso interpuesto.

TERCERO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del término para dictar sentencia por la acumulación coyuntural de asuntos para su resolución y su cuantía es indeterminada pero en todo caso, a efectos de recursos, superior a 3.000.000 de pesetas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mantiene la parte recurrente que por aplicación de lo dispuesto en el art. 43.2ª) de la L.R.J.A.P. y P.A.C., tanto en la redacción dada por la Ley 30/1992, como la que le dio la Ley 4/1999, dado el tiempo transcurrido debía entenderse que la licencia le había sido concedida por la ficción legal del silencio positivo y que por ello la resolución expresa del Ayuntamiento no podía ser nunca negativa, sino debía limitarse a confirmar lo que ya se había ganado por silencio positivo. Citaba también en apoyo de esta tesis lo dispuesto en el art. 33.4 del R.A.M.I.N.P. Pues bien, la configuración que del silencio hace el art. 33.4 del R.A.M.I.N.P., no puede entenderse de una manera aislada sino que debe relacionarse necesariamente con los preceptos que le preceden. Así conforme al citado precepto hubiera sido necesario denunciar la mora de manera simultánea ante el Ayuntamiento de Zaragoza y ante la comisión Provincial correspondiente, pero es que antes debería constar el expediente en dicha Comisión Provincial (art. 33.1 del Reglamento), y la remisión hubiera debido hacerse en la forma que dispone el art. 31 del mismo Reglamento, una vez que hubiera sido admitido por el Ayuntamiento y estuviera completo. No consta ni una ni otra de estas circunstancias, por lo que no puede compartirse la aplicación del precepto señalado. Tampoco podría admitirse la aplicación del art. 43.2ª) de la L.R.J.A.P. y P.A.C., desde el momento en que se trataría de un supuesto en el que a pesar de no reunirse los requisitos exigidos por la norma jurídica: no acompañar el proyecto técnico correspondiente (art. 29 del R.A.M.I.N.P.), se pretendería la estimación por silencio positivo. Pues si bien el Reglamento mencionado, prevé, como ya se ha dicho más arriba la posibilidad de obtener licencias mediante silencio positivo, ello requerirá en todo caso que la petición cumpla los requisitos mínimos que en el propio Reglamento se regulan, y concretamente en lo que nos afecta sería el proyecto técnico. Téngase en cuenta que en ningún momento se ha discutido por la actora la consideración de la actividad como clasificada. Pues, aunque se trate de un supuesto de silencio positivo, no deja de ser un acto administrativo y para ser tal debe de estar integrado por los elementos mínimos constitutivos del mismo, que permitan su ejecución. Cuando se aprueba una licencia se hace conforme a un proyecto y se aprueba en su totalidad o se introducen determinadas modificaciones, pero en todo caso ha de haber una especificación fáctica de cómo se hará la obra o instalación, que nunca puede ser aprobada en un sentido genérico, ya que ello o haría imposible su ejecución, al no poderse considerar ajustado al acto de la licencia ninguno de los actos que en su desarrollo se realizasen, postura que podría adoptar la Administración, o en el lado opuesto, sería imposible controlar su ejecución, al no haber ninguna determinación que sirviese como referente para verificar si se estaba o no ejecutando correctamente, postura a la que se podría acoger el titular de la licencia, con lo cual se haría de mejor condición a quien no presentase un proyecto mínimamente detallado que al que sí lo hiciese, que se vería circunscrito al mismo. No reuniendo la solicitud los requisitos fácticos mínimos para integrar un acto otorgado por silencio administrativo, no puede compartirse la tesis de la actora y por tanto la resolución impugnada tampoco estaba vulnerando ningún derecho adquirido.

SEGUNDO.- Se plantea también por la parte demandante la existencia de vicios procedimentales, señalando que debió tramitarse conjuntamente la licencia de actividad y la de instalación, citando al respecto el art. 170 de la Ley Urbanística 5/1999 y el art. 193.2.2 de la Ley 7/1999 sobre Administración Local de Aragón. Esto que es cierto, se trata de un argumento utilizado de una manera interesada por la parte, efectivamente, ambas licencias deberían tramitarse conjuntamente y la única excepción sería la ampliación de los plazos para que la Administración resolviera al tratarse de una actividad clasificada, punto este, que como se ha señalado más arriba, nadie discute.

Sería reprochable la conducta de la Administración, si hubiera planteado la exigencia de la licencia de instalación sin la posibilidad de subsanar las omisiones que se hubieran observado, pero no es así, con fecha 2/03/1995 le requiere para que presente documentación y concretamente para que aporte licencia de instalación o en su caso el número de expediente en trámite, el recurrente se limita a citar el número del expediente de licencia de apertura interesada en 1984. Posteriormente en diciembre

de 1995 se le vuelve a requerir idéntico dato, que no es aportado por la parte. Ante ello y tratándose de una actividad clasificada se le requiere para que presente el correspondiente proyecto técnico, notificado el recurrente, deja transcurrir el término conferido sin hacer manifestación alguna, procediendo el Ayuntamiento a dictar la resolución aquí impugnada. Por otra parte, en 1984 tampoco se llegó a concederle licencia precisamente por la misma omisión: faltaba el proyecto técnico. De manera que faltando uno de los requisitos esenciales para poder obtener la licencia de instalación, no se observa el defecto que alega la parte.

TERCERO.- Como tercero de los motivos de oposición alega la parte la falta de motivación de la resolución impugnada al no constar relacionados ni los hechos concernientes al mismo ni tampoco los fundamentos legales aplicables. Pues bien, la resolución administrativa, podrá compartirse o no, pero lo que no puede negarse es que explica de una manera clara y precisa los motivos que llevan al Ayuntamiento a denegar la licencia solicitada. Recogiendo tanto las circunstancias que llevan a la desestimación: no disponer de la oportuna licencia de instalación, y también señala la audiencia que se dio a la parte en el seno del expediente seguido. Resulta de ello que la motivación ha sido suficiente para que la parte pudiera conocer los motivos por los que se deniega sus solicitud, pudiendo de esa manera interesar y fundar la revisión jurisdiccional de ese acto administrativo. Por otra parte el único efecto que llegaría a producirse, caso de estimarse el motivo, sería la subsanación del defecto procediendo a una motivación adecuada. Pero no es preciso desde el momento en que podrá discutirse la conclusión obtenida pero en todo caso queda patente en la resolución tanto la motivación como los fundamentos jurídicos aplicables.

CUARTO.- El último de los motivos se refiere a la vulneración del principio de buena fe del art. 3.1 de la L.R.J.A.P. y P.A.C., debiendo la Administración justificar los motivos por los que se separa de su actitud anterior. Plantea también que el recurrente facilitó los datos que le fueron reclamados. Es cierto y así resulta del expediente administrativo, que el recurrente fue facilitando la información que le fue requerida, pero esto es hasta un determinado momento, justo cuando el Ayuntamiento ante la evidencia de que no dispone de licencia de instalación le requiere el proyecto técnico, que a pesar de serle requerido no lo llega a entregar.

Respecto de la cuestión relativa a la existencia de eventuales derechos adquiridos, debe reproducirse aquí lo que ya se ha dicho sobre la inexistencia de silencio positivo sobre la concesión de la licencia y añadir, sin que, como señala la S.T.S. 19/04/1995 y las que allí se citan, cuando se trata de actividades comprendidas en el R.A.M.I.N.P. dicha actividad se halla sujeta a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto para su ejercicio, sin que pueda suplirse la falta de licencia por el simple transcurso del tiempo y sin que el conocimiento de una situación de hecho por la Administración y hasta la tolerancia de ello, pueda de ninguna manera ser considerado equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida.

Por último y en cuanto al principio de confianza, es cierto que el recurrente o su antecesor solicitó licencia, aunque sólo de apertura y que pagó la tasa correspondiente, y que en el recibo de la tasa, que es eso un recibo, se decía que se autorizaba provisionalmente la licencia, pero sin embargo en ningún momento consta confirmada dicha autorización provisional e incluso la propia Administración observa la omisión de documentación en la solicitud. Por otra parte debe tenerse presente que incluso sería de discutible legalidad la existencia de la mencionada licencia provisional, al tratarse de un supuesto expresamente prohibido por el R.A.M.I.N.P. en su art. 33.2 inciso final, conforme al cual, no podrán otorgarse licencias provisionales hasta que la actividad no esté clasificada, y como se ha visto no constaba clasificada todavía la actividad ni se había presentado la documentación necesaria para su tramitación. Por todo ello y sin perjuicio de que durante todo este tiempo el recurrente o quien le precedió estuviera confiado en que disponía de una licencia provisional, la realidad no era así, por lo que tampoco pueda mantenerse que la Administración haya contravenido el principio de buena fe y confianza legítima.

QUINTO.- No se observan motivos que determinen la imposición de costas a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales, todo ello en los términos del art. 139 de la L.J.C.A.

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

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales Sra. A. T. M. en nombre y representación de D. A. P. P. contra la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 3/11/2000 que denegaba licencia para la puesta en funcionamiento de actividad clasificada de elaboración de pan y bollería, por ser ajustada la mencionada disposición al Ordenamiento Jurídico.

SEGUNDO.- No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.
Contra esta resolución puede interponer recurso de apelación dentro de los quince días siguientes a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Así por esta mi Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos de su razón, lo pronuncio, mando y firmo.