

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 260/2001-BG**  
**Sentencia nº 86 (2-05-2002)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE OBRAS Y DE ACTIVIDAD. DENEGACION. BAR.  
Silencio administrativo positivo en las licencias.  
RAMINP e Instrucción de 1963.

---

**Ilmo. Sr.**  
**MAGISTRADO-JUEZ**  
D. José Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza a dos de mayo de dos mil dos.

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 260/01, seguidos a instancia de D. M. B. A., representado por la Procuradora Sra. H. H. y defendido por el Letrado Sr. H. H. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 11/05/2001 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma Comisión de Gobierno de fecha 22/12/2000 que denegaba licencia urbanística y de actividad para bar en local sito en la Avda. de Goya de esta Ciudad de Zaragoza. Con defensa de Letrado Consistorial, Sr. G. P. y representación por el Procurador Sr. P. A.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 13/06/2001 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la Procuradora Sra. H. H., en nombre y representación de D. M. B. A., contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 14/06/2001, 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 27/09/2001 y en la que se suplicaba se dejara sin efecto el acto administrativo impugnado y en su lugar se reconociera que la licencia solicitada por D. M. B. A., se había concedido por silencio administrativo con efecto desde el mes de Mayo de 1982. Se concediera al actor Licencia de obras y acondicionamiento del local al amparo del punto 3º del número Segundo del Acuerdo de declaración de Zonas saturadas.

Mediante proveído de fecha 28/09/2001 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 5/10/2001. Con fecha 8/10/2001 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, practicándose la que es de ver en las actuaciones, con fecha 10/12/2001 se declaró concluso el segundo perio-

do 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 14/01/2002, que ganó firmeza el pasado 19/01/2002.

**SEGUNDO.**— En la demanda se alegaban como motivos de oposición a la resolución administrativa que la licencia venía concedida por silencio positivo al haber transcurrido los plazos señalados en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que permite entender la existencia de silencio administrativo positivo. Señalaba la improcedencia de la aplicación de normativa que había entrado en vigor con posterioridad a la solicitud de licencia de 26/04/1982 y que no era de aplicación a este supuesto. Por su parte la Administración demandada interesó la confirmación de la resolución recurrida por ser ajustada a derecho y no concurrir 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 tres millones de pesetas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— El núcleo de la demanda gira sobre una cuestión que la parte da por sentada, y en la que apoya su tesis de que la licencia debió entenderse concedida por silencio administrativo positivo, y es que la licencia se solicitó el día 26/04/1982, y que por aplicación de lo dispuesto en el art. 9.1.5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto 17/06/1955), debió entenderse concedida por silencio administrativo de carácter positivo.

Examinado el primero de los distintos expedientes que se remitieron desde la Administración, del señalado con número de Registro General 23.648, resulta que con fecha 26/04/1982 se solicita por el demandante licencia de apertura del establecimiento de fecha 3/05/1982, consta que se solicitó informe técnico sobre la aplicación a la actividad del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, evacuándose informe por la Dirección de Ingeniería Industrial del Ayuntamiento de Zaragoza en fecha 6/05/1982 en el que se indicaba que se trataba de una actividad sometida a dicho Reglamento y que procedía: «...requerir al interesado para que legalice de motores, máquinas, aparatos y elementos instalados en el establecimiento mediante la presentación en el Ayuntamiento del Proyecto exigido en el art. 29 de dicho Reglamento y en el art. 4 de la Instrucción de 15 de marzo de 1963, con expresa referencia a los sistemas correctores utilizados. La licencia de apertura quedará así pospuesta a la concesión del Permiso de Instalación y posterior comprobación por parte de esta Dependencia Técnica de que las instalaciones realizadas se ajustan al Proyecto autorizado». Consta también en este expediente que se libró oficio por el Ayuntamiento con fecha 3/11/1982, notificado al recurrente con fecha 5/11/1982, en el que se le requiere para que aportase por cuadruplicado proyectos y memo-

rias suscritas por técnico competente. En dicho oficio si bien no se le señalaba plazo para aportarlo, se le indicaba que de no hacerlo, se consideraría caducado el expediente si se paraliza su tramitación más de seis meses, por aplicación de lo dispuesto en el art. 291 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17/05/1952. No consta que presentara la Memoria y Proyectos requeridos en el indicado plazo de seis meses, hasta que con fecha 30/03/1995 desde la Unidad Especial de Zonas Saturadas, se le requiere para que en término de un mes legalice las obras e instalaciones del local. A consecuencia de este requerimiento y con fecha 4/04/1995 es cuando el actor presenta los proyectos técnicos reclamados.

El actor no niega de una manera rotunda que la actividad no esté sujeta al R.A.M.I.N.P., sino que se limita a señalar que la actividad de bar no se hallaba incluida en el nomenclator o anexo del Reglamento, aunque añade que «es sabido que éste no tenía carácter limitativo (art. 2), y sólo presumiblemente podría ésta calificarse como molesta». Señala también la parte que en cualquier caso, durante todo el largo tiempo que el establecimiento ha estado en funcionamiento no consta queja vecinal alguna, ni tampoco denuncias en la Policía Local. Siendo ciertas estas aseveraciones, pues del expediente no resulta queja alguna, ni tampoco denuncias relativas al establecimiento, excepto una de contenido desconocido, motivo por el que no puede tomarse en cuenta. Ello sin embargo, no es suficiente, pues como señala la S.T.S. 22/07/1996 «en materias de licencias de actividad no existen derechos adquiridos. La licencia es procedente si se cumplen los requisitos legales, e improcedentes si se incumplen».

Por otro lado debe tenerse en cuenta que la actividad de bar-cafetería es una actividad sujeta al R.A.M.I.N.P., así puede citarse a título de ejemplo la STS 16/07/98. Respecto de la notificación del R.A.M.I.N.P. al caso concreto puede citarse la S.T.S. 11/12/95 conforme a la cual se señala la aplicación de éste último al tratarse de una norma del mismo rango que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, pero al ser de carácter especial ha de aplicarse de modo preferente, pues persiguen una finalidad determinada de protección de los intereses públicos, siendo el procedimiento a aplicar al ser posterior el 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., ni del art. 95 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, 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 y la memoria correspondientes

(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 y la memoria. Téngase en cuenta que en ningún momento se ha negado 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 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 realizase, 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.

A lo dicho añadir 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. Todo lo cual lleva a desestimar el primero de los planteamientos de la demanda: que la licencia debió entenderse por silencio administrativo positivo.

**SEGUNDO.**— Sentado lo que se acaba de decir procedería continuar examinando el resto del «iter» procedimental seguido, y así resulta que al presentarse los proyectos técnicos mediante escrito de fecha 4/04/1995, más arriba referidos, el Ayuntamiento dio lugar a un nuevo expediente, el señalado con el número 3.072.840/95, los proyectos presentados se informaron por los Servicios Técnicos correspondientes y así consta del Servicio contra Incendios; de la Sección Técnica de Actividades; de la Policía Local; tras requerirse a la parte información sobre la existencia de equipo de música, horario de cierre del establecimiento, se practicó también un periodo de información pública, mediante acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo de fecha 19/04/1996 se resolvió en el sentido de denegar al hoy demandante la solicitud de licencia de acondicionamiento de local por no haber subsanado las deficiencias que se habían puesto de manifies-

to por el Servicio de Medio Ambiente. Al mismo tiempo los servicios oportunos señalaban que procedía el archivo de la solicitud de licencia de apertura seguida en expediente 23.648/82 por ser requisito previo y preceptivo la obtención de la licencia urbanística al entender de aplicación el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas. En la notificación de la resolución de 19/04/1996 que se hizo al actor en fecha 21/04/1997, no consta que se incluyera la mención al archivo del expediente 26.648/92. Tampoco consta que contra la denegación expresa se interpusiera recurso alguno.

**TERCERO.**— Posteriormente el actor con fecha 31/06/1997 solicita licencia de acondicionamiento e instalación como legalización del local de reiterada cita, que dio lugar al expediente señalado como número 3.115.528/97, en el que tras la oportuna tramitación y de introducir las correcciones que fueron solicitadas se dictó la resolución de 22/12/2000 de la Comisión de Gobierno que es en definitiva la que se impugna en el presente procedimiento.

Mantiene el demandante que debe estarse en todo caso a la legislación vigente al tiempo de solicitar la licencia en 1982, y que no le puede ser aplicable la legislación posterior, especialmente la Ordenanza de Distancias Mínimas y las declaraciones de Zonas Saturadas aprobadas a su amparo. El Acuerdo Plenario de 29/09/1995 de declaración de zonas saturadas, entre cuyos anexos incluye el local que regenta el recurrente, en su Apartado Segundo, punto 1º dispone la prohibición en la zona delimitada de instalar nuevas actividades, así como la imposibilidad de solicitar licencia para éstas. Preveía también un régimen transitorio en el punto 2º del mismo apartado diciendo que, en el supuesto de actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos que no se haya adaptado a su normativa deberá presentar su legalización en el plazo establecido a estos efectos en la legislación del suelo y ordenación urbana.

La cuestión vendrá dada en si, como mantiene el actor, la licencia estaba concedida por silencio positivo, cuestión ya resuelta en sentido desestimatorio de la pretensión, o si también sería de aplicación el régimen transitorio que se acaba de señalar a las licencias que estén en trámite de obtención. Como sostenía la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de esta Ciudad en la Sentencia de fecha 27/06/2000 dictada en el Procedimiento ordinario 175/99: «no puede querer decir que esta situación transitoria se extienda también a aquellas peticiones de licencia que solicitadas en su día fueron denegadas, pues la recta interpretación de esta disposición sólo permite inaplicar la Declaración de zonas saturadas a aquellos expedientes que iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, no hayan sido resueltos».

En este caso consta que la solicitud de licencia que se presentó en fecha 4/04/1995, es decir antes de la Declaración de Zonas Saturadas y que en principio sería acreedora del régimen transitorio acabado de aludir, fue resuelta de manera expresa mediante resolución de 19/04/1996, y tal como se ha dicho más arriba, notificada a 21/04/1997, sin que contra dicha resolución se interpusiera recurso alguno. Denegación que vino motivada por la falta de subsanación de determinadas deficiencias observadas. De manera que la solicitud for-

mulada antes de la entrada en vigor de la Declaración de 29/09/1995 fue resuelta y consentida. Siendo a la solicitud que se presentó en fecha 31/06/1997 y que dio lugar al expediente número 3.115.528/97, una petición de licencia que se produce estando ya en vigor la reiterada Declaración y que por tanto era de aplicación la prohibición que allí se contiene.

Un supuesto similar a este es el que se trata en el Procedimiento Ordinario 175/99 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de esta Ciudad, en la sentencia arriba datada, y que fue confirmada por la Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia de 26/01/2001 de la Sección 1ª, Apelación 88/2000. En este caso se trataba de un requerimiento de subsanación en una licencia solicitada con anterioridad a la entrada en vigor de la Declaración de zonas saturadas, y en el que el recurrente a pesar de ser requerido no aportó la documentación solicitada, acordándose por la Gerencia de Urbanismo el archivo del expediente. Presentada posteriormente licencia de instalación, las sentencias citadas indican que no le es de aplicación el régimen transitorio.

**CUARTO.**— Así las cosas y resultando que la licencia solicitada en 1982, no puede entenderse concedida por silencio administrativo positivo, y que la interesada en abril de 1995 obtuvo una resolución expresa en la que se denegaba por la falta de subsanación de determinados defectos, contra cuya resolución no interpuso recurso alguno, se concluye en sintonía con las resoluciones que se acaban de citar que no es de aplicación el régimen transitorio que prevé la declaración de zonas saturadas, y por tanto es ajustada al ordenamiento jurídico la prohibición de otorgamiento de nuevas licencias, al ser de plena aplicación, al no tratarse de un supuesto de licencia pendiente de resolver, sino que era una licencia expresamente denegada. Sin que a ello sea óbice que durante todos estos años haya existido un uso consentido, pero clandestino.

**QUINTO.**— No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes.

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

## FALLO

**PRIMERO.**— Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. M. B. A., contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 11/05/2001 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la misma Comisión de Gobierno de fecha 22/12/2000, que denegaba licencia urbanística y de actividad para bar en local sito en la Avda. de Goya de esta Ciudad de Zaragoza. Por estar la actividad administrativa ajustada al Ordenamiento Jurídico.

**SEGUNDO.**— No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia contra la que puede interponerse recurso de apelación dentro de los quince días siguientes a su notificación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicias de Aragón, lo pronuncio, mando y firmo.