
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE APOYO
Recurso nº 1295/1997. Sentencia de 10-04-2003

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA URBANÍSTICA Y DE INSTALACIÓN. DENEGACIÓN. BAR.
Falta de subsanación de deficiencias de prevención de incendios.
Determinación del concepto de interesado.
Responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 10 de abril de 2003, habiendo visto los presentes autos el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado en Comisión de Servicios adscrito a esta Sección Cuarta —de apoyo— de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida como órgano unipersonal al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Unica. 2 de la Ley Orgánica 6/98 de 13 de Julio, de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Partes del recurso: Recurrente D. M.A.O.P. representada y defendida por la Letrada D. M.R.A.B.

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

Codemandada la «Cª S.A.P.» representada por el Procurador D. F.P.A. y defendida por el Letrado Sr. S.

SEGUNDO.— Actuación recurrida: Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 3 de abril de 1996, por el que se deniega a M.C.R. en representación de «B. S.L.» la licencia de legalización y acondicionamiento e instalación de Bar en C/ Heroísmo denominada «5c.» por no haber subsanado las deficiencias del Departamento de Prevención de Incendios (exp. 3.023.893/95).

TERCERO.— Interposición del recurso el 1 de agosto de 1997.

Se solicitó la ampliación del recurso a la resolución de 7 de noviembre de 1997, que desestima el recurso de revisión contra la resolución recurrida. Ampliación que fue denegada por Auto de 13 de mayo de 1998.

Demanda el 7 de julio de 1998.

Contestación a la demanda el 2 de septiembre de 1998 y el 22 de octubre de 1998.

Apertura del proceso a prueba el 22 de octubre de 1998, en el que se practicó documental por la recurrente y codemandada.

Conclusiones de la actora el 9 de marzo de 1999.

Conclusiones de las demandadas el 25 y 30 de octubre de 1999.

Se solicitó la acumulación de estos autos a los que se siguen con el número 113/98 denegándose por Auto de 18 de febrero de 2000.

Se asignó el presente recurso a la Sección Cuarta —de apoyo— de esta Sala, por Acuerdo de 2 de septiembre de 2002.

Por Providencia de 13 de diciembre de 2002, se nombró en consecuencia nuevo ponente y se acordó al tratarse de un asunto atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que la resolución del mismo se haría constituyéndose la Sala con un solo Magistrado, quedando con posterioridad los Autos conclusos para Sentencia.

CUARTO.– Cuantía: Indeterminada

QUINTO.– Pretensiones de la parte recurrente: 1. Estimación de la demanda y Nulidad del acto recurrido.

2. Reconocimiento situación jurídica individualizada, por la que se conceda la licencia solicitada, se ordene la tramitación en el seno del expediente de la licencia urbanística, de la licencia de apertura solicitada por la recurrente y en ambos casos se condene al Ayuntamiento al pago en concepto de daños y perjuicios de los ocasionados por el cierre del local y por los beneficios dejados de obtener por dicho periodo.

3. Imposición de costas a la Administración demandada.

Hechos de trascendencia para la resolución del presente recurso.

1) El 7 de febrero de 1995 la Mercantil B., solicitó licencia de obras para la legalización del local sito en C/ Heroísmo denominado «5c.» (exp. 3.023.893/95). El mismo día solicitó licencia de apertura (exp. 3.039.199/95).

2) El día 27 de febrero de 1995 la recurrente solicita licencia de apertura para el mismo local indicando en la petición que se había presentado a nombre de B., licencia de instalación, que se había pagado tasa por ello y que se había presentado igualmente Proyecto de acondicionamiento (exp. 3.039.199/95).

3) Por informe de 12 de junio de 1995 consta en el expediente de B. que de conformidad al Proyecto de 20 de diciembre de 1994, debía de justificar la resistencia al fuego RF-120 descrita en el Proyecto en cuanto a estructura y forjados.

4) En el mismo expediente y por escrito del Letrado de 14 de junio de 1995 se acordó que la Policía Local informara sobre titularidad y demás condiciones en que se encuentre el local de referencia. Por informes de 8 y 22 de julio de 1995 se informó por la Policía Local que el establecimiento estaba abierto y que había cambiado de propietario y que era la recurrente.

5) Por Resolución de 22 de agosto de 1995 del Jefe de Servicio se requería a B. para que subsanase la deficiencia del Servicio de Prevención de Incendios. Esta resolución se intentó notificar a la citada empresa y al no poder hacerlo se notificó por el Boletín Oficial de la Provincia de 20 de febrero de 1996.

6) No habiendo sido subsanada se denegó la licencia de instalación por la Resolución que aquí se impugna.

7) Por escrito de 19 de mayo de 1997 se pone en comunicación del Ayuntamiento que la empresa que solicitó la licencia había cedido todos sus derechos a la recurrente para la legalización del Bar.

8) Por resolución de 3 de junio de 1997 el Ayuntamiento se dio por enterado de la condición de interesado de la recurrente y se le notificó la denegación de la licencia.

9) Con posterioridad interpuso recurso extraordinario de revisión contra la denegación de licencia que fue desestimado por Resolución de 7 de noviembre de 1997. Contra esta resolución interpuso recurso contencioso administrativo (nº 113/98) que fue desestimado por Sentencia de esta misma Sección de 22 de octubre de 2002

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

a) Considera la recurrente que era parte interesada en el procedimiento de legalización del bar instado por B., pues no sólo es interesado el que promueve el expediente, sino también aquel que tiene interés legítimo y que puede ser afectado por la Resolución (art. 31.1 b. y c.). En este caso la Corporación conocía porque había sido solicitada la licencia y por los dos informes de la Policía Local que la recurrente era la nueva propietaria del local. Por lo tanto era preciso que se hubiera notificado la diligencia para subsanar el Proyecto antes de la resolución denegatoria. En cualquier caso si no fuese un local sometido a la Ordenanza de Zonas Saturadas se hubiera evitado este pleito, pues se podría haber solicitado de nuevo la licencia.

b) Entiende que debió tramitarse conjuntamente las dos licencias las de apertura y la de instalación y así evitar el presente litigio, pues la recurrente hubiera podido subsanar la falta del proyecto de incendios suscitada.

SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y de la compañía de seguros codemandada: Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

Resumen de los motivos de oposición al recurso.

a) Es correcta la tramitación del expediente de legalización pues sólo adquiriría la condición de interesada, cuando puso en conocimiento del Ayuntamiento la cesión de los derechos del local y entonces sólo a partir de ese momento cabía que se le notificase el expediente.

b) No es cierto que las dos licencias la de instalación y la de apertura debieran tramitarse conjuntamente, pues tratándose de un establecimiento sometido al Reglamento de Actividades Molestas primero ha de concederse la licencia de instalación y sólo cuando la obra está realizada y se pasa la visita de inspección es posible conceder la licencia de apertura.

c) Niegan los demandados que la Administración haya ocasionado unos daños que deba indemnizar en este recurso, pues la causa de la falta de notificación y de la ausencia de subsanación del defecto sólo a la recurrente le es imputable, pues hasta que no puso en conocimiento del Ayuntamiento la cesión, ningún derecho a la explotación del local podía tener.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— La recurrente durante este procedimiento aunque ha sostenido que era la titular del negocio cuando se denegó la licencia, en ningún momento manifiesta que fuese en el año 1996, la directamente interesada en la tramitación del expediente de legalización del Bar que había instado «B». Sin duda no manifiesta que es la interesada directa porque conoce que de conformidad a lo dispuesto en el art. 31.3 de la Ley 30/92 y art. 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, conoce sólo a partir del momento en que el cesionario y el cedente de la licencia ponen en conocimiento del Ayuntamiento esta circunstancia, puede éste tener por decaído en su solicitud al inicial solicitante y entenderse directamente con la nueva interesada directa del expediente. Y es evidente que por motivos que en la prueba de confesión no fueron aclarados, aunque la recurrente ya había pactado la transmisión del negocio con la empresa B., cuando solicitó ella misma la licencia de apertura, es lo cierto que sólo en mayo de 1997, se aportó a la Corporación este documento y sólo desde ese momento cabía entender formalizada la cesión de los derechos que sobre el expediente podía tener.

Lo que suscita la recurrente es que no sólo los que promueven el expediente deben de ser calificados como interesados en el mismo, sino también otros que la propia Ley se encarga de definir. Así son interesados «los que sin haber promovido el expediente tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte» y «aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el expediente antes de que haya recaído resolución definitiva» (art. 31.1 b. y c. de la Ley 30/92). Pues bien en el presente caso y en la persona de la recurrente concurren las dos circunstancias antes vistas.

Es evidente que la recurrente no fue la promotora del expediente. Pero es igualmente palmario que desde el 27 de febrero de 1995, era una persona directamente afectada por la decisión que en el mismo se iba a adoptar, pues solicitó «licencia de apertura», respecto del mismo local, indicando incluso que se había solicitado licencia de instalación y que se había aportado el proyecto de prevención de incendios. Si se encadenan dos peticiones de licencia de apertura, con un plazo de quince días de diferencia, es claro que con independencia del incumplimiento de la obligación que tiene la peticionaria de aportar el documento de cesión —y de los efectos que ello de pueden derivar—, es lo cierto que no puede negársele la condición de interesada.

Pero es que aunque se alegase que esta condición era sustentada en otro expediente y que en el que fue objeto de denegación no se llegó a personar hasta mayo de 1997 —cosa que es cierta—, lo que es imposible negar es que el Ayuntamiento desconociese esta circunstancia en el aludido expediente. Por motivos que no pueden ser otros que los de tener constancia cierta de quién era el titular del negocio, para verificar la veracidad de lo alegado en la inicial instancia y para imputar también responsabilidad a la verdadera propietaria en el caso de que no fuese la que solicitó la licencia, fueron los propios Servicios

Municipales los que encomendaron a la Policía Local, la misión de informar sobre la titularidad del negocio. Y hasta en dos ocasiones la Policía Local con anterioridad a la denegación de la licencia, informó al Servicio —además de otras circunstancias relevantes—, que la titular del negocio era la recurrente. A pesar de esta información y a pesar de que aún no había sido posible notificar el requerimiento de subsanación al anterior propietario, la Administración no notificó el aludido requerimiento a la recurrente cuya titularidad le costaba, continuando el mismo y denegando la licencia precisamente por no reparar esa falta del proyecto.

Se dice en la contestación a la demanda que no podía notificar esta actuación a la recurrente porque la Policía no es órgano competente para determinar la titularidad del establecimiento. Sin embargo, es evidente que con esta actuación se infringió la doctrina de los actos propios. Pues si primero se autoriza y se conmina a la Policía para que investigue quién es el titular del negocio, no le es dable después desconocer esta información y no actuar en consecuencia, notificando el requerimiento a quién se sabía que era titular del negocio, aunque no hubiese formalmente puesto en comunicación del Ayuntamiento la cesión del mismo.

Y es que no puede olvidarse que las licencias urbanísticas y de instalación por su propia naturaleza son transmisibles, al tratarse de una licencia de carácter material o real en la que ninguna relevancia tiene el titular de las mismas (art. 13.1 y 15.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). También debe decirse a diferencia de lo que se alega por la Administración en su contestación a la demanda que si ha existido la transmisión de la licencia y ésta no ha sido comunicada a la Administración, la consecuencia no es la denegación de la misma, sino que la responsabilidad en el ejercicio de la actividad es compartida por adquirente y cedente tal y como establece el aludido precepto y está suficientemente dicho por la doctrina reiterada del Tribunal Supremo (por citar las más recientes la STS de 23 de diciembre de 1998 —RJ 1999/1630—, 24 de mayo y 12 de julio de 2000 —RJ 2000/4318 y 6244—). Por tanto si se conocía que había una nueva titular y la responsabilidad hasta la comunicación de la cesión era compartida, entonces la única actuación correcta posible era la de notificar a la recurrente el requerimiento de subsanación desde el momento en que fue conocida esta circunstancia. Y no habiendo procedido así la Administración, el recurso en este punto debe ser estimado y, anulada la denegación de licencia.

Lo que no cabe es conceder la licencia en este pleito. Procederá la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la resolución impugnada para que la Administración bien considere por los documentos que constan que el defecto ha sido subsanado y conceda la licencia —dado que ahora ya es titular del derecho— o bien requiera a la recurrente de subsanación del proyecto de incendios (escrito de 12 de junio de 1995) y si es de su interés la recurrente presente la documentación requerida, continuando el expediente por su trámite.

SEGUNDO.— Queda por resolver la pretensión indemnizatoria que también se insta. Sin embargo esta se centra en la indemnización por la clausura del local, cuando a fecha del acto recurrido, si bien como ha quedado indicado la recurrente tenía interés en la tramitación del expediente, no podía ser la titular del establecimiento y por ello no podía válidamente ejercer la actividad hasta que la cesión no se hubiera materializado y comunicado a la Administración. Sólo en el momento en que la recurrente notificó la cesión puede entenderse que tenía derecho a ejercer validamente la actividad y esta cesión sólo se materializó un año después de la denegación de la licencia. El perjuicio que aquí se suscita no se ha ocasionado directamente por el actuar administrativo, pues su derecho era en ese momento a ser parte en el expediente, no a que se concediese la licencia a su nombre. El perjuicio fue ocasionado porque la recurrente incumpliendo su obligación no aportó la documentación de cesión.

No concurren por tanto los requisitos de acción directa y exclusiva, ocasionante del daño para que pueda imputarse responsabilidad a la Administración respecto del daño de no conseguir la licencia que se alega. Por todo ello la pretensión indemnizatoria no puede acogerse.

TERCERO.— De conformidad a lo dispuesto en el art. 131 de la Ley de 1956, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Estimar parcialmente el presente recurso nº 1.295/97, interpuesto por la Letrada D. M.R.A.B. en nombre y representación de D. M.A.O.P. y en consecuencia:

PRIMERO.— Declarar no ser conforme a derecho la denegación de licencia que se anula.

SEGUNDO.— Reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente, si es su interés, a la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la resolución impugnada para que la Administración bien considere por los documentos que constan que el defecto ha sido subsanado y conceda la licencia —dado que ahora ya es titular del derecho— o bien requiera a la recurrente de subsanación del proyecto de incendios (escrito de 12 de junio de 1995) y si es de su interés la recurrente presente la documentación requerida, continuando el expediente por su trámite

TERCERO.— Denegar la pretensión indemnizatoria suscitada.

CUARTO.— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso. Contra esta Sentencia no cabe recurso ordinario de casación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado en comisión de servicios adscrito a Sección Cuarta —de refuerzo— de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.