

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 295/2010. Sentencia nº 30 (27-01-2014)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO. HOTEL. DENEGACIÓN.

Inadmisión prueba en Instancia. Indefensión inexistencia, no cabe invocar Derecho de Igualdad en supuestos de ilegalidad. Exigencia doble denuncia de mora prevista en el art. 33.4 RAMINP, efectividad silencio positivo, aplicabilidad del mismo. No aplicabilidad régimen general LPAC y existencia de deficiencias no subsanables. Nulidad resolución administrativa, inexistencia.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hijar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana

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

D. Juan-José Carobonero Redondo (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintisiete de enero de dos mil catorce.

En nombre de SM. el Rey.

VISTO, Por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN, integrada por los Magistrados que al margen se relacionan, el recurso de apelación nº 295/10, interpuesto por el apelante A.S.L., representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> P. y defendido por el Letrado D. P., y como parte apelada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> S. y defendida por el Letrado del Ayuntamiento D. J., contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº Cuatro de Zaragoza, de fecha 31 de mayo de 2010 dictada en el recurso contencioso administrativo Procedimiento Ordinario nº 259/09.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, dictó sentencia de fecha 31 de mayo de 2010, desestimatoria del recurso, sin costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, interpuso recurso de apelación la entidad A.,S.L., a través de su representación procesal, suplicando de esta Sala la estimación del recurso de apelación, anulando la sentencia recurrida, y, en consecuencia se dicte sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad apelante, y, por ello, se declare la invalidez de los actos administrativos impugnados y se reconozca la obtención de autorización de puesta en funcionamiento de actividad clasificada para el establecimiento hotelero A. de Zaragoza. Admitido dicho recurso, se dio traslado a la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró votación y fallo el día señalado, 23 de enero de 2014.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la entidad A.,S.L. se impugna mediante el presente recurso de apelación la sentencia nº 186/2010, dictada con fecha de 31 de mayo de 2010 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Zaragoza, en los autos de Procedimiento Ordinario registrado con el número 259/09.

La sentencia recaída en la instancia desestima el recurso contencioso-administrativo deducido frente al Acuerdo del Consejo de la Gerencia de Urbanismo

del Municipio de Zaragoza de 10 de febrero de 2009, por la que se desestimó y archivó la solicitud de autorización de puesta en funcionamiento de actividad clasificada para la actividad de hotel, así como el Acuerdo de 31 de marzo de 2009, del citado organismo, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto frente al antedicho Acuerdo denegatorio de autorización.

La Juez de instancia, en esencia, rechaza las pretensiones de la entidad recurrente por entender que la solicitud de autorización no puede ser tenida como completa en el sentido de “conforme a Derecho” en su totalidad. Añade que a la recurrente se le denegó la autorización solicitada por no cumplimentar los requerimientos de subsanación de deficiencias detectadas por los correspondientes órganos técnicos municipales y que no cabe el otorgamiento por silencio positivo de la licencia en cuestión, por impedirlo el artículo 33.4 del RAMINP, que exige doble denuncia de mora, lo que aquí no ha sido cumplimentado. En fin, entiende que la referencia en la resolución recurrida, la de 10 de febrero de 2009, a la Ley 7/2006 de protección ambiental de Aragón, debe ser entendida como mero error de transcripción y, examinada la tramitación del expediente administrativo, cabe concluir en que su tramitación se ha ajustado en todo caso a lo dispuesto en los artículos 30 y siguientes del RAMINP.

**SEGUNDO.-** No conforme la entidad codemandada A.,S.L. con tal fallo y los razonamientos en que se sostiene, interpuso el presente recurso de apelación, suplicando del juzgado ante el que lo interpone, la elevación del mismo, tras los trámites oportunos, a esta Sala y la consiguiente estimación del recurso de apelación interpuesto, la revocación de la sentencia de instancia, con la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto. Y combate la sentencia de instancia, en esencia, alegando, en primer lugar, vulneración del artículo 24.2 de la C.E. por la indebida inadmisión de medios de prueba, que se consideran por la recurrente y apelante fundamentales para el sustento de sus pretensiones, consistente en documental orientada a la acreditación del otorgamiento por silencio administrativo de licencias de puesta en funcionamiento en otros casos por parte del Ayuntamiento. Y es que, de acreditarse tal dato fáctico, estaríamos en presencia de una vulneración del artículo 14 de la C.E. así como vulneración del artículo 43, de la LPAC, tras la reforma operada por Ley 4/1999, que suprime la denuncia de la mora como presupuesto de efectividad positiva del silencio administrativo. El segundo motivo de apelación, se centra en la supresión de la exigencia de denuncia de mora para la efectividad del silencio administrativo positivo, a partir de la reforma de la LPAC, por Ley 4/1999. De este modo, el régimen jurídico del silencio administrativo establecido en los artículos 42 y siguientes de la LPAC habría desplazado al artículo 33.4 del RAMINP, por mor del principio de jerarquía normativa y el carácter preconstitucional del RAMINP. Por último, critica la sentencia de instancia porque a su juicio incurre en arbitrariedad, por no considerar nula de pleno derecho una resolución administrativa dictada en procedimiento en el que por la Administración se invocó la aplicación de una Ley posterior, por tanto no vigente al tiempo de la solicitud de autorización tramitada. Sostiene la recurrente que se ha seguido un procedimiento administrativo radicalmente distinto al que debió aplicarse conforme a la normativa vigente al tiempo de la presentación de la solicitud.

El Ayuntamiento de Zaragoza, parte apelada, se opuso al recurso de apelación, y suplicó su desestimación íntegra y la confirmación de la Sentencia de instancia, sosteniendo la corrección de los razonamientos contenidos en ella.

**TERCERO.-** La entidad apelante, considera, en primer lugar, que con la denegación de determinados medios de prueba se le ha causado indefensión, con vulneración del artículo 24 de la CE. La prueba denegada por la Juez de instancia, consistía en determinada documental pública que tenía por objeto la acreditación de la aprobación por silencio administrativo de licencias de puesta en funcionamiento de actividades clasificadas como la que constituye el objeto del presente supuesto. Tal prueba fue inadmitida por providencia de 23 de noviembre de 2009 y auto de 22 de enero de 2010, dictados por la Juez de instancia, razonando, en esencia, que era innecesaria, por cuanto que la cuestión controvertida en el procedimiento era de raíz jurídica y no fáctica, así como que ninguna virtualidad podía tener una

argumentación en torno a una potencial vulneración del principio de igualdad por la actuación administrativa impugnada, dado que no cabe la invocación del Derecho a la igualdad, en supuestos de ilegalidad.

Pues bien, para el planteamiento de la cuestión en términos de vulneración del principio de igualdad, se necesita resolver, previamente, la cuestión relativa a la posibilidad de adquisición por silencio de licencias de puesta en funcionamiento de actividades clasificadas, de la naturaleza de la que pretende en este caso ser objeto de la misma. Asimismo, para cuando, en un plano meramente hipotético, fuera resuelta esta cuestión principal a favor de los postulados defendidos por la apelante, el reconocimiento de la pretensión que se ejercita devendría obligada, sin necesidad de una adicional argumentación en torno al principio de igualdad que, en esa nueva dimensión, se revelaría ya como innecesaria. Por ello, es lógico el razonamiento empleado por la Juez de instancia en su auto de 22 de enero de 2010, cuando dice que no cabe invocación del derecho a la igualdad en supuestos de ilegalidad; pues, de mantenerse la pervivencia de la exigencia de doble denuncia de mora para la efectividad positiva del silencio administrativo en materia de licencias de puesta en funcionamiento de actividades clasificadas, la acreditación de actuaciones administrativas que pudieran no ser conformes a Derecho, por tener por otorgadas, por silencio administrativo este tipo de licencias, no podría beneficiar al recurrente al que se le denegó por virtud de resolución administrativa que termino siendo ajustada a Derecho al exigir doble denuncia de mora en estos supuestos.

Visto desde tal perspectiva el razonamiento de la Juez de instancia en el antedicho auto, deviene de inapelable e intachable lógica, debiendo ahora nosotros compartir el mismo, haciéndolo nuestro, para concluir en la inexistencia de vulneración alguna del artículo 24 de la C.E. Así pues, consideramos por un motivo u otro la prueba pretendida por la recurrente, como antes lo entendió la Juez de instancia, como innecesaria, a lo que debe añadirse que, para la apreciación de vulneración del Derecho fundamental pretendida, se requiere, conforme así lo viene exigiendo el Tribunal Constitucional (por todas la STC 42/2011, de 11 de abril, FJ 2º), una verdadera y real situación de indefensión material que no concurre en el presente supuesto. Y es que son los propios términos en que la apelante articula en este punto su crítica, los que evidencia la propia irrelevancia de la prueba correctamente inadmitida, pues nada aporta que el Ayuntamiento haya actuado en otros casos, conforme a lo que pretende la parte como ajustado a Derecho y que es precisamente lo que debe ser ahora, en primer lugar, objeto de examen y análisis jurídico. No podemos compartir, por lo tanto el primer motivo de recurso que esgrime la apelante.

**CUARTO.-** Centrada la cuestión en tales términos, la cuestión relativa a la pervivencia de la exigencia prevista en el artículo 33.4 del RAMINP, de doble denuncia de mora, para la plena efectividad positiva del silencio administrativo a efectos de otorgamiento de licencias de puesta en funcionamiento de actividades clasificadas, que pese a los esfuerzos desplegados por la apelante no es la clave de la solución al problema que aquí se plantea, ha sido ya tratada tanto por esta misma Sala y sección, como por otras Salas de lo Contencioso-Administrativo, y lo ha sido en sentido contrario al sostenido por la recurrente. Es el caso de nuestras sentencias de 3 y 25 de marzo de 2010 (recursos nº 78/08 y 77/06, respectivamente), como también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sec. 1ª, de 14 de septiembre de 2012 (rec. 161/2012), evocando en ésta la referida Sala, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2002 (rec. nº 6086/96). En todos estos casos, se parte de que la normativa de aplicación en estos supuestos es el RAMINP, y en concreto su artículo 33.4, siendo exigible doble denuncia de mora. En este sentido, se ha dicho, y hemos dicho también, que en tales supuestos no es aplicable el régimen general del silencio administrativo previsto en la LPAC, sino el régimen específico previsto en dicho Reglamento, pues, los artículos 167 y 176 de la LUA/1999 remiten en bloque a la normativa estatal, por el principio de ley especial, dejando fuera también el artículo 193.2 5º de la Ley 7/99 de Administración Local de Aragón. Y es que, conviene no perder de vista que la normativa contenida en el RAMINP es, o ha sido, normación básica del Estado y no es sino hasta la Ley estatal 34/07, de 15 de noviembre de

Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, cuando se dispone la derogación del RAMINP, salvo en las CCAA y Ciudades Autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa. En el caso de Aragón, dicho Reglamento fue sustituido, precisamente por la Ley 7/2006.

Como decíamos antes, pese a los esfuerzos argumentativos de la apelante, no debe buscarse la clave para la solución al problema que se nos plantea en la pervivencia o no de la doble denuncia de mora, sino, como la propia sentencia de instancia pone de manifiesto y así se desprende de las resoluciones administrativas impugnadas, el motivo denegatorio de la licencia en cuestión, no se encuentra en que el recurrente y ahora apelante no hubiera denunciado la mora en su momento, sino en que, requerido de subsanación, ante los informes de los órganos técnicos municipales competentes, que pusieron de manifiesto determinadas deficiencias, sin embargo la entidad recurrente nunca subsanó, nunca respondió a tales requerimientos y la cumplimentación de los mismos, eran condicionamiento para el otorgamiento de la correspondiente licencia. Tal hecho, que la Juez de instancia subraya en su sentencia, no ha sido ahora atacado en la apelación, de suerte que, fácilmente podrá concluirse en lo inoperativo del silencio administrativo (de un modo u otro, con independencia de la posición que se adopte ante tal problema) a los efectos pretendidos por la apelante, pues es suficiente para concluir en la corrección de la sentencia de instancia y, por consiguiente, en las resoluciones administrativas impugnadas, con aplicar el artículo 176 de la LUA/1999, cuando cierra toda posibilidad de acceso a una licencia por la vía del silencio administrativo, cuando se pretende adquirir en contra de la legislación. Así pues, el segundo motivo de apelación tampoco puede prosperar.

**QUINTO.-** E igual suerte desestimatoria ha de correr ahora el tercer motivo de apelación planteado, esto es, el que tacha la sentencia apelada de incurrir en arbitrariedad al no considerar nula de pleno derecho una resolución dictada en un procedimiento en el que se invocó la aplicación de una Ley posterior en el tiempo y, por lo tanto, todavía no vigente.

Y es que, en primer lugar, el motivo está mal planteado, pues se articula sobre la base de afirmaciones apodícticas que no contienen en realidad concreta crítica de la sentencia apelada en este punto. Efectivamente, la Juez de instancia sostiene que la invocación en la resolución impugnada de la Ley de protección ambiental de Aragón, Ley 7/2006, se limita a mera invocación, que no va más allá de un simple error de transcripción, y añade que no se indica concreta vulneración del régimen jurídico establecido en el RAMINP, por aplicación de diferentes trámites contenidos en la Ley 7/2006 no aplicable al caso concreto, en que por la Administración se incurre, frente a lo que se opone, ahora ante nosotros, las mismas argumentaciones que realizó en la primera instancia, sin ofrecer concreta crítica del razonamiento de la Juez de instancia.

Pero es que, en cualquier caso, examinado el expediente administrativo, puede comprobarse que la Administración se ajusta en él, como también en las resoluciones que lo culminan y que son objeto de recurso por la apelante, al régimen jurídico establecido en el RAMINP, a lo que ha de añadirse que ninguna novedad o peculiaridad introduce la Ley autonómica sobre lo ya previsto en el citado Reglamento, más allá de la supresión del presupuesto de doble denuncia de la mora para tenerse por otorgada por silencio, este tipo de licencias, fuera de los supuestos vedados de adquisición u otorgamiento “contra legem”.

En consecuencia, por todo lo dicho, el recurso de apelación debe ser íntegramente desestimado.

**SEXTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición, si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros, por cada una de las apeladas, en su caso, que se hubieran opuesto al recurso de apelación.

Por todo lo cual,

## **FALLAMOS**

Que **DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS** el recurso de apelación nº 295/2010 interpuesto por la representación procesal de la entidad A.S.L., contra la Sentencia nº 186/2010, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Zaragoza, el 31 de mayo de 2010, en el Procedimiento Ordinario nº 259/09, con expresa condena en costas a la apelante, en los términos contenidos en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

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