

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 113/1998. Sentencia de 22-10-2002**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA URBANÍSTICA. DENEGACIÓN. ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIÓN BAR.

Denegación de licencia de apertura de actividad de bar.

---

**Ilmo.**

**MAGISTRADO**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza a veintidós de octubre de dos mil dos.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado, actuando como órgano unipersonal de la Sección Cuarta de refuerzo, los presentes autos de Recurso contencioso-administrativo nº 113/98, seguidos a instancia de D<sup>a</sup> M. A. O. P. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 7/11/1997 por la que se desestimaba el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gerencia de fecha 3/04/1996 que denegaba licencia urbanística de acondicionamiento e instalación de bar en calle Heroísmo y contra la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se denegaba licencia de apertura solicitada para la actividad de bar sito en calle Heroísmo, representada y defendida por la Letrado Sra. D. R. A. B. Representando a la Corporación demandada el Procurador Sr. P. A. y con defensa del Letrado Consistorial Sr. G. P. Como coadyuvante la aseguradora «A. P.», representada por el Procurador Sr. P. A. y con defensa del Letrado Sr. S.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 26/01/1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra las resoluciones señaladas más arriba. Mediante proveído de fecha 12/03/1998, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras su recepción se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 02/06/1998 y en la que se suplicaba se dejaran sin efecto las resoluciones impugnadas y se otorgase la licencia o se ordenase la tramitación en el seno del expediente de la solicitud de licencia de apertura de la actora y se condenase a la Administración al pago, en concepto de daños y perjuicios de los gastos originados por el cierre del establecimiento y por los beneficios dejados de obtener en dicho periodo, imponiendo las costas a la Administración deman-

dada. Oponiéndose a las pretensiones de la actora la Administración demandada mediante escrito de contestación a la demanda de fecha 29/06/1998 en el que de forma previa planteaba la existencia de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo consistente en litispendencia. Con fecha 4/09/1998, la coadyuvante, A. P. S.A. presentó escrito de contestación a la demanda, y tras plantear también la concurrencia de la misma causa de inadmisibilidad del recurso, terminaba solicitando la desestimación del recurso. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y quedó pendiente de señalamiento el día 29/03/1999. Por Acuerdo de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Tribunal de fecha 2/09/2002, se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo y posteriormente se designó nuevo ponente a D. José Alfonso Tello Abadía, al tiempo se acordaba que el mencionado recurso fuera resuelto por un solo Magistrado, el designado ponente.

**SEGUNDO.**– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales y su cuantía es indeterminada.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**– Una primera cuestión a resolver será la concurrencia de la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada y por la entidad aseguradora que compareció como coadyuvante reforzando la posición procesal de aquella. Pues bien, ambas plantean la existencia de litispendencia por razón del recurso contencioso administrativo nº 1.295/97, seguido ante la misma Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. No puede admitirse dicha litispendencia por cuanto, si bien no puede negarse que existe entre ambos recursos evidentes conexiones, no tendrá el alcance que pretende la Administración y la coadyuvante. La propia Sala mediante Auto de fecha 26/04/1999, ya desestimó la acumulación pretendida entre ambos procesos, y a dicha resolución deberá estarse, pues ambos recursos sin perjuicio de su interdependencia, tienen un objeto distinto. Mientras que en el seguido con el número 1.295/97 se impugna de una forma directa la resolución de 3/04/1996, en el presente recurso, no se está impugnando la misma resolución, sino la de fecha 7/11/1997, por la que se desestima el recurso extraordinario de revisión.

Pues bien, sea cual fuere la pretensión que concretamente se haya formulado en el suplico de la demanda, el objeto del recurso queda limitado exclusivamente a lo que se decide en el acto administrativo que se impugna: la desestimación del recurso de revisión. Pues incluso si se acordase la estimación del recurso, nunca podría declararse en el fallo de esta Sentencia la nulidad del acuerdo de 3/04/1996, sino que lo único que procedería sería la estimación de la demanda en el sentido de que procedería la tramitación del recurso de revisión, sin que ello supusiera determinar una concreta resolución al mismo. Por otro lado en el recurso 1.295/97, en el que todavía no ha recaído senten-

cia, se impugna el acuerdo de 3/04/1996, de modo que de estimarse la demanda, sí que procedería en su caso la revocación del dicho acuerdo y la consiguiente declaración de nulidad del mismo. En conclusión, ambos recursos tienen por objeto distintas resoluciones y la eventual estimación de las mismas, sin perjuicio de que su evidente conexión tendría distintos efectos. Debe por ello desestimarse la existencia de la causa de inadmisibilidad de litispendencia alegada por la Administración demandada y la coadyuvante.

**SEGUNDO.**— Al respecto de la revisión pretendida por la recurrente y que como se acaba de decir es el objeto del presente proceso, debe tenerse en cuenta que consiste en someter los actos administrativos impugnados a un nuevo examen para su ratificación, corrección, enmienda o anulación, si son contrarios a Derecho, es decir, supone un nuevo examen de la cuestión ya resuelta con anterioridad. Dicha revisión puede practicarse de oficio por la propia Administración autora del acto. Pero se trata de una facultad limitada por razón del principio de seguridad jurídica y del respeto a los derechos adquiridos, por lo que sólo puede acordarse por la Administración sin límites en aquellos casos en los que el acto estuviera incurso en el supuesto de mayor gravedad: la nulidad de pleno derecho o radical, o con infracción manifiesta de la Ley, en cuyo caso la Administración solo puede proceder a su anulación contando con el dictamen del Consejo de Estado, en este caso de la Comisión Jurídica Asesora, en el sentido de que la infracción de ley es manifiesta, y en todo caso dentro del plazo de caducidad de 4 años. En los demás casos, para conseguir la anulación de dichos actos, previamente la propia Administración debe declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así en caso de infracción manifiesta, la Administración anula, en cambio en el de infracción no manifiesta, pide a los Tribunales de Justicia la anulación de los actos a través del correspondiente recurso contencioso administrativo. (STS 26/03/1998).

La actora pretendía la impugnación de la resolución, acudiendo para ello al trámite previsto en el art. 108, en relación con el art. 118 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, si bien hace un uso desviado del mencionado recurso, previsto para aquellos casos de imposibilidad de emplear otro remedio impugnativo frente a la situación que pretende contraria a derecho, lo que no se da en el presente caso, pues como reconoce la actora utiliza contra un mismo acto una doble vía, de un lado interpone contra el mismo recurso contencioso administrativo, que da lugar al recurso nº 1.295/1997 y de otro interpone un recurso extraordinario de revisión. Justificándolo en la pretensión de evitar acudir al recurso jurisdiccional, siendo curioso que tan benemérita intención haya dado lugar precisamente al efecto contrario: duplicar el número de recursos contencioso administrativos.

Ahora bien la vía elegida y que ahora se examina, obliga a fundar el motivo en «...error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente», tal y como hace la parte en su escrito de fecha 25/07/1997. Es

doctrina Jurisprudencial sobre el alcance y requisitos exigidos por la misma relativa al error de hecho, la que excluye del concepto «error de hecho» aquellas cuestiones relativas a interpretación, determinación o aplicación indebida de las normas, así como la apreciación misma de las pruebas. Así, las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1988 y de 16 de enero de 1995 recuerdan el criterio jurisprudencial consolidado en lo que atañe al alcance del «error de hecho», señalando que se considera tal «a aquél que verse sobre un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación debiendo poseer las notas de ser evidente, indiscutible y manifiesto», quedando excluido de su ámbito «todo aquello que se refiere a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de las pruebas e interpretación de las disposiciones y calificaciones que puedan establecerse» (STS 4 octubre 1993, entre otras), o sea, todo lo que vaya más allá de los presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa (STS 16 julio 1992). En este mismo sentido y por citar casos próximos al presente, la Jurisprudencia ha excluido del ámbito de los errores de hecho las posibles interpretaciones erróneas de las normas (SSTS 24 octubre 1967 y 25 octubre 1972), la delimitación del alcance de un precepto legal y su interpretación (SSTS 28 septiembre 1984 y 17 marzo 1986) o la posible derogación o no de una norma legal (dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio de 1990), afirmaciones todas las hechas que si bien se refieren al nº 1 del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1.958 son plenamente aplicables al vigente artículo 118.1.1 de la Ley 30/1992.

La recurrente planteaba que el error estribaba en que no se había tenido en cuenta que en los proyectos de instalación e incendios presentados junto con la primera solicitud, ya se hacían constar los datos que se interesaban por la Administración en cuanto a cumplimiento de la resistencia al fuego. Plantea la recurrente en realidad, una incorrecta valoración de los elementos que resultan del propio expediente, no la existencia de un error de hecho en la forma apuntada más arriba, lo que está haciendo es discutir la suficiencia o insuficiencia de la mención contenida en el proyecto sobre la resistencia al fuego defendiendo que las indicaciones que constan en el proyecto son suficientes a los efectos pretendidos por la propia Administración, traslada el debate, no a una cuestión fáctica, sino a la valoración efectuada por la Administración de elementos obrantes en el expediente administrativo. No se trata pues de un error de hecho de los mencionados en el art. 118 de la L.R.J.A.P. y P.A.C.

La actora para defender la corrección del proyecto aportó junto con el escrito presentado en fecha 19/05/1997 una certificación emitida por un arquitecto técnico en fecha 14/05/1997, en la que se contenían una serie de datos técnicos sobre la resistencia al fuego de revestimientos y cerramientos del local. En cualquier caso, se trata de un documento de fecha posterior a la resolución denegatoria de fecha 3/04/1996, y que al tiempo de dictarse no estaba incorporado al expediente, por lo que tampoco reúne las condiciones del art. 118.1.1ª de la L.R.J.A.P. y P.A.C., que hace depender el momento en el que surte efecto el documento a los efectos del «error de hecho», no de la eficacia del acto

administrativo y por ende de su notificación, sino que lo refiere a un momento anterior, al de pronunciarse la resolución, así dice el precepto: «Que al dictarlos se hubiere incurrido en error de hecho..». De manera que no dependerá como pretende la parte de su notificación, sino de la fecha de la resolución, que como se ha visto es bastante anterior. En conclusión, no se puede apreciar en el documento aportado la virtualidad que pretende la parte, resultando en consecuencia que no consta la existencia de error de hecho en la forma señalada por la Ley, y por tanto la resolución administrativa por la que se desestima el recurso de revisión interpuesto es ajustado al ordenamiento jurídico.

**TERCERO.**— La siguiente cuestión a examinar es la relativa a la resolución de fecha 21/11/1997 por la que se deniega la licencia de apertura solicitada. Se funda la denegación de la licencia de apertura en la falta de licencia de acondicionamiento e instalación, de modo que conforme a lo dispuesto en el art. 40.3 del Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, es un antecedente previo disponer de dicha licencia para poder obtener la licencia de apertura. Concluye el Ayuntamiento que al no disponer de la licencia de acondicionamiento e instalación, pues había sido expresamente denegada, no procedía la concesión de la de apertura.

Como ya sabemos a estas alturas, con fecha 3/04/1996 se denegó la licencia de legalización de acondicionamiento e instalación de bar en la calle Heroísmo nº 17-19. El art. 40 del real Decreto 2816/1982 establece la necesidad de obtener licencia de apertura, la cual como se ocupa de señalar en su número 3, tiene por objeto la comprobación de que la construcción, o la reforma y las instalaciones se ajustan íntegramente a las previsiones del proyecto previamente aprobado por el Ayuntamiento al conceder la licencia de obra. Se trata pues, de comprobar que la realidad se acomoda al proyecto presentado y que se han adoptado las medidas de corrección establecidas, pero en todo caso la existencia de la licencia de acondicionamiento e instalación es un requisito previo sin el que no podría obtenerse la de apertura. Resultando acreditado que por el Ayuntamiento no se había concedido esa licencia, antes bien, que había sido expresamente denegada, resulta que la denegación de la licencia de apertura es plenamente ajustada al ordenamiento jurídico.

**CUARTO.**— Anuda la recurrente a las dos pretensiones que se acaban de examinar, otra de resarcimiento económico, pretendiendo ser indemnizada por los daños y perjuicios derivados del cierre del establecimiento derivado de la denegación de las licencias. Pretensión que no será de acoger desde el momento en que han sido desestimadas las pretensiones relativas a la declaración de nulidad de los actos administrativos impugnados.

**QUINTO.**— No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

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

## FALLO

**PRIMERO.**– Desestimar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo de litispendencia alegada por la Administración demandada y la coadyuvante.

**SEGUNDO.**– Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D<sup>a</sup> M. A. O. P. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 7/11/1997 por la que se desestimaba el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gerencia de fecha 3/04/1996 que denegaba licencia urbanística de acondicionamiento e instalación de bar en calle Heroísmo y contra la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se denegaba licencia de apertura solicitada para la actividad de bar sito en calle Heroísmo. Por estar la actividad administrativa impugnada ajustada al ordenamiento jurídico. No habiendo lugar a la pretensión indemnizatoria deducida.

**TERCERO.**– No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia de la que se llevará testimonio a los autos de su razón y contra la que no podrá interponerse recurso ordinario alguno lo pronuncio, mando y firmo.