

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 442/1995. Sentencia nº 100 (7-3-1998)**  
**Expediente: 3.171.118/1992**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTO. BAR.

Medidas de Policía del Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas.

Solicitud de indemnización compensatoria.

Responsabilidad Patrimonial.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcias

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio A. Esteras Iguacel

D. Fernando García Mata (*Ponente*)

En Zaragoza, a siete de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación el decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de marzo de 1995 por el que se acuerda la clausura y precinto del establecimiento destinado a pub, sito en C/ Zumalacárregui nº ... denominado «M...».

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 6 de abril de 1995, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución.

**SEGUNDO.** – Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar el recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso se declare nulo el acto administrativo recurrido revocándolo y declarando la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin perjuicio de proceder a su cuantificación en ejecución de sentencia.

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se venga a inadmitir la pretensión de declaración de responsabilidad patrimonial y a deses-

timar en todo lo demás el recurso y, subsidiariamente, desestime en su integridad la demanda deducida contra el Ayuntamiento de Zaragoza.

**CUARTO.** – Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 25 de febrero de 1998.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Se impugna en el presente proceso por la parte actora el decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 24 de marzo de 1995 por el que se acuerda la clausura y precinto del establecimiento destinado a pub, sito en C/ Zumalacárregui nº ..., denominado «M.», siendo de rechazar, ab initio, la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que, es perfectamente admisible que la parte recurrente anude a la pretensión anulatoria, una petición indemnizatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Jurisdiccional.

**SEGUNDO.** – Antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas por las partes resulta preciso llevar a cabo en primer lugar un detenido examen de los antecedentes que preceden a la resolución recurrida, siendo de destacar a la vista del examen del expediente administrativo y alegaciones de las partes los siguientes: a) en fecha 27 de marzo de 1990 D. F. J. R. C. formuló solicitud a fin de que fuera aprobado expediente de legalización de bar ubicado en la calle Zumalacárregui nº ... de Zaragoza, indicando que se acompaña proyecto de instalación; b) en fecha 4 de junio de 1990 emite informe la Sección Técnica de Actividades, en el que tras clasificar la actividad de molesta por ruidos y gases señala que la licencia puede concederse condicionada al cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos: «a) ajustarse estrictamente a lo especificado en el proyecto de instalación; b) máximo nivel de ruidos permitido 45 dB (A) de día, 30 dB (A) de noche medidos en la vivienda más cercana; c) humos, gases y vapores, polvo, olores y aguas residuales: de acuerdo con la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente; d) Perturbaciones en Radio y TV: adoptará las medidas prescritas en el Reglamento sobre interferencias de Radio difusión sonora y Televisión, de 14 de julio de 1966; e) Horario: normal autorizado ...»; c) emitido informe por el Departamento de Prevención de Incendios el 12 de julio de 1990 y por el Servicio de licencias el 8 de octubre de 1990, y tras solicitarse de la Policía Local la identificación de los colindantes, se procede a la notificación personal a los mismos, así como a la publicación de edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el BOP, formulándose sendos escritos de oposición obrantes a los folios 18 y 19 del expediente administrativo; d) a la vista de las referidas alegaciones se solicita por la Sección Jurídica de Locales del Servicio de medio Ambiente, visita de inspección para que compruebe la existencia o no de equipo musical, teniendo en cuenta que los mismos no consta ni en la licencia de obras ni en la de instalación; e) practicada visita de inspección en

fecha 29 de mayo se comprueba tres distintas fuentes de ruido —equipo de música, aire acondicionado y extracción— y tras las mediciones oportunas informe que no reúne las condiciones que señalan las Ordenanzas Municipales de protección de medio Ambiente, comunicándose al propietario que podía comparecer y que transcurrido el plazo de 10 días el Ayuntamiento adoptaría el acuerdo que procediera; f) con fecha 21 de junio de 1991 la Sección jurídica de Locales, a la vista del anterior informe desfavorable, acuerda concederle 15 días para alegaciones con advertencia de que si transcurrido dicho plazo no presentara justificación se podría denegar la petición, al cual —tras diversas actuaciones tendentes a su notificación— es por fin notificado a D. F. J. R. C. en fecha 5 de agosto de 1991; g) elaborada propuesta desfavorable por parte de la Sección Jurídica de Locales en fecha 1 de octubre, en fecha 16 de octubre de 1991 el Consejo de Gerencia acuerda desestimar la petición de licencia; h) con fecha 25 de noviembre de 1991, B., S.C. Presenta solicitud de licencia de apertura de local destinado a bar categoría Especial A, en Zumalacárregui,... , Planta calle —se abre expediente 3198177/91—; i) a la vista de la solicitud la Sección Técnica de Actividades en fecha 16 de diciembre de 1991, dicta el siguiente acuerdo «no constando en los archivos de esta Sección Técnica antecedentes de permiso de la actividad cuya licencia se solicita, se devuelve este expediente a Aperturas Calificadas, para que requiera del interesado la presentación de los documentos exigidos en el Art. 29 del reglamento de Actividades Molestas (...). Sin cuya previa tramitación no procede conceder la Apertura solicitada. Igualmente, deberá dar cumplimiento al Reglamento General de Policía, aprobado por real decreto 2816/82 de 27 de agosto»; j) el Servicio de Licencias. Aperturas calificadas le dirigió un escrito —de fecha 28 de febrero de 1992, aunque por diversas vicisitudes que constan en el expediente administrativo no se notificó sino hasta el 13 de junio de 1992, por medio de la Policía Local, en la persona de quien se identificó como socio D. A.J.B.G. en el que hacía constar que la instancia estaba incompleta, requiriéndole para que en el plazo de 10 días aportara: «a) copia de la licencia urbanística concedida o copia de la solicitud de la misma; b) si no está en posesión de la documentación anterior deberá solicitar la licencia Urbanística, aportando instancia de solicitud de la misma acompañada de los proyectos exigidos en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, adjuntando copia de la solicitud en su expediente de licencia de apertura», indicándole que «en caso de no aportar lo reseñado se archivará su solicitud sin más trámites (...) No pudiendo desarrollar la actividad»; k) en fecha 17 de julio el servicio de Licencias Sección Jurídica de Locales Actividades Calificadas dicta resolución en la que pone de manifiesto a B. S.C. que el expediente se encuentra paralizado ya que la licencia urbanística solicitada había sido desestimada el 16 de octubre de 1991 concediendo un plazo de 15 días para alegaciones; l) el 4 de agosto de 1992, comparece quien se identifica como C.R. y representante solicitando plazo hasta el final de septiembre de 1992 para subsanar deficiencias; ll) No mediando subsanación alguna, en fecha 5 de octubre de 1992 se propone denegar la licencia de apertura y así se acuerda por resolución de la Alcaldía-Presidencia de 23 de octu-

bre de 1992, que es notificada por la Policía Local en fecha 19 de noviembre de 1992 a D. A.J.B.G. m) en fecha 21 de enero de 1993 por Disciplina Urbanística se solicita de la Policía Local se compruebe si se ejerce la actividad y datos del actual titular, lo cual se lleva a cabo el 23 de febrero indicándose que «dicho establecimiento se encuentra abierto y su titular es el mismo que reza en el expediente obrante, con el mismo domicilio»; n) en fecha 30 de agosto de 1993, disciplina urbanística, a la vista de la resolución de 23 de octubre de 1992 por la que se le denegaba la licencia de apertura, acuerda que proceda a la ejecución voluntaria del acuerdo, es decir, al cierre de la actividad, señalando que en caso contrario podrá procederse a su clausura, siendo notificada dicha resolución, tras diversas vicisitudes, por la Policía local en fecha 20 de octubre de 1993; ñ) En 28 de octubre de 1992, F.R.C. actuando como representante de B. S.C., presenta en el Ayuntamiento escrito, en el que señala que con relación al expediente 3.057.235/90, resolución de 22 de octubre de 1991, presenta recurso de reposición, adjuntando proyecto de insonorización, y tras pasar por el Servicio de Medio Ambiente y Protección y Disciplina Ambiental —que informa desfavorablemente por no ajustarse a las Ordenanzas Municipales—, se acuerda dar traslado para alegaciones informándose negativamente por la Sección Jurídica de Locales, y tras propuesta desfavorable del Gerente es desestimado por el Consejo de Gerencia por resolución de 10 de febrero de 1993; o) en fecha 3 de agosto de 1993, Disciplina Urbanística, a la vista de la resolución de 16 de octubre de 1991 por la que se le denegaba la licencia de acondicionamiento e instalación, acuerda que proceda a la ejecución voluntaria del acuerdo, es decir, al cierre de la actividad, señalando que en caso contrario podrá procederse a su clausura; p) posteriormente por resolución de 9 de septiembre de 1994 se acuerda requerir a B. S.C. para que en el plazo de 15 días proceda al cierre del local ya que dicho establecimiento carece de licencia de apertura y le fue desestimada la licencia urbanística, siendo notificada dicha resolución en fecha 30 de noviembre de 1994 —en dicho período de tiempo median denuncias diversas de la Policía Municipal y vecinos que oran en el expediente; q) el 30 de noviembre de 1994 por la Policía local se informe que «en la actualidad el establecimiento precitado el titular es B.M. S.C.»; r) tras proponerse en fecha 16 de marzo de 1995 la clausura y precintaje de la actividad, se acuerda de conformidad con la propuesta se acuerda por la Alcaldía-Presidencia en fecha 24 de marzo de 1995 —resolución aquí impugnada-; y s) por último, reseñar que en fecha 18 de noviembre de 1993 B.M. S.L. formuló solicitud de licencia de apertura de local sito en C/ Zumalacárregui ..., bajo, dando lugar a la apertura de expediente 3.166.710/93, y en fecha 6 de abril de 1994 presentó escrito en el que tras reconocer que no tenía licencia urbanística, señalaba que «el anterior titular que era B., S.C. presentó con fecha 28-10-92 los proyectos exigidos (se adjunta diligencia de esta presentación). Solicitamos ahora que comprueben sí estos proyectos que presentó el anterior titular son correctos para la obtención de la licencia urbanística, y si no, nos comuniquen cualquier deficiencia al domicilio social arriba indicado —calle Huerta Chica nº ... de Zuera— (no al del local si es posible) otorgándonos el suficiente plazo», al respecto consta que se requirió a la

referida Sociedad a fin de que presentara nuevos proyectos en fecha 31 de agosto de 1994 y que el 23 de marzo de 1995 se le concede un plazo de 15 días de audiencia y se le advierte que, caso de desestimar la licencia de apertura, si se comprueba el ejercicio de la actividad, se procederá a la clausura del establecimiento y que en fecha 12 de abril de 1995 se desestiman las alegaciones efectuadas el día 6 de abril.

**TERCERO.** – Para resolver la controversia y dado que la parte recurrente funda su pretensión de que se declare nula de pleno derecho la resolución impugnada —que reputa de sancionadora—, por vulnerar la misma el artículo 25.1 de la Constitución, por haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente y por haber sido dictada sin seguir el procedimiento establecido, preciso resulta comenzar recordando que, como ha tenido ocasión de señalar el tribunal Supremo, entre otras, en sentencias de 25 de abril de 1991 (Ar. 3083) y de 25 de mayo de 1993 (Ar.3799), en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27-8-1982, coexisten las sanciones propiamente tales (...), y las medidas de policía —que no son sanciones— encaminadas a la vigilancia sobre las necesarias y previas autorizaciones administrativas, que pueden desembocar en el cierre de los locales, dirigidas a impedir el funcionamiento de una actividad surgida sin la autorización previa y preceptiva o contraviniéndola. En este Reglamento, el art. 40.1 exige como requisito previo para la apertura de los locales sujetos a su ámbito de aplicación, entre los que se encuentra el establecimiento público, objeto de esta litis, la licencia municipal de apertura y funcionamiento. La ausencia de dicha licencia habilita a las Autoridades competentes en la materia para adoptar «medidas de policía, de carácter general o particular en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento o en los Reglamentos específicos de tales actividades o establecimientos» según prescribe el art. 74.2 del Reglamento, y entre tales medidas de alcance particular o singular se encuentra, sin duda, por un sentido lógico y por expresa disposición del art. 82.1 la del «cierre de locales carentes de licencias o autorizaciones».

A la vista de lo expuesto, resulta preciso señalar que en el caso enjuiciado parte, pues, la recurrente de una premisa errónea, cual es, que el acuerdo impugnado contiene una sanción —que carecería de cobertura legal y habría sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente, sin seguir el procedimiento exigido para ello—, cuando lo cierto es que en el caso enjuiciado no nos encontramos con una sanción, sino con una medida de policía, cuya justificación a la vista de los hechos antes transcritos resulta evidente, ya que denegadas las licencias de instalación y apertura que se habían solicitado, y habiéndose requerido a la Sociedad solicitante B., S.C. —téngase en cuenta que si bien el solicitante de la de instalación fue el Sr. R. C., en la interposición del recurso de reposición se califica a si mismos como representante de la S. B., S.C.—, como consecuencia de resoluciones de Disciplina Urbanística de 3 y 30 de agosto de 1993, para que procediera a la ejecución voluntaria de la consecuencia obligada

derivada de los acuerdos denegatorios de las licencias de instalación y apertura, es decir, al cierre de la actividad, señalando que en caso contrario podrá procederse a su clausura, lo procedente era comprobado que seguía una actividad no autorizada que dictase la resolución —aquí impugnada— que impidiese que siguiera abierto al público el establecimiento.

Afirma la parte recurrente que tenía solicitada licencia de apertura y que se encontraba en trámite de alegaciones habiendo ganado la licencia urbanística, sin embargo, no puede ignorarse: a) que no son distintos los integrantes de B., S.C. y de B. M. S.L., según se ha puesto de manifiesto en la prueba practicada —aunque la observación contraria no cambiaría la conclusión a la que se va a llegar—; y b) que cuando el 18 de noviembre de 1993 B. M., S.L. formuló solicitud de licencia de apertura de local sito en C/ Zumalacárregui ..., bajo, dando lugar a la apertura de expediente 3.166.710/93 no sólo ya se habían denegado las licencias de instalación y apertura previamente solicitadas, sino que se había requerido, a dicha Sociedad para que procediera al cierre de la actividad.

Conforme a lo expuesto resulta evidente que B., S.C. carecía de las licencias precisas para el ejercicio de la actividad, las cuales le habían sido denegadas, no pudiendo pretenderse ni admitirse que a través de un mero cambio de denominación social o una transmisión del negocio —una vez conocida la denegación de las licencias precisas para tener abierto al público el establecimiento—, junto con sucesivas solicitudes de licencia, permitan mantener abierta una actividad que carece de las licencias oportunas, por lo que ha de estimarse conforme a derecho la resolución impugnada y ello sin perjuicio de que posteriormente pueda autorizarse la instalación y apertura de un establecimiento del tipo del denegado en el local si se solicita y cumplen los requisitos exigidos para ello, ya sea por la Sociedad recurrente u otra diversa.

**CUARTO.** – Por lo expuesto procede desestimar el recurso interpuesto, sin que obviamente quepa llevar a cabo pronunciamiento alguno relativo a responsabilidad patrimonial de la demandada y sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

## FALLAMOS

**PRIMERO.** – Desestimamos la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración demandada.

**SEGUNDO.** – Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 422 del año 1995, interpuesto por B. M., S.L., contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente resolución.

**TERCERO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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