

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Ordinario nº 281/2014m. Sentencia nº 102 (23-05-2016)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

**SUSPENSIÓN ACTIVIDAD POR CARECER DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.**

El recurso interpuesto por el Presidente de una Comunidad de Propietarios contra la inactividad de la Administración.

El local cuenta con licencia de actividad clasificada, pero sin licencia de funcionamiento.

Varias denuncias de la Comunidad que culminan en infracción de sanciones económicas.

Actividad clandestina. Falla la suspensión de la actividad hasta que cuente con los requisitos necesarios para su inicio.

**Fallo:** Estimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Javier Oliván del Cacho

En ZARAGOZA, a veintitrés de Mayo de dos mil dieciseis.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de los de Zaragoza, habiendo visto el PO 281/2014, en el que ha sido actor D. R., Letrado, representado por el Procurador D. A., y como demandado el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por Doña S., Procuradora, con asistencia del Sr. Letrado Consistorial, y como codemandado D. Z. representado por D. F, Procurador, con asistencia del Letrado D. M, siendo objeto del recurso la desestimación presunta de los siguientes escritos: a) escrito de 28 de marzo de 2012; b) escrito de 19 de abril de 2012; c) escrito de 7 de marzo de 2013; d) escrito de 6 de septiembre de 2013, en idénticos términos; y e) escrito de 20 de mayo de 2014.

### **HECHOS**

**PRIMERO.-** Con fecha 11 de noviembre de 2014, se presentó recurso contencioso-administrativo contra la actuación precitada.

**SEGUNDO.-** Tras la remisión del expediente administrativo y de su ampliación, en la demanda, fechada a 20 de abril de 2015, se suplicó:

“Que vista la total ilegalidad del B., sito en los bajos de la Avda. Tenor Fleta, 60, calle Lausana, 4, calle José Pellicer, núms. 18, Duplicado, y 20, Zaragoza, del que es titular el ciudadano chino don Z. (...), interesamos que se decrete su clausura judicial, ante la total pasividad y dejadez del Ayuntamiento, y se ordene al mismo que por la Policía Local se proceda a su clausura, a la mayor brevedad posible, ante la situación de grave peligro para los vecinos que residimos encima de dicho negocio ilegal, pues así procede en derecho.

Con expresa condena en costas, tanto a virtud del criterio del vencimiento, como a tenor del art. 139.1, por la temeridad de la demandada, si se opusiere a la demanda”.

**TERCERO.-** Mediante escrito fechado a 29 de mayo de 2015, Doña S., en representación del Ayuntamiento de Zaragoza, presentó oposición a la Demanda, en cuyo suplico interesaba que se declarara la inadmisión del recurso o se desestimara íntegramente.

**CUARTO.-** Dentro del plazo para formular oposición a la Demanda, el Sr. G, en la representación acreditada, manifestó:

“Que con posterioridad a la remisión de la ampliación del expediente administrativo, concretamente la remisión del Tomo III, expedientes 1213454/2004 y

912821/2013 aportados por el Servicio de Licencias, este último expediente 912821/2013 ha seguido su tramitación dictándose finalmente resolución de fecha 4 de junio de 2015 por la que se concede a mi representado licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada para comercio al por menor de toda clase de artículos sita en Avda. Tenor Fleta, 60.

En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 55 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, solicitó con suspensión del plazo para contestar a la demanda, que se reclame al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza que complete la remisión del expediente nº 912821/2013 con todos los documentos incorporados al mismo desde febrero de 2015 hasta la fecha en que remita dicha ampliación”.

**QUINTO.-** Recibida la ampliación del expediente, se entregó dicho expediente a la actora al objeto de que ampliara su Demanda, lo que hizo mediante escrito fechado a 21 de septiembre de 2015, en cuyo suplico se reiteraban las peticiones formuladas con anterioridad.

**SEXTO.-** Con fecha 23 de octubre de 2015, la representación municipal, en su escrito de ampliación de la contestación a la Demanda, reiteró su petición de inadmisibilidad o de desestimación del recurso.

**SÉPTIMO.-** Mediante escrito fechado a 26 de noviembre de 2015, el Sr. G., en representación del codemandado, presentó oposición a la Demanda, en cuyo suplico interesaba que se dictara Sentencia “inadmitiendo el recurso contencioso-administrativo instado por D. R. o, subsidiariamente, desestimando dicho recurso y, en consecuencia, todas las pretensiones formuladas, con imposición de costas al recurrente”.

**OCTAVO.-** Mediante Auto de 22 de diciembre de 2015, se acordó el recibimiento del pleito a prueba y se citó al testigo-perito de la codemandada, D. G, para el día 18 de febrero de 2016; fecha en la que efectivamente se practicó dicha prueba con los resultados que son de ver en autos.

**NOVENO.-** Presentados los escritos de conclusiones, los autos quedaron conclusos para Sentencia.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Se impugnan en esta litis diversas peticiones formuladas por el actor ante el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la actividad realizada en los Bajos de Tenor Fleta, 60.

**SEGUNDO.-** Del expediente administrativo, cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

Expediente 1.213.454/2004 (Tomo III)

1.- El 23 de septiembre de 2004, el codemandado solicitó licencia de apertura para el local de autos (folios 1 y siguientes del expediente).

2.- Con fecha 10 de octubre de 2004, folio 8, el Arquitecto Técnico informó (folio 8):

“La actividad para la que se solicita licencia de apertura se encuentra incluida dentro de un uso comercial y restauración de superficie construida superior a 500 m2.

De acuerdo con el art. 1.4 de la Ordenanza Municipal de Prevención contra Incendios de Zaragoza tiene la consideración de pública concurrencia y debe ser informado por el Servicio de Prevención de Incendios”.

3.- Por el Servicio contra Incendios, en fecha 17 de noviembre de 2004, folio 9, se informó:

“-. *Los recorridos de evacuación darán cumplimiento al art. 7.2.3 de la NBE-CPI/96, dado que uno de los recorridos previstos no puede efectuar su evacuación a través de un local de riesgo especial Art. 7.17 de la NBE-CPI/96.*

*-La densidad de ocupación será de 227 personas, según superficies descritas en planos y de acuerdo con el art. 6.6.1 de la NBE-CPI/96.*

*-Deberán de instalar detección automática en falsos techos art. 20.5 de la OMPCI/95.*

*-Deberá aclarar el acceso a escalera de comunicación de zona de ventas con distribución de almacenes y el acceso a planta sótano.*

*-La instalación del grupo de presión de los B.I.E. dará cumplimiento a normas UNE 23 500 90”.*

4.- Mediante escrito de 26 de noviembre de 2004, se requirió la subsanación de las deficiencias indicadas, folio 11.

5.- Con fecha 20 de enero de 2005, folio 18, se resolvió archivar la solicitud de licencia de apertura.

#### Expediente 774067/2011 (Tomo I)

1.- En calidad de documento nº 1 de la Demanda y al folio 1 del expediente obra escrito del actor de 8 de julio de 2011, en su condición entonces de Presidente de la Comunidad, en el que se suplicaba “la realización de una inspección municipal del local en cuestión, para ver si cumple con la normativa legal y municipal al respecto, si dispone de permiso de apertura y si tiene todas las medidas de seguridad y contra incendios preceptivas, legal o reglamentariamente”.

2.- Previa propuesta del Jefe de Servicio de Disciplina Urbanística (folio 5), con fecha 15 de septiembre de 2011, el Coordinador General del Área de Urbanismo, resolvió (documento nº 2 y folio 6 del expediente):

*“Requerir a (...) para que en el plazo de dos meses a partir de la recepción de esta resolución solicite la licencia de actividad de venta menor de toda clase de artículos (...), toda vez que resulta acreditada el ejercicio de dicha actividad careciendo de licencia”.*

3.- Incoado expediente sancionador en fecha 17 de noviembre de 2011 (documento no 3 y folios 11 y siguientes), y tras una comparecencia en la que se comunicó que se había solicitado licencia, se dictó resolución sancionadora en fecha 19 de enero de 2012 de 600 euros de multa (documento nº 4 y folios 24 y siguientes).

#### Expediente 26.637/2012 (Tomo II)

1.- El 11 de enero de 2012, el codemandado presentó solicitud de licencia ambiental de actividad clasificada sujeta a la Ley 7/2006.

2.- Con fecha 18 de abril de 2012, el Técnico de Prevención de Incendios, folio 22, informó:

*“-Se realizará nuevo cálculo de la densidad de carga de fuego de cada uno de los almacenes e indicar su riesgo.*

*-La instalación automática de extinción y el sistema de detección de incendios (en techos y falsos techos) deberán cubrir la totalidad del local.*

*-. Se aportará plano de evacuación”.*

3.-Con fecha 20 de mayo de 2012, folio 23, el Ingeniero Técnico Industrial informó:

*“a.-Deberá aportarse un estudio acústico que justifique la OMPCRZVZ (arts. 34, 41 y 42) deberá aportarse el horario de la actividad.*

*b- Deberá aportarse planos de la red de ventilación, extracción y climatización.*

*c.-Deberá justificarse la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas.*

*d.-Deberá especificarse el tipo de grupo de incendios a implantar y si se requiere salida de humos, en tal caso, deberá cumplir con lo estipulado en el art. 38 c) Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Atmosférico.*

*e.-En su caso, deberá aportarse nuevo presupuesto (...)”.*

4.-Efectuado el oportuno requerimiento, se presentó mediante escrito fechado a 20 de septiembre de 2012 (folio 26) anexo al proyecto de actividad.

5.-Con fecha 19 de octubre de 2012, folio 29, se emitió informe por el Técnico de Prevención de Incendios y al día siguiente por el Ingeniero Industrial, folio 30.

6.-Tras un nuevo requerimiento, en virtud de escrito fechado a 13 de diciembre de 2012, folio 34, se aportó un nuevo anexo. También, consta una comparecencia con documentos adicionales en fecha 31 de enero de 2013.

7.- Tras diversos trámites, se denegó al codemandado la licencia ambiental de actividad clasificada en resolución de 23 de mayo de 2013, folio 49.

Expediente 912.821/2013 (Tomos III y IV)

1.- Con fecha 16 de octubre de 2013, el actor presentó ante el Ayuntamiento solicitud de licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada sujeta a la Ley 7/2006 (folio 1)

2.- En el Boletín Oficial de la Provincia de 22 de mayo de 2014, se dio publicidad a la solicitud de licencia (folio 28).

3.- Con fecha 29 de abril de 2014, folio 41, el Técnico de Prevención de Incendios informó:

*“-Los almacenes definidos como 1, 2 y 3 deberán disponer de vestíbulo previo (el cual deberá grafiarse en los planos).*

*- Se justificará la reacción al fuego de los recintos de riesgo especial de acuerdo a la tabla 4.1 del punto 4 del DB S11 del Código Técnico de la Edificación.*

*- El sistema de alarma cumplirá la nota 6 de la tabla 1.1 del punto 1 del DB S14 del Código Técnico de la Edificación.*

*- Las escaleras cumplirán el punto 4.2 del DB SUI del Código Técnico de la Edificación”.*

4.- Con fecha 3 de octubre de 2014, folio 42, el Ingeniero Técnico emitió informe en el que se establecía que se podría conceder la licencia condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

*“a.- Horario: el autorizado.*

*b.- Las superficies, mobiliario, instalaciones y, en su caso, los almacenamientos que pueda haber, se ajustarán a lo especificado en los proyectos y anexos presentados.*

*c.- Las instalaciones técnicas (eléctricas, gas, de energía térmica, frigoríficas, de energía mecánica, de manutención y elevadores, almacenamientos químicos y petrolíferos, etc.) cumplirán los requisitos establecidos por los reglamentos vigentes que específicamente las afectan, serán realizadas por instaladores autorizados y autorizada su puesta en servicio por los organismos competentes. Las autorizaciones pertinentes deberán presentarse en el momento de las solicitudes de licencias de inicio de actividad o de funcionamiento.*

*d.- El cumplimiento del artículo 32.1 (apartado a) y del Título III de la Ordenanza Municipal de Protección contra Ruidos y Vibraciones de 2001, en relación a los niveles sonoros producidos”.*

5.- Con fecha 21 de noviembre de 2014, folio 44, el Arquitecto Técnico emitió informe:

*“1.- Deberá indicar el nº de expediente en el que se tramitó y concedió la licencia urbanística de las obras reflejadas.*

*2.- Al tener una superficie superior a 500 m<sup>2</sup> la actividad deberá disponer de aseos aptos para discapacitados. El recorrido alternativo no será superior a 7 veces el recorrido habitual. La fachada C/ Lausana deberá redibujarse con la accesibilidad prevista.*

*3.- Deberá dotar de ventilación a todas las dependencias (probadores, etc).*

*4.- Deberá aportar documentación gráfica y fotográfica del recorrido completo de la red de evacuación de humos y gases.”*

6.- Efectuado un nuevo requerimiento y tras una comparecencia, se emitió informe de 19 de febrero de 2015, folio 48, por el Técnico de Prevención de Incendios y, en fecha 23 de marzo de 2015, por el Arquitecto Técnico, folio 49.

7.- Tras un nuevo requerimiento, folio 52, se emitió informe por el Técnico de Prevención de Incendios, de fecha 30 de abril de 2015, folio 53, del siguiente tenor:

*“A la vista del Anexo visado de fecha 22/04/15, el mismo subsana las deficiencias observadas en nuestro informe de fecha 19/02/15 y junto con el proyecto y el anexo de fechas 11/09/13 y 29/01/15 los mismos cumplen las exigencias básicas del DB-SI del Código Técnico de Edificación y Ordenanza Municipal de Protección contra Incendios de 2012.*

*En cumplimiento del RD 1942/1993, de 5 de noviembre, las instalaciones de protección contra incendios, deberán ser realizadas por instalador autorizado inscrito en Registro de Comunidad Autónoma.*

*En el momento en que se solicite la primera ocupación, apertura, inicio de*

*actividad o funcionamiento, se presentará la documentación citada en art. 5, Anexo IV de la Ordenanza Municipal de Protección Contra Incendios en el Término Municipal de Zaragoza de 2010 y Anejo II del Código Técnico de Edificación”.*

8.- Al folio 54 obra informe técnico, de 26 de mayo de 2015.

9.- Previa propuesta, el Consejero de Urbanismo, en fecha 4 de febrero de 2015, folios 58 y siguientes, concedió licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada, en cuya prescripción general séptima puede leerse:

*“7ª.- Una vez terminadas las obras, y previamente al ejercicio de la actividad, deberá solicitar y obtener la correspondiente licencia de inicio de actividad o declaración responsable, según proceda, a fin de comprobar que lo ejecutado se ajusta a la licencia y sus condiciones”.*

Y, entre las prescripciones específicas, se encuentra la novena, que tiene el siguiente tenor:

*“9ª.- A la solicitud de licencia o declaración responsable de inicio de actividad clasificada deberá adjuntar la siguiente documentación:*

*La citada en el art. 5º y Anexo IV de la OMPCI de 2010 y Anejo II del Código Técnico de Edificación.*

*Certificado técnico firmado por técnico competente justificativo del grado de cumplimiento del art. 32. 1 a), 41 y 42 de las Ordenanzas Municipales en materia de ruidos, debiéndose medir en dB (A) según Anexo 7 y 8”.*

10.- A continuación, obra Anexo del Ingeniero Industrial D. J., fechado en abril de 2015, que viene precedido de la siguiente manifestación:

*“Se redacta el presente anexo en respuesta al informe del Servicio contra Incendios de fecha 29/04/2014 y acondicionamiento de Local de fecha 21/11/2014.*

**INFORME DE SERVICIO CONTRA INCENDIOS**

*-.Se cierran las zonas denominadas sin uso mediante tabiquería pladur.*

*-.Se adjunta en planos grafiados las dos salidas accesibles proyectadas para el local.*

**INFORME DE SERVICIO DE ACONDICIONAMIENTO DE LOCAL**

*-.Se adjunta plano con indicación detallada del recorrido del conducto de evacuación de humos y gases.*

*Con lo especificado en este Anexo, se considera que quedan correctamente definidas las indicaciones realizadas en el informe. No obstante, se queda a disposición de los Organismos Competentes, para toda aquella actuación, consulta y/o modificación de este Anexo que se considere pertinente”.*

**TERCERO.-** En la demanda, se parte de la existencia del local de autos desde hace más de una década sin licencia de apertura y se refieren las actuaciones administrativas incluidas en los expedientes remitidos por la Administración. En cuanto a los fundamentos legales, se esgrimen los siguientes: a) falta de comunicación al denunciante de la iniciación o no del expediente sancionador (art. 5.2 del Decreto 28/2011); b) sujeción a licencia de determinadas actividades (art. 84 de la Ley de Bases de Régimen Local y arts. 138 y siguientes del Decreto 347/2002); y c) falta de ejecución de su propia resolución (del Vicepresidente del Consejo de Gerencia de 20 de enero de 2005, sobre la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad en ausencia de licencia, folio 18 del Tomo III del expediente administrativo).

En la ampliación de la demanda, se ha hecho mención a la petición, en fecha 15 de octubre de 2013, de solicitud de licencia urbanística y actividad en expediente 912.821/2013, cuyos 43 primeros folios se aportan al procedimiento en el Tomo III y del 44 al final son objeto del Tomo IV; habiéndose dictado la resolución de 10 de junio de 2015, por la que se dispuso:

*“Conceder a don Z. licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada para comercio al por menor de toda clase de artículos (molesta por ruidos y vibraciones) quedando sujeta, entre otras, a las siguientes prescripciones:*

*7ª.- Una vez terminadas las obras, y previamente al ejercicio de la actividad, deberá solicitar y obtener la correspondiente licencia de inicio de actividad o declaración responsable, según proceda, a fin de comprobar que lo ejecutado se ajusta a la licencia otorgada y sus condiciones”.*

Asimismo, se refiere que el 17 de septiembre de 2015, se notificó resolución del Coordinador General por la que se dispuso:

*“PRIMERO.- Requerir (...) para que en el plazo de dos meses a partir de la recepción de esta resolución solicite licencia para actividad de venta de artículos (...), toda vez que resulta acreditada el ejercicio de dicha actividad careciendo de la preceptiva licencia”.*

En fase de conclusiones, la parte ha denunciado que la Corporación "ha hecho tabula rasa de sus funciones y responsabilidades, y sólo tras la primera denuncia impuso la sanción mínima posible, de 600 euros, por falta de licencia de apertura, sanción que ha reiterado, por idéntico importe mínimo, en febrero de 2016, lo que supone que solo 1.200 euros de multas (...), se puede tener abierto un local comercial de casi novecientos metros cuadrados, lleno de sustancias peligrosas, debajo de unas comunidades de vecinos, pobladas por centenares de personas (...)"

Y, más adelante, se expresa que, dado que el codemandado no ha realizado la inversión necesaria (de 100.000 euros), y, en su lugar, ha construido una pared en el local "dejando 495 metros cuadrados para la venta al público y el resto para almacén", denunciando, además, que "la pared que separa ambos locales es muy simple y rudimentaria, hay una puerta de acceso de una parte a otra que está permanentemente abierta". Y se añade que el "nuevo local" tiene su puerta (que da a José Pellicer) permanentemente cerrada, "pues todos los accesos de materiales, mercancías, clientes, etc, se efectúan, única y exclusivamente, por la Avenida Tenor Fleta y la Calle Lausana".

Frente a estas consideraciones, el Sr. Letrado Consistorial, tras puntualizar el número del expediente de referencia (912.821/2013), ha hecho notar que la solicitud de licencia se encontraba en fase de tramitación, sin que, por lo demás, a la vista de los expedientes, pueda hablarse de una inactividad de la Administración.

En todo caso, en función de la inexistencia de resolución del expediente y en atención a la concurrencia de una efectiva actuación de la Administración, ha sostenido que se declare la inadmisión del recurso o, en su caso, que se desestime. Tal petición de inadmisión se ha reiterado, una vez concedida la licencia de actividad clasificada, al no haberse ampliado el recurso a dicha actuación.

Finalmente, la parte codemandada se ha referido, de un modo ordenado, a los diferentes expedientes remitidos por la Administración y se ha detenido esencialmente en la concesión de la licencia urbanística y ambiental de actividad en fecha 4 de junio de 2015 y, seguidamente, se da cuenta de las actuaciones dirigidas a legalizar el local:

*“Concedida la licencia a mi representado, solicita valoración y presupuestos de las obras a realizar y dado el elevadísimo coste que suponen, en particular la instalación de protección contra incendios, y ante la imposibilidad o grave dificultad de afrontar dicha inversión, decide dividir el local en dos partes, una donde ejercer la actividad con 495 metros cuadros y el resto dejarlo sin uso, de tal forma que los requerimientos legales de la instalación contra incendios se reducen notablemente y con ello la inversión precisa, al tratarse de una superficie de menos de 500 metros cuadrados.*

*En la actualidad, el local se encuentra en obras, realizando la separación y sectorización de las dos partes resultantes, así como la modificación de los accesos para convertirlos en accesibles mediante rampas, tal como prescribía la licencia”.*

Ya, en los fundamentos, se ha alegado la falta de legitimación activa del actor, así como la ausencia de actividad administrativa susceptible de impugnación, al no haberse impugnado el acuerdo de concesión de licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada.

En todo caso, dada la tramitación del expediente administrativo que ha desembocado en la concesión de licencia, procedería, de modo subsidiario, desestimar el presente recurso contencioso-administrativo.

Y, ya en conclusiones, se ha insistido en sus pretensiones y se ha referido a las palabras del técnico, según las cuales, y tras la realización de las obras, se estaría a la espera a la concesión de la licencia de apertura, lo que llevaría, en todo caso, a la desestimación del recurso y al rechazo de la petición de clausura que sería, además, desproporcionada.

**CUARTO.-** Expuestos los alegatos de los señores Letrados, este Juzgado debe rechazar, en primer lugar, las causas de inadmisión, comenzando por la referente a la falta de legitimación, en la medida que resulta evidente la afección que se produce, en relación con los derechos e intereses legítimos del actor, si la Administración no actúa sus potestades de policía en lo que afecta a una actividad clasificada que se desarrolla en las inmediaciones de su vivienda. Procede, en consecuencia, reconocer su plena legitimación, ex art. 19 de la Ley Jurisdiccional.

Tampoco, cabe aceptar que nos encontremos ante una actividad no susceptible de impugnación por el hecho de no haber recurrido el acuerdo de concesión de la licencia urbanística y ambiental de actividad clasificada, ya que, si bien dicho acto permanece firme en todo caso (al no haber sido recurrido por el actor), quedan incólumes (a efectos de su admisión procesal) los escritos referentes a que, en caso de no cumplirse con los requerimientos aplicables, se proceda a la clausura de la actividad. Ello resulta importante, toda vez que, cuando se redacta esta Sentencia, no consta que se haya culminado el proceso de fiscalización administrativa necesario para el ejercicio de la actividad.

**QUINTO.-** Sentado lo anterior, este Juzgado entiende que la demanda del actor incorpora implícitamente una pretensión de inactividad, en cuanto que se ha venido reiterando la solicitud de que se fiscalizara una actividad que la propia Administración ha considerado clasificada, de manera que se procediera a la clausura de dicha actividad, si fuera procedente.

En este sentido, deben recordarse cuáles eran estas peticiones, cuya desestimación presunta se impugna en esta litis:

1.- Con fecha 20 de marzo de 2012, el actor presentó escrito del siguiente tenor:

*“Que el 29 de febrero pasado recibí oficio del día 20 del Sr. Letrado del Servicio de Disciplina Urbanística por el que se me informaba, en mi condición de Presidente de la Comunidad de Propietarios de la Comunidad de Propietarios de la Avenida Tenor Fleta, 60, de Zaragoza, de la propuesta de resolución por la que se requería a D. (...) a que procediese a la clausura del local destinado a la venta al por menor de toda clase de artículos, sito en los bajos del inmueble.*

*Que al día de hoy, DOS MESES DESPUÉS, el referido local sigue abierto y no se ha procedido por parte de ese Excmo. Ayuntamiento a ejecutar dicha propuesta de resolución, que entendemos habrá adquirido firmeza o, al menos, será ejecutiva en vía administrativa.*

*Por todo lo cual, reiteramos la petición inicial, y les hacemos partícipes, por segunda y última vez, que si hay algún incendio o siniestro, nos veremos obligados a demandar al Ayuntamiento (...).”*

2.- Con fecha de correos de 19 de abril de 2012, se presentó una denominada “reclamación previa a la vía judicial civil”.

3.- Con fecha 7 de marzo de 2013, se presentó escrito del siguiente tenor:

*“En los bajos del edificio, Avda. Tenor Fleta, 60, de Zaragoza, hay un gigantesco almacén chino llamado ‘B.’, que fue denunciado por mí ante Vds., y se le impuso una sanción de 600 euros, por carecer de licencia y permiso de apertura, requiriéndose por esa Gerencia para que realizase diversas obras y modificaciones, en materia de seguridad.*

*Consiguientemente, les requiero de nuevo para que procedan a sancionar incluso cerrar dicho negocio, por el grave peligro que supone para los residentes del inmueble, dada la gran cantidad de materiales plásticos, poliuterano, maderas, etc, que tienen a la venta y el peligro de que pueda declararse un incendio en el mismo”.*

4.- Con fecha 6 de septiembre de 2013, se presentó en correos escrito del siguiente tenor:

*“Le escribo por tercera y última vez, en relación con el bazar chino situado en los bajos del edificio, Avenida Tenor Fleta, 60, y que, al parecer, carece de permiso de apertura.*

*Tras enviarles un primer escrito, Vds. les requirieron para que se legalizasen, abriéndoles un expediente disciplinario e imponiéndoles una sanción de 600 euros.*

*Posteriormente, volví a escribirles, por segunda vez, informándoles que no habían hecho ninguna de las obras que esa Gerencia les había instado a realizar,*

*con carácter previo a su legalización, en materia de seguridad preventiva, seguridad e higiene laboral, etc, sin obtener contestación alguna, por lo que entiendo que dicho escrito ha sido desestimado tácitamente.*

*Consiguientemente, les requiero por tercera y última vez, en relación con el citado asunto, y dada mi condición de parte interesada, pues soy copropietario del edificio, por lo que si hay algún siniestro -vista la acumulación de materiales plásticos, de poliuretano, de madera, ropas, etc. que tienen en dicho local-, posible afectado por el siniestro que pueda suceder (...)*”.

5.- Con fecha 20 de mayo de 2014, se presentó petición de información sobre el estado del expediente.

Pues bien, con independencia de la tardanza con que se ha concedido la licencia ambiental de actividad clasificada, nos encontramos con que, cuando se firma esta resolución, no hay constancia de que se haya finalizado el proceso de fiscalización exigible con carácter previo al ejercicio de la actividad.

En efecto, en el propio informe pericial del testigo-perito de la codemandada, D. G, Ingeniero Técnico Industrial, se reconocía, con fecha noviembre de 2015, que la actividad estaba pendiente de legalización del siguiente modo:

*“Una vez obtenida la autorización se procedió a solicitar valoración de las obras a realizar en el establecimiento, consistentes principalmente en la renovación de la instalación de protección contra incendios (actualizando los BIES y dirección automática, así como la ampliación con una red de rociadores automáticos de extinción) y la conversión de dos entradas en accesibles.*

*Debido al elevado coste de las obras a ejecutar y tras solicitar diversos presupuestos de la instalación de protección contra incendios, se ha decidido dividir el local en dos partes, una donde se va a seguir ejerciendo la misma actividad con 495 m2 y el resto dejarlo sin uso.*

*Con la nueva disposición se pretende reducir la inversión en la instalación de protección contra incendios, ya que se reduce a la instalación tan solo de extintores, permitido para locales comerciales menores de 500 m2 construidos.*

*En la actualidad, el local se encuentra en obras, realizando la separación y sectorización de las dos partes resultantes, así como la modificación de los accesos para convertirlos en accesibles mediante rampas.*

*Respecto a la legalización de la nueva distribución en el Ayuntamiento de Zaragoza, se va a realizar en el plazo de una semana, obteniendo la correspondiente licencia de legalización de la distribución y de apertura en un plazo estimado de un mes”.*

Con fecha 18 de febrero de 2016, el testigo-perito, en la comparecencia celebrada en presencia judicial y de las partes, volvió a reconocer que todavía estaba pendiente de legalización formal, expresando que "la licencia está a punto de concederse”.

En este punto, y como referencia normativa vigente en estos momentos en Aragón, cabe remitirse al art. 84 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que dice así:

*“1.- Con carácter previo al comienzo de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o licencia ambiental de actividades clasificadas, deberá obtenerse la licencia de inicio de actividad”.*

Tal precepto presenta una redacción semejante al art. 72 de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.

Por tanto, la legislación aragonesa, en línea con la regulación tradicional (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas), exige una actuación adicional a la propia licencia de actividad. Como se dice en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de octubre de 2016, rec. 1197/2005, *“no puede iniciarse el ejercicio de la actividad si obtenida la licencia de actividad no se cuenta con la licencia de funcionamiento”.*

En este sentido, el propio acuerdo de concesión de licencia de actividad clasificada presupone que se obtenga la licencia de inicio de actividad o, en su caso, la declaración responsable con carácter previo al comienzo de dicha actividad.

Por lo demás, ante las actividades sin licencia (o sin el título o documento que fuera exigible para iniciar la actividad), los Tribunales vienen acogiendo las pretensiones de inactividad (con independencia de la mayor o menor fortuna en su

articulación procesal), como ocurre, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de septiembre de 2007, rec. 1364/2006, al señalar lo que sigue:

*“Igualmente, y de estar ante una actividad sin licencia otorgada por el Ayuntamiento de Z., de licencia de actividad en relación con la desarrollada en 2.004, que es lo que debe concluir la Sala en relación con la prueba practicada en segunda instancia, sin perjuicio de las concretas medidas correctoras finalmente impuestas en el mes de diciembre de 2.004, se debe requerir al Ayuntamiento de Z. para que proceda en los términos del art. 65 de la Ley 3/98 y ello como hemos dicho porque, si bien es cierto que la parte demandante partió de considerar que se estaba ante una actividad desarrollada con licencia generando problemas, singularmente de ruidos, no puede considerarse incongruente y desconectado de ello ‘el que en sede jurisdiccional se concluya que hay ausencia de licencia de actividad, como supuesto cualitativamente más grave, en relación con el desarrollo irregular de una actividad clasificada; y ello más aún cuando desde la vía administrativa se ha ido interesando del ayuntamiento adoptar todas las medidas precisas para que pusieran remedio a la situación creada, en relación con las denuncias, singularmente sobre ruidos provocados, y como se interesa y reitera en la demanda para que se adopten las medidas que impidan que la fábrica desarrolle la actividad en condiciones molestas”*

También, es aprovechable la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de noviembre de 2005, EDJ 295710, en la que se puede leer:

*“Segundo.- Los anteriores hechos, demostrativos, en efecto y tal como alega la apelante, del incumplimiento por el Ayuntamiento de su deber de resolver expresamente y de proseguir el procedimiento normalizado en orden al otorgamiento o denegación de las licencias oportunas, de actividad, apertura y obras solicitadas, ponen asimismo en evidencia la irregularidad del proceder de la apelante al construir en suelo no urbanizable genérico las instalaciones propias de la fábrica de hormigón prefabricado e iniciar la actividad, sin haber obtenido previamente las oportunas licencias habilitantes al efecto, cuanto conllevaba la ilegalidad de unas y otra, y frente a lo cual la Corporación municipal, y más concretamente su alcalde-presidente, tenía y tiene la postestad- deber de reaccionar (artículo 6 y 38 y ss. del RAMINP) no permitiendo actividad clasificada alguna sin haber obtenido previamente las oportunas licencias, primero, de instalación (adquirible por silencio -salvo la previsión del párrafo segundo del apartado 5º del artículo 193 de la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local y 147.2 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre EDL 2002/48548) y, luego, de funcionamiento y procediendo a la clausura del establecimiento, cuyo cierre será definitivo, como la más grave sanción, en el supuesto de que la instalación no sea legalizable. Amén de que la instalación carecía de la autorización prevista en el artículo 24 a) de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, de 25 de marzo, sin que conste que la apelante hiciese uso del trámite previsto en el apartado 2 del artículo 25 de dicha ley, ante la inactividad procedimental del Ayuntamiento en este caso, y, por tanto, demandaba además, las medidas oportunas tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística así alterada.”*

El carácter clandestino de una actividad se ha venido predicando de aquéllas que, aunque contaban con licencia de instalación, no disponían de la licencia de funcionamiento. Varios ejemplos jurisprudenciales pueden citarse a estos efectos.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 5 de noviembre de 2014, rec. 334/2013, puede leerse:

*“Por tanto, teniendo en cuenta que la consecuencia jurídica de la falta de licencia de actividad y/o funcionamiento no puede ser otra que la clausura de la actividad, pues como manifiestan las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de junio y de 24 de abril de 1987 la apertura clandestina de establecimientos comerciales e industriales (...) obliga a adoptar, de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de suspender la continuación de las obras, clausurar el establecimiento o paralizar la actividad (...) hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones o la adopción de las medidas necesarias para corregirlas (...).”*

Más gráfica es todavía la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid, de 18 de febrero de 2015, rec. 1006/2013, cuando refiere:

*“En el presente caso, consta que el local litigioso tiene concedida licencia de instalación desde 1977, pero carece de licencia de funcionamiento (...). En consecuencia, la única consecuencia jurídica posible de la falta de licencia de funcionamiento era el dictado de una orden de clausura y cese de actividad (...).”*

En consecuencia, procede estimar sustancialmente el recurso y anular la desestimación presunta de las solicitudes presentadas por el actor y relacionadas en su escrito de demanda, que se anulan, al no haberse desarrollado la actividad exigible por el Ayuntamiento que deberían llevar a la suspensión o cese de la actividad, en tanto no cuente con los requisitos exigidos en la legislación y en la propia licencia de actividad clasificada para el inicio de la actividad, lo que también deberá ser reconocido en el fallo de la presente sentencia.

**SEXTO.-** En aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional, se condena en costas a las demandadas, si bien, limitadamente, conforme autoriza este precepto, de manera que cada una de dichas partes deberán abonar doscientos euros a la parte actora de sus costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.-** SE ESTIMA SUSTANCIALMENTE EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR DON R. CONTRA LAS DESESTIMACIONES DE LAS SOLICITUDES CITADAS AL COMIENZO DE LA PRESENTE SENTENCIA QUE SE ANULAN, AL NO SER CONFORMES A DERECHO (EN CUANTO NO PROCEDIERON A LA CLAUSURA O CESE DE LA ACTIVIDAD, AL CARECER DE LOS CORRESPONDIENTES TÍTULOS JURÍDICOS), DEBIENDO PROCEDERSE A LA SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN TANTO EN CUANTO NO CUENTE CON LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA EL INICIO DE LA ACTIVIDAD.

**SEGUNDO.-** SE CONDENA EN COSTAS A LAS DEMANDADAS, DE MANERA QUE DEBERÁN ABONAR CUATROCIENTOS (400) EUROS AL ACTOR, POR TODOS LOS CONCEPTOS, DOSCIENTOS EUROS, CADA UNO DE LOS DEMANDADOS.

Así por esta sentencia lo pronuncio, mando y firmo.