

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 2 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 304/2004-B/D**  
**Sentencia nº 124 (4-04-2005)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN MEDIO AMBIENTE.

Suspensión de un mes de licencia de apertura. Actividad de Pub.

Infracción del principio de legalidad, proporcionalidad.

Procedimiento sancionador.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar García

En Zaragoza, a cuatro de abril de dos mil cinco.

El Sr. D. Javier Albar García, Magistrado-Juez de Contencioso/Administrativo nº 2 de Zaragoza y su Partido, habiendo visto los presentes autos de procedimiento ordinario 304/2004-BD seguidos ante este Juzgado, entre partes, de una como recurrente E., S.L., representada por la Procuradora Sra. M.N.J. y de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, Comunidad de Propietarios C/ Aznar Molina, representados por las Procuradoras Sra. N.C.A. y Sra. M.P.V.C., respectivamente, sobre sanción de un mes suspensión licencia de apertura establecimiento, y,

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que mediante escrito de fecha de 17-06-04 se interpuso por E., S.L. recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación:

Acuerdo de 8/6/04 del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo que impone a la recurrente la sanción de un mes de suspensión de licencia de apertura de la actividad ejercida en C/ Aznar Molina, establecimiento Pub "L.S." (exp. 1.142.893/2003)

Acordándose incoar procedimiento ordinario, el cual debería sustanciarse conforme a lo dispuesto en el art. 45 y ss. de la LJCA, y reclamándose el oportuno expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

Una vez formalizada la demanda, se dio traslado a la Administración demandada, con entrega del expediente administrativo, para que contestara a la misma en el plazo de veinte días, habiéndolo hecho conforme consta en autos.

**TERCERO.-** Que mediante Auto de fecha 16-11-04 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada, inferior a 18.000 euros y superior a 13.000 euros, recibándose el procedimiento a prueba con el resultado que obra en autos.

A continuación, y a petición de las partes, se les dio traslado, por su orden, para el trámite de conclusiones, presentándose los escritos que obran unidos a estos autos.

**CUARTO.-** Que en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se recurre la resolución de 8-6-2004 del Consejo de Gerencia de Urbanismo que impuso a la recurrente la sanción de cierre del establecimiento denominado Pub "L.S." al haber excedido la licencia por incumplir los niveles de ruido, según denuncia de 23-10-2003 de la Policía Local.

Se alega infracción del principio de legalidad por no respetarse la Ley de Seguridad Ciudadana, al haberse sancionado una cuestión que no es de orden público, infracción del principio de proporcionalidad, errónea medición del ruido, sin cumplir con las exigencias de la Ordenanza Contra el Ruido, inexistencia de infracción de la licencia y, finalmente, se alega incumplimiento del procedimiento sancionador.

Por ser evidente la concurrencia de la primera causa alegada, con los matices que se expondrán, se entrará en ella directamente.

**SEGUNDO.-** En relación con la infracción del principio de legalidad, según el cual se habría producido una desviación en la sanción, en cuanto las conductas tipificadas por la LO 1/1992 de Seguridad Ciudadana sólo son aplicables en la medida en que se hayan visto afectado alguno de los bienes jurídicos se invoca la STC 26-2-2004.

En dicha sentencia se planteaba el problema de si la Ordenanza, que en este caso tipificaba la infracción concreta, y en lo relativo a la prohibición de ejercer la actividad industrial con puertas o ventanas abiertas, podía encontrar cobertura legal en la LO 1/1992, bien en el punto 23.ñ) originariamente 23.n) según redacción dada por la LO 4/1997 de 4 de agosto, que prohibía el ejercicio de la actividad sin cumplir las normas de seguridad, bien en el punto e), antes d), del mismo artículo, que sanciona la apertura sin licencia o excediendo los límites de la misma. En el caso presente, se produce una aplicación directa de la LO 1/1992, no como ley de cobertura, pero las consideraciones que se hacen en la sentencia son plenamente aplicables. Así, en el fundamento jurídico sexto, se dice: "En este punto, es preciso partir de nuestra doctrina acerca del concepto de "seguridad pública", en relación con el cual hemos declarado que "se refiere a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre y 59/1985, de 6 de mayo), precisando en esta misma resolución y fundamento jurídico que dicha materia incluye "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido". Ahora bien, también hemos delimitado de manera más restrictiva el con-

cepto de “seguridad pública”, al afirmar en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6 (recogiendo lo dicho en la STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2), que no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en aquélla, pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE.

En esta misma línea de precisión del concepto de “seguridad pública”, este Tribunal señaló en la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6, que su ámbito normativo puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, señalando que “por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública ...otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen sin duda aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3)”. Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la “seguridad pública”. Tal ocurre con la “protección civil”, que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio) o con determinados productos estupefacientes y psicotropos, cuya custodia, traslado y, eventualmente, destrucción se incardinan en las materias “seguridad pública” y “administración de justicia” (STC 54/1990, de 28 de marzo). Pero ambos casos se caracterizan, precisamente, por referirse a situaciones o productos que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para personas y bienes, lo que exige la adopción de medidas de especial intensidad.

Esta idea restrictiva del concepto de “seguridad pública” preside la regulación de la Ley Orgánica 1/1992 que, según establece en su disposición final primera, se dicta en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.29 CE en materia de seguridad pública, siendo la finalidad de su regulación la de “asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas” (art. 1.2 ). De esta forma, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana constriñe su regulación, según se apunta en términos generales en su exposición de motivos, al establecimiento del ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en materias como la fabricación, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos, concentraciones públicas en espectáculos, documentación personal de nacionales y extranjeros en España y ciertas actividades de especial interés y responsabilidad para las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esto es, la Ley abarca fundamentalmente materias concretas susceptibles de originar ciertos riesgos que pueden afectar de modo directo y grave a la seguridad de personas y bienes, tomando en consideración, especialmente, “fenómenos colectivos que implican la aparición de amenazas, coacciones o acciones violentas, con graves repercusiones en el funcionamiento de los servicios públicos y en la vida ciudadana (exposición de motivos), pero no extiende su regulación a cualquier actividad que pueda tener una relación más o menos remota con la seguridad pública”. Como consecuencia de ese concepto restrictivo de seguridad pública, considera que tal LO 1/1992 no es cobertura legal suficiente para una sanción en una Ordenanza de Protección del Medio Ambiente Contra Ruidos

y Vibraciones. Más tarde, prosigue “Un supuesto similar se plantea en relación con la policía administrativa de los espectáculos públicos, respecto de los cuales la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana sólo se refiere a aquellos aspectos que, de forma especialmente intensa, pueden originar riesgos para personas o bienes o perturbar la pacífica convivencia, existiendo, al mismo tiempo, otros aspectos que quedan extramuros de la “seguridad ciudadana”. Así lo puso de relieve este Tribunal en su Sentencia 148/2000, de 1 de junio, en la que, con ocasión de un conflicto de competencia planteado con respecto al Reglamento para la Prevención de la Violencia en los Espectáculos Deportivos, se analizó la separación de los aspectos que pertenecen al ámbito de la “seguridad pública” de los que corresponden a la materia “espectáculos públicos”. En particular, consideramos incardinadas en esta última materia “las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos (los espectáculos), se encaucen a la protección de las personas y bienes a través de una intervención administrativa ordinaria -de carácter normal y constante- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6), concluyendo que “la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta -seguridad pública-” (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3), (FJ 10).

**TERCERO.-** En conclusión, el diferente ámbito en el que se mueven la regulación legal y la de la Ordenanza impide que, sin desvirtuar el concepto de seguridad pública, pueda emplearse cualquiera de los tipos de infracción establecidos en el art. 23 de la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana para otorgar cobertura legal a la infracción contemplada en el art. 28.2 g) de la Ordenanza sobre Protección del Medio Ambiente Contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Santander (“ejercer actividades industriales con puertas o ventanas abiertas”). Además, en el supuesto del art. 23 ñ) de la Ley Orgánica -reproducido en el FJ 5-, hay que tener presente que las “medidas de seguridad” a que se refiere el precepto son precisamente las contempladas en el art. 13 de la misma Ley, que en su apartado 1 dispone: “El Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables”. Siendo éste el tenor de dichas medidas, parece claro que en las mismas no pueden tener cabida las arbitradas por la Ordenanza Municipal que nos ocupa y, más en concreto, aquéllas cuya desatención dio lugar a la imposición de la sanción administrativa cuestionada.

**CUARTO.-** De igual manera, se ha de excluir la cobertura del art. 23.d) de la reiterada Ley Orgánica -igualmente reproducido supra-, invocado por el Ministerio Fiscal (actualmente art. 2.3.e), tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto), pues es evidente que la expresión “o excediendo de los límites de la misma” (de la autorización), bajo la que se pretende amparar la infracción del art. 28.2.g) de la Ordenanza Municipal, ha de ser entendida como referida a límites que guarden consonancia con el preciso objeto de la Ley Orgánica Sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Tanto más cuanto, como ya diji-

mos al ocuparnos de la constitucionalidad de determinadas normas de la citada Ley Orgánica, “la única razón de ser -muy plausible en sí- de estas ordenaciones legales (las previstas en la misma Ley), no es otra que la de procurar una certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público” (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 8). Y es que la conclusión contraria, que permitiría incluir en la Ley invocada como cobertura la omisión de cualquier requisito o condición, con independencia de su naturaleza, impuestos por las Ordenanzas Municipales para la apertura o funcionamiento de los establecimientos de toda índole, podría conducir a situaciones difícilmente conciliables con los principios de legalidad y de seguridad jurídica que deben impregnar todo el Ordenamiento. Por otra parte, la Administración actuante en ningún momento ha afirmado que la conducta de la demandante de amparo objeto de reproche supusiera un exceso respecto de los límites de la autorización concedida en su día.”

En el PO 303/2004 ya se indicó por el Juzgado que, para sancionar por la LO 1/1992 de Seguridad Ciudadana, se exigiría conectar la infracción de licencia cometida con la alteración del orden público. Así, se decía “la sanción impuesta en nuestro caso no tiene relación directa con una conducta que afecte a la seguridad ciudadana. No se ha producido una o varias denuncias, que serían reveladoras de que de algún modo se está afectando a la seguridad ciudadana y que puede subyacer un problema de orden público, de todos conocido en determinados lugares o con relación a ciertos establecimientos que causan continuas molestias a los ciudadanos y alteran el descanso y sosiego vecinales. Tampoco se encuentra dicho establecimiento ubicado en una zona de esas que, como la de la calle Moncasi, o el Casco Viejo, generan de forma permanente quejas de la vecindad, ya que en ellas se podría considerar que aunque no haya habido una denuncia o queja específica, hay un estado permanente de afectación del orden público, con perjuicios a los vecinos, a las horas de descanso, con dificultades incluso para el tránsito rodado. Tampoco se registran antecedentes, respecto de dicho local, según los cuales haya podido haber un conflicto, con una generalidad o con algún vecino en concreto, en los que el orden público -por haber insultos, amenazas, peleas- se haya podido ver afectado. Es decir, no concurren “aspectos que, de forma especialmente intensa, pueden originar riesgos para personas o bienes o perturbar la pacífica convivencia”.

Cierto es que el letrado municipal ha aportado a los autos un largo listado de denuncias que acreditan que el establecimiento sancionado perturba de modo habitual la convivencia ciudadana por exceso en horarios y en ruidos, con lo cual sería éste uno de los casos en los que se podría aplicar la LO 1/1992, pero el problema es que el esfuerzo del letrado debería de haberse realizado con anterioridad en el seno del procedimiento. Si se está ante un procedimiento sancionador, los elementos constitutivos del tipo, en este caso el exceso de los límites de licencia con afectación del orden público o la convivencia ciudadana, se habrían de haber puesto de manifiesto en el procedimiento administrativo, siendo éste el momento oportuno para hacerlo, ya que no se puede aprovechar un procedimiento contencioso administrativo interpuesto por una infracción evidente del procedimiento, en este caso la imputación, con aportación de prueba, de la alteración de la convivencia ciudadana, para acreditar tal alteración, al igual que no se pueden aportar los testigos que aporten unos datos incriminadores que debían de haberse aportado antes, so pena de incurrir en un círculo vicioso, ya que se recurre contra el incumplimiento y, en el procedimiento judicial que debe de examinarlo, se subsana tal incumplimiento. En consecuencia, tal ausencia determina un in-

cumplimiento que generó indefensión, por lo que, conforme al art. 63.2 de la ley 30/1992, debe de anularse en la medida en que se causó la indefensión, y tal medida viene dada en este caso por el hecho de que la base fáctica de la aplicación de la LO 1/1992 no se ha aportado hasta el procedimiento judicial, lo que obliga a anular en su totalidad la resolución.

Dicho de otro modo, no se acreditó en el momento oportuno que se incurriese en la infracción de orden público por la que se sanciona, con lo cual lo que se ha producido de forma efectiva es la utilización de una sanción prevista para la guarda del orden público y de la tranquilidad y sosiego vecinal para sancionar un incumplimiento de normas de policía administrativa (único dato fáctico aportado en el procedimiento sancionador), lo cual supone, en definitiva, quedar fuera del ámbito de tipificación de la norma, que en relación con el exceso de licencia debe de referirse a excesos sobre aspectos que de forma directa puedan afectar al orden público o bien que, en el caso concreto, hayan producido, siquiera mínimamente, tal afectación. Con ello, acatando la doctrina fijada por el TC, se altera el criterio seguido por este Juzgado, como ya se hizo en el 303/2004, que hasta ahora venía admitiendo la sanción de estas conductas con base en tal precepto, exigiéndose a partir de ahora la constatación, en el expediente, de una afectación a los bienes jurídicos del orden público y seguridad ciudadana, en el sentido establecido por el TC, que son los protegidos por la LO 1/1992 de Seguridad Ciudadana.

Por todo ello, procede estimar en su totalidad el recurso y anular la resolución recurrida.

**QUINTO.-** No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, al no haberse apreciado temeridad o mala fe, dado que la conducta existió, debiéndose la estimación del recurso a un cambio de criterio basado en la STC 25/2004 de 26 de febrero, todo ello de conformidad con el art. 139 LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

## FALLO

Que estimando en su totalidad el recurso interpuesto por E., S.L. contra la resolución de 8-6-2004 del Consejo de Gerencia de Urbanismo que impuso a la recurrente la sanción de cierre del establecimiento denominado Pub "L.S." al haber excedido la licencia por incumplir los niveles de ruido, según denuncia de 23-10-2003 de la Policía Local, debo anular y anulo la misma, dejando sin efecto la sanción impuesta. No hay lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo."