

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 330/2001-BG**  
**Sentencia nº 132 (28-06-2002)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

ORDEN DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTO. ACTIVIDAD BAR.

Sin licencia de apertura.

Cambio de titularidad de licencias urbanística y de apertura.

Denuncias por infracción Ordenanza de ruidos.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza, a veintiocho de junio de dos mil dos.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de Procedimiento Ordinario nº 330/01, seguidos a instancia de la entidad G.S. S.C., representada y defendida por la Letrada Sra. M. C. contra la resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 29/06/2001 que acordaba el cierre y clausura del establecimiento bar «M. R. A.» sito en local de la calle Arana Gil nº ... del Barrio de Santa Isabel, de Zaragoza. Con defensa del Letrado Consistorial, Sr. de Gregorio Rocasolano y representación por el Procurador Sr. Peiré Aguirre.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 07/08/2001 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta Ciudad escrito interponiendo recurso contencioso administrativo por la Letrada Sra. M. C., en nombre y representación de G.S. S.C., contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 04/09/2001, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo. Tras su recepción se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 15/11/2001 y en la que se suplicaba se dejara sin efecto el acto administrativo impugnado y se condenase expresamente en costas a la Administración demandada. Mediante proveído de fecha 16/11/2001 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demanda para que la contestase. Trámite que evacuó con fecha 17/12/2001. Con fecha 19/12/2001 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, practicándose la que es de ver en las actuaciones, con fecha 15/01/2002 se declaró concluso el segundo periodo probatorio y habiéndose solicitado, se dio término para la presentación de conclusiones por escrito, trámite que evacuaron las partes en la forma que es de ver en las

actuaciones, al recibirse con fecha 12/04/2002 la prueba documental acordada y que se remitía desde el Ayuntamiento de Zaragoza, se puso de manifiesto a las partes por término de tres días, quienes presentaron escritos, haciendo las alegaciones que tuvieron por oportuno, quedando pendientes para sentencia mediante diligencia de ordenación de fecha 24/04/2002.

**SEGUNDO.**— En la demanda se alegaban como motivos de oposición a la resolución administrativa, que la solicitud de cambio de titularidad de fecha 3/05/2001 sobre la licencia urbanística y que la documentación obrante en el expediente relativo a licencia de apertura imposibilita el cierre decretado, pues en todo caso el Ayuntamiento debió resolver en primer lugar sobre el cambio de titularidad y sobre la solicitud de licencia de apertura. La actora se encuentra amparada por el principio de confianza legítima al haber solicitado el cambio de titularidad, presentado la documentación omitida en el expediente relativo a la licencia de apertura y satisfecho las tasas correspondientes. Por otra parte entendía también que se había producido una reacción desproporcionada. Por su parte la Administración demandada interesó la confirmación de la resolución recurrida por ser ajustada a derecho y no concurrir los motivos alegados por la actora. Terminaba interesando la desestimación del recurso interpuesto.

**TERCERO.**— En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del término para dictar sentencia por la acumulación coyuntural de asuntos para su resolución y su cuantía es indeterminada pero en todo caso, a efectos de recursos, superior a 18.030 euros.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**— Hay que comenzar señalando una obviedad, pero en todo caso debe tenerse presente a la hora de resolver la cuestión planteada en el presente recurso contencioso administrativo: la resolución impugnada es la dictada por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza en fecha 29/06/2001 y por la que se acuerda el cierre y consiguiente clausura del local regentado en la actualidad por la entidad recurrente. Este y no otro será el objeto del pleito.

No se discute por las partes, que los anteriores titulares de la actividad en fecha 12/09/1990 y en el seno del expediente 3.082.012/89, obtuvieron licencia urbanística de obras. Tampoco se discute que con fecha 24/07/1987, dichos titulares solicitaron también licencia de apertura para la actividad de bar-restaurante, que dio lugar a la incoación del expediente 499.105/87, en el que tras una larga tramitación, en la que se produjeron diversas visitas e inspecciones, requerimientos de subsanación de defectos u omisiones observados, comparecencias para subsanar dichos defectos, se terminó mediante resolución de fecha 1/02/1999 por la que se acordaba denegar la licencia solicitada. Consta también debidamente acreditado que con fecha 3/05/2001,

el actor solicitó cambio de titularidad en la licencia, dando lugar al expediente 424.991/01, ocupándose el mismo solicitante en fecha 30/07/2001 de aclarar que se trataba de un cambio de titularidad para la licencia urbanística y de una solicitud de concesión, en lo que se refería a la licencia de apertura. Con fecha 23/11/2001, le fue requerida la presentación de determinada documentación, que la actora dijo haber presentado. No consta cual haya podido ser la resolución que se haya dictado respecto de la licencia de apertura a que se refiere el expediente señalado.

**SEGUNDO.**— Así las cosas, nos encontramos con que en el local donde se desarrolla la actividad, se había otorgado licencia de obras en el año 1990, pero a pesar de haberse solicitado la licencia de apertura por sus anteriores gestores, el Ayuntamiento había resuelto no conceder la misma por los motivos que se han señalado más arriba, resolución que no consta fuera impugnada por los interesados. Posteriormente, se vuelve a solicitar dicha licencia por la entidad hoy recurrente, sin que conste cual ha sido la resolución final de dicha solicitud.

Al respecto debe tenerse presente, como dice la S.T.S.J. Aragón 3/10/2000, con cita de Jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencia de (21-05-96) declara: «la licencia de obras y de apertura son diferentes en su naturaleza y finalidad así la licencia de obras se otorga tras comprobar la adecuación de un proyecto o planeamiento urbanístico, mientras que la licencia de apertura se dirige a comprobar si los locales reúnen las condiciones de seguridad, salubridad e higiene que hace mención el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y demás que sean exigibles en los Planes Urbanísticos aplicables. En consecuencia no obstante la interdependencia de ambas licencias, el anticipado otorgamiento de la licencia de obras para edificio o local de determinadas características —como aquí ocurre— no conlleva el necesario otorgamiento de la licencia de apertura. Dicha doctrina también la recoge la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 en la que queda evidenciado que el otorgamiento de licencia de obras es un presupuesto, pero no presupone necesariamente la obtención de la de apertura». Siendo además una circunstancia conocida por la recurrente que el otorgamiento de la licencia de obras no conlleva el de la licencia de apertura, como lo revela la comparecencia que hizo en fecha 30/07/2001 en el expediente 424.991/01, cuando se ocupó de señalar que para la licencia de obras se trataba de un cambio de titular y para la de apertura, se trataba de una solicitud de la misma. De manera que la actora conocía perfectamente que no disponía de la preceptiva licencia de apertura, necesaria para el desarrollo de la actividad. Existiendo además suficiente probanza de que el establecimiento ha estado abierto y funcionando durante todos estos años sin disponer de la correspondiente licencia de apertura, tal y como resulta de las dos denuncias por otras tantas infracciones a la ordenanza de ruidos y vibraciones y los problemas existentes con la Comunidad de Propietarios del edificio en el que se ubica el local con motivo de la chimenea de evacuación de gases y humos.

Es en esta situación donde debe enmarcarse la actividad del Ayuntamiento, cuyos servicios conociendo la existencia de una actividad clasificada, que causa molestias de diversa índole a sus vecinos, tras comprobar que no dispone de licencia de apertura, y que la que fue solicitada en su día, le fue denegada a quien la solicitó, llega a la conclusión de que procede el cierre y clausura de la actividad. A dicha conclusión no será óbice que el actor haya solicitado de nuevo licencia de apertura, haya interesado el desarchivo del expediente que concluyó con la denegación, y haya aportado la documentación que en otro tiempo se omitió y que ahora se presenta por la parte. No es óbice, pues como dice la STS 16/07/1998 referida a un supuesto en el que un Ayuntamiento había acordado el cierre de un establecimiento de hostelería, al que después le otorgó la licencia de la que en un primer momento carecía, «entiende la Sala que, aun admitiendo que todo ello fuer cierto pues por lo menos no ha sido controvertido, lo que puede conducir a que se estime que la orden de cierre quizás fue precipitada y no debidamente ponderada (así lo sugiere el otorgamiento posterior de la licencia), no es menos cierto que de acuerdo con el ordenamiento jurídico decididamente la orden de cierre no fue disconforme a Derecho. Pues en el momento de la misma no se había obtenido la licencia de apertura y, claro es, no se había producido la visita de comprobación necesariamente posterior a ésta, como destaca el Tribunal de instancia. No se cumplían, por tanto, los requisitos que establece el art. 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, por lo que el Ayuntamiento actuó dentro del marco de sus potestades al ordenar el cierre de un establecimiento que carecía de licencia», de manera que en el caso presente, en el que como ya se ha dicho una primera solicitud fue denegada expresamente y otra segunda, no se conoce que haya sido otorgada la licencia, el Ayuntamiento ha actuado conforme al ordenamiento jurídico al otorgar el cierre de una actividad que no dispone de la correspondiente licencia de apertura, y ello sin perjuicio de que posteriormente pudiera otorgarse la licencia interesada.

**TERCERO.**— Tampoco puede acogerse la quiebra del principio de confianza legítima que indica el recurrente, y que se trata de uno de los principios a respetar por la Administración en su actuar, y que fue introducido de una manera expresa en el art. 3.1 de la L.R.J.A.P. y P.A.C. por la Ley 4/1999. Pero este principio no va a tener la transcendencia que pretende la parte, y así se ocupa de señalarlo la STS 27/12/2001. «no tiene el principio de confianza legítima la incidencia que el recurrente pretende, pues como adecuadamente ha valorado y expuesto la sentencia recurrida, la reiterada doctrina del Tribunal Supremo en la materia de actividades clasificadas, ha explicitado, que es preciso para el ejercicio de tal actividad, la existencia de la oportuna licencia, y que la falta de licencia no puede suplirse por el transcurso del tiempo, ni incluso por el posible conocimiento de la situación de hecho por parte de la Administración, ni por el pago de las tasas o similares, sentencias de 7 de febrero de 1978, 17 de mayo de 1980, 23 de marzo de 1992, y en la de 15 de noviembre de 1999».

De manera que careciendo de actividad de la correspondiente licencia de apertura, ninguna quiebra de aquél principio podrá estimarse.

**CUARTO.**– Se queja también la parte de que la medida acordada de cierre y consiguiente clausura de la actividad es desproporcionada e incluso que sería más adecuada a las circunstancias del caso, una sanción de contenido económico. Debe observarse que como señala la S.T.S.J. de Aragón 23/01/1999 «el precinto del local, como resulta de lo ya expuesto, no tiene carácter sancionador. Y al efecto nos hemos de remitir a lo declarado al respecto en la Sentencia del Tribunal Supremo ya citada, pudiendo citarse, así mismo, la de 6 de febrero de 1996, en la que se afirma que «la ausencia de autorización para el ejercicio de una actividad que requiera la tenencia de una licencia administrativa genera la ilegalidad de la misma y la consiguiente prohibición, que no constituye una sanción, sino la exigencia que dimana de la propia naturaleza de la licencia administrativa, sin la cual no se puede proceder a la apertura de un establecimiento comercial o industrial, ni ejercer la actividad que le son propias, art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales...» De manera que la respuesta adecuada y casi única, que podía adoptar el Ayuntamiento al tener constancia de que se estaba desarrollando una actividad clasificada sin disponer de la correspondiente licencia, y tras haber sido denegada la que en su día había sido solicitada era la de cierre del local y clausura de la actividad, por lo que la respuesta es proporcionada y ajustada a las circunstancias del caso.

Por todo lo expuesto, no procede sino la desestimación del recurso y el mantenimiento de la actuación administrativa, por estar ajustada al ordenamiento jurídico.

**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.

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

## FALLO

**PRIMERO.**– Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por G.S., S.C., contra la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 29/06/2001 que acordaba el cierre y clausura del establecimiento bar «M. R. A.» sito en local de la calle Arana Gil, del Barrio de Santa Isabel, de Zaragoza. Por estar la actividad administrativa ajustada al ordenamiento jurídico.

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

Así por esta mi sentencia contra la que puede interponerse recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dentro de los quince días siguientes a su notificación, lo pronuncio, mando y firmo.