

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento Abreviado nº 100/2014-L. Sentencia nº 226 (29-12-2014)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**  
**SANCIÓN URBANÍSTICA. SUSPENSIÓN DE LICENCIA.**

Infracción grave: exceso de aforo.

Procedimiento administrativo: Prueba.

Normativa: Código Técnico de Edificación.

Proporcionalidad en sanción: reducción.

**Fallo:** Estimación parcial. Favorable en parte al Ayuntamiento.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Javier Oliván del Cacho

En Zaragoza, a 29 de Diciembre de 2014.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de los de Zaragoza, habiendo visto el PA 100/2014, en el que ha sido actora H.SL, representada por Doña T., Procuradora, con asistencia letrada de D. E. y Doña C. y como demandado el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Doña S., Procuradora, con asistencia de la Letrada Consistorial, siendo objeto del recurso el Acuerdo del Consejo de Gerencia, de 15 de abril de 2014, sobre imposición de sanción de quince días de suspensión de la licencia de funcionamiento, por la comisión de la infracción grave consistente en el “exceso de aforo permitido, cuando no suponga un grave riesgo para la seguridad de las personas y bienes”.

### **HECHOS**

**PRIMERO.-** El día 2 de mayo de 2014 tuvo entrada en este Juzgado escrito presentado por la Procuradora Doña T., en nombre y representación de la entidad mercantil H.SL, en relación con el acuerdo del Consejo de Gerencia, de 15 de abril de 2014, ya reseñado.

**SEGUNDO.-** En cumplimiento del requerimiento de este Juzgado, se presentó con fecha de registro de 21 de mayo de 2014, Demanda, en cuyo suplico se interesaba que se dictara Sentencia en la que se procediera a:

“A.- Declarar la nulidad de pleno derecho y, subsidiariamente, la anulabilidad de la resolución del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de Zaragoza, de fecha 15 de abril de 2014, en el expediente número 1090918/2013, por la que se impone a H.SL, en calidad de titular de la actividad de PUB denominado PUB S. la sanción de 15 días de suspensión de la licencia de funcionamiento, y ello por no ser conforme con el ordenamiento jurídico, dejándola sin efecto. De forma subsidiaria, solicito en virtud del principio de proporcionalidad, la aplicación de la sanción económica en su mínima cuantía.

B.- Imponer las costas del presente proceso a quien se oponga a la demanda con temeridad o mala fe”.

**TERCERO.-** Mediante resolución se admitió a trámite la demanda, se ordenó la remisión del expediente y se citó al acto del juicio oral para el día 16 de diciembre de 2014; fecha en la que se celebró el acto del juicio con los resultados que son de ver en autos.

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.-** Se impugna en esta litis una sanción impuesta por contravención de la legislación en materia de espectáculos públicos por superar el aforo permitido en el establecimiento de titularidad de la actora.

**SEGUNDO.-** Del expediente administrativo remitido a este Juzgado cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

1.- Mediante oficio de la Policía Local de 10 de diciembre de 2013, folio 1, se acompañaron tres boletines de denuncia correspondientes a los días 24/11/2013, 30/11/2013 y 01/12/2013, al haber sobrepasado el aforo del local de 88 personas en función del número de personas detectado en cada día (210, 150 y 235, respectivamente).

2.- Previa propuesta, se acordó por el Consejo de Gerencia la incoación de expediente sancionador por la posible contravención del art. 48 e) de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3.- Tras la propuesta de resolución, se presentó por la mercantil ahora recurrente escrito de alegaciones (folios 32 y siguientes), en el que se solicitaba el archivo del expediente.

4.- A los folios 47 y siguientes figura Acuerdo de 15 de abril de 2014, del Consejo de Gerencia por el que se procedió a imponer la sanción de 15 días de suspensión de la licencia de funcionamiento.

En cuanto a su graduación, se explica:

*“La sanción que en este acto se impone está prevista en el artículo 51.2 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, guarda la necesaria proporcionalidad con la graduación del hecho constitutivo de la infracción y ha sido graduado atendiendo a los criterios establecidos en el art. 52 de aquella Ley. En general, el exceso de aforo permitido constituye una infracción con gran trascendencia social pues la sociedad percibe, en primer lugar, que tal exceso implica siempre un riesgo para la seguridad de las personas y bienes y, en segundo lugar, que ese exceso de aforo agrava la producción de víctimas caso de tener lugar en el establecimiento algún siniestro. Y la intencionalidad del presunto responsable resulta evidente por depender de la exclusiva voluntad del titular del establecimiento el control del número de personas que acceden al mismo”.*

5.- Con fecha 27 de enero de 2014, se presentó escrito por la actora en el que se realizaron una serie de manifestaciones sobre la intención de la empresa de conseguir una ampliación del aforo, dando cuenta de que se había contactado con un ingeniero industrial para que realizara el oportuno estudio técnico.

**TERCERO.-** En la demanda, tras dar cuenta de las denuncias presentadas y de la sanción recurrida, se subraya la incidencia que, en la resolución de esta litis, debe tener la existencia de nuevas normas técnicas que suponen la posibilidad de ampliar el aforo en los locales de esta naturaleza. De ahí que se defienda la no comisión de la infracción en función de “permitirse la adaptación del establecimiento”, por lo que el nivel de ocupación sería mayor del contemplado en la licencia.

En segundo término, se ha apelado a los principios de igualdad, libertad de empresa y seguridad jurídica, en función de la existencia de una Ordenanza municipal que impide adaptar las licencias a las nuevas normas técnicas de aplicación general. Asimismo, se invoca el principio de presunción de inocencia, dado que el Sr. I. mostró su disconformidad con el recuento realizado por la Policía Local.

Finalmente, se ha invocado el principio de proporcionalidad, trayendo a colación las siguientes circunstancias: a) escasa trascendencia social de la infracción; b) inexistencia de intencionalidad por parte del titular del establecimiento; c) la naturaleza y cuantía de los perjuicios causados; d) inexistencia de reincidencia; e) conducta del administrado dirigida a acreditar el cumplimiento de la nueva normativa técnica; f) ausencia de negligencia ante la inexistencia de seguridad jurídica; g) ausencia de enriquecimiento injusto; y h) inexistencia de denuncias por ruidos.

Frente a ello, la representación municipal ha defendido la corrección de la actuación administrativa impugnada y la ha considerado proporcionada.

**CUARTO.-** De entrada, este Juzgado debe constatar que la infracción

imputada por la Administración cuenta con prueba de cargo suficiente, a pesar de la declaración testifical realizada en el acto del juicio en la que se manifestó que el cómputo del número de personas se hacía con poco rigor. Sin embargo, y dejando aparte la virtualidad probatoria de los Agentes de la Autoridad, lo cierto es que el señor testigo también expresó que, en caso de no aceptar tal cifra, la Policía ofrecía la posibilidad de realizar un recuento parando la actividad del establecimiento. De ahí que, en principio, este Juzgado deba entender que existen elementos probatorios suficientes para mantener la respuesta punitiva de la Administración (art. 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Seguidamente, se han formulado amplias consideraciones sobre la influencia que, en el resultado de esta litis, debería tener la inacción de la potestad de ordenanza municipal, a la hora de adecuar sus reglas en materia de aforo (y aspectos concordantes) al relativamente novedoso Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, estas consideraciones no pueden evitar lo que constituye una simple aplicación de una normativa (legal y reglamentaria municipal) respecto a la que no se ha planteado una tacha en la forma debida para que pudiera prosperar una impugnación frente a un acto dictado en ejecución de la misma. En efecto, no se ha argumentado, de modo suficiente, para entender que nos encontremos ante una Ordenanza ilegal, que sería el único camino para apreciar que la sanción sería ilegal al aplicar un reglamento contrario a Derecho. Por otro lado, las especificaciones del Código Técnico de la Edificación (aunque se dice, desde algunas perspectivas, que propiciará un aumento de aforo en los establecimientos de esta clase) constituye una norma de cierta complejidad técnica que exigirá un estudio circunstanciado de cada local, por lo que tampoco cabe asegurar que necesariamente se reconocerá un mayor aforo (o, al menos, ha faltado una prueba técnica inequívoca a este respecto).

Por otro lado, las acusaciones vertidas en relación con el especial celo que responsables municipales ponen en relación con el establecimiento de autos no puede llevar a consecuencias anulatorias de la actuación administrativa, salvo que también hubiera existido una prueba importante que hubiera podido evidenciar una actuación arbitraria (art. 9.3 de la Constitución).

En definitiva, dado que nos encontramos ante una acción de la empresa que puede subsumirse sin dificultad en el tipo del art. 48 e) de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de la que es responsable la empresa, procede atender al principal argumento vertido en la Demanda y que ha sido desarrollado ampliamente por la Sra. Letrada que ha actuado en el juicio oral.

Para ello, conviene partir de los criterios de graduación de la sanción contemplados en el art. 52 de la Ley 11/2005, que reza así:

*“1.- Las sanciones deberán guardar la necesaria proporcionalidad con la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción y se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:*

*a.- La trascendencia social de la infracción.*

*b.- La negligencia o intencionalidad del infractor.*

*c.- La naturaleza y cuantía de los perjuicios ocasionados.*

*d.- La existencia de reiteración o reincidencia.*

*e.- La situación de predominio del infractor en el mercado.*

*f.- La conducta observada por el infractor en orden al cumplimiento de las disposiciones legales.*

*g.- (...).*

*2.- A los efectos de esta Ley, se entenderá como reiteración la comisión de más de una infracción de distinta naturaleza en el término de un año desde la comisión de la primera cuando así haya sido declarado por resolución que ponga fin a la vía administrativa.”*

Pues bien, en un precedente de este mismo Juzgado (Sentencia 65/2014, de 2 de abril), este órgano judicial fue sensible a este tipo de argumentos relacionados con el principio de proporcionalidad. En dicha Sentencia, se valoraron factores justificativos de una estimación parcial del recurso que, al entender de este Juzgado, también concurren, a pesar de las lógicas diferencias, en el caso de autos.

En efecto, de entrada, cabe notar que la empresa ha cumplido con el aforo contemplado en la licencia correspondiente, al respetar la contracautela establecida

por este Juzgado, cuando se adoptó la correspondiente medida cautelar, en aplicación del art. 133 de la Ley Jurisdiccional.

En segundo término, y aunque el exceso de aforo siempre puede repercutir en la seguridad de las personas (como se dice, con acierto, en la resolución impugnada), no se ha apreciado por la Administración que concurriera en el caso de autos una efectiva situación de grave riesgo. Tampoco, se ha acreditado la concurrencia de denuncias de terceras personas y, en concreto, de vecinos y, en cambio, sí que se ha presentado una solicitud de adecuación, del local en el contexto de un proceso de renovación de la normativa municipal que está en ciernes.

Todos estos factores conducen, en definitiva, a reducir la sanción de suspensión de la licencia al período de tiempo durante el que se llevó a efecto hasta dictar la medida cautelarísima (ex art. 51 de la Ley 11/2005), teniendo en cuenta para ello el perjuicio objetivo que le supone a la empresa de autos el cierre del establecimiento durante las vísperas de festivo.

**QUINTO.-** Dada la estimación parcial del recurso y las dudas que suscita la resolución de esta controversia, no procede efectuar condena en costas alguna, ex art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

### **FALLO**

Se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo de 15 de abril de 2014, que se anula, exclusivamente, en cuanto prolonga la suspensión de la licencia más allá del período temporal en que, efectivamente, se clausuró la actividad hasta que se dictó la correspondiente medida cautelar por este juzgado; sin costas.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma D. José Javier Oliván Del Cacho, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.