

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario n° 204/2005**  
**Sentencia n° 273 (6-09-2006)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

ORDEN DE CLAUSURA. RESIDENCIA GERIÁTRICA.

Actividad sin licencia. Desestimación del recurso.

Cambio de titular. Contrato de arrendamiento.

Medida de restablecimiento de la legalidad.

Licencia de obras y de apertura: doctrina.

Principio de confianza legítima. No tiene incidencia.

Proporcionalidad: la actuación no supone sanción, sino exigencia de legalidad.

Actuación municipal ajustada a Derecho.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a seis de septiembre de dos mil seis.

Vistos por mi, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo n° 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario n° 204/05, seguidos a instancia de D<sup>a</sup> M.P.C.G. representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. P.A.F. contra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. N.C.A., en la resolución de cierre del establecimiento Centro Geriátrico sito en Camino Miraflores, resultan los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 9-5-05 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiéndose recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 10-5-05, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada. Recibido con fecha 1-6-05, se dio traslado a la demandante que con fecha 5-7-05 presentó demanda.

Mediante resolución de 6-7-05 se tuvo por evacuado el trámite y una vez resuelto el recurso de inadmisibilidad, se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado a 12-9-05. Mediante auto de fecha 20-9-05 se fijó la cuantía del presente procedimiento y se abrió el recurso a prueba, practicándose las admitidas a las partes con el resultado que obra en autos.

Con fecha 1-12-05 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 1-2-06 quedó el recurso para sentencia.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales a excepción del de dictar sentencia.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

**PRIMERO.-** Hay que comenzar señalando una obviedad, pero que 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 el Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 22/02/2005 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra otra resolución del mismo órgano de fecha 13/12/2004 por la que se acordaba requerir al titular de la actividad para que procediese a la clausura de la residencia geriátrica sita en el Camino de Miraflores, de esta Ciudad de Zaragoza, por no disponer de las correspondientes licencias. Este y no otro será el objeto del pleito.

Antes de nada conviene tener presente que la resolución impugnada está a nombre de una anterior titular de la actividad, una empresa denominada "G.S.A.A., S.L." Que al parecer, desarrollaba antes la actividad. No obstante la parte demandante en el presente procedimiento ha comparecido impugnando dicha resolución y asumiendo por tanto, la condición de titular de la actividad, por lo que ninguna objeción podrá prosperar al respecto. En el Auto por el que se resolvía la solicitud de medidas cautelares ya se hacía referencia a esta circunstancia, especialmente en lo relativo a la falta de notificación de una trascendental Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y se decía que: "...es irrelevante, ya que el contrato de arriendo es de 2002, posterior a la sentencia, por lo que no puede invocar en ese sentido unos derechos adquiridos o una posible nulidad del procedimiento por falta de emplazamiento en un procedimiento ya terminado, todo ello sin perjuicio de su reclamación a la arrendadora."

Pues bien, deberá determinarse, por lo que se acaba de decir, si el cierre acordado por el Ayuntamiento de Zaragoza se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, y hay que comenzar diciendo que no se trata de una sanción, sino de una medida de restablecimiento de la legalidad urbanística que dicta la Administración al amparo de lo que previenen los arts. 196 y ss. de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón. Por otra parte, el actor sabrá las relaciones que tiene con la entidad arrendadora y frente a ella las acciones que tiene que ejercer en orden al resarcimiento por posibles incumplimientos, pero ni el recurso contencioso administrativo es útil a estos efectos, ni tampoco lo será la pretendida ignorancia sobre la existencia de licencias o no, que se insiste, es una cuestión a ventilar con la arrendadora.

**SEGUNDO.-** Es una cuestión no negada que la actividad no dispone de las correspondientes licencias, es más ni siquiera se dice que se haya solicitado algún tipo de licencia urbanística, y 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 planteamiento 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 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”.

De manera que sin disponer de la preceptiva licencia de apertura, necesaria para el desarrollo de la actividad, no era posible su desarrollo y ejercicio.

Sobre la existencia de eventuales defectos en la tramitación, estos donde deban ventilarse será en los recursos interpuestos contra la denegación de la licencia, suponiendo que sea un momento procesalmente hábil y no aquí, pues este pleito se limita al objeto señalado más arriba. Así las cosas, y resultando que el establecimiento estaba abierto y en funcionamiento sin disponer de las preceptivas licencias, el Ayuntamiento, conociendo la existencia de una actividad clasificada y tras comprobar que no dispone de licencia urbanística ni de funcionamiento, llega a la conclusión de que procede el cierre y clausura de la actividad. A dicha conclusión no sería tampoco óbice que el actor haya solicitado posteriormente las licencias correspondientes, e incluso que las hubiera obtenido por resolución expresa o por silencio positivo. No será óbice, pues como dice la S.T.S. 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 fuera 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 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, a la fecha de la resolución no se disponía de las preceptivas licencias y ni siquiera se habían solicitado, el Ayuntamiento ha actuado conforme al ordenamiento jurídico al ordenar el cierre de una actividad que no disponía de éstas, y ello sin perjuicio de lo que posteriormente pudiera resolver de haberse solicitado nuevamente la licencia interesada.

**TERCERO.-** Tampoco puede acogerse la quiebra del principio de confianza legítima, y que se trata de uno de los principios a respetar por la Administración en su actuar, y que le fue introducido de una manera expresa en el art. 3.1 de la LRJAP y PAC por la Ley 4/1999. Pero este principio no va a tener la trascendencia, 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 la actividad de la correspondiente licencia municipal, ninguna quiebra de aquél principio podrá estimarse.

**CUARTO.-** Respecto de la proporcionalidad de la medida acordando el cierre y consiguiente clausura de la actividad, debe observarse que como señala la S.T.S.J. 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, 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 D<sup>a</sup> M.P.C.C. contra la resolución del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 22/02/2005 por la que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo órgano de fecha 13/12/2004 por la que se acordaba requerir al titular de la actividad para que procediese a la clausura de la residencia geriátrica sita en el Camino de Miraflores, de ésta Ciudad de Zaragoza, por no disponer de las correspondientes licencias. 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.