

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 175/1999**  
**Sentencia nº 284 (27-06-2000)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE OBRAS. DENEGACIÓN.

Legalización de instalación de local destinado a actividad de bar.

Zona saturada.

Distancias mínimas.

Clausura del establecimiento por no disponer de licencia.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 27 de junio de 2000, habiendo visto los presentes autos el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez, con destino en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.– Partes del recurso:** Recurrente D. S. H.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

Codemandado D. J. G. F..

**SEGUNDO.– Actuación recurrida:** Resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de febrero de 1999, por la que se deniega al recurrente licencia urbanística de legalización de instalación de local, para la actividad de Bar, sito en C/ Maestro Luna, Grupo de la Ordenanza Municipal de distancias mínimas (exp. 3. 106.878/96, 3.247.534/98 y 3.236.618/98), así como Resolución de 5 de abril de 1999 de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza por la que se decreta el cierre del citado establecimiento, denominado «M. M.», por carecer de las preceptivas licencias de apertura y acondicionamiento (exp. 3.008.574/98).

**TERCERO.– Procedimiento:** Interposición del recurso 16 de marzo de 1999.

Por escrito de 13 de abril de 1999, fue solicitada la ampliación a la Resolución de cierre que fue adoptada por Auto de 5 de mayo de 1999.

Demanda el 7 de julio de 1999.

Contestación a la demanda por la Administración demandada el 26 de noviembre de 1999.

Contestación a la demanda del codemandado el 5 de enero de 2000.

Apertura del proceso a prueba el 10 de enero de 2000, practicándose por la parte recurrente, documental consistente en remisión de oficios al Ayunta-

miento demandado y testifical y por la parte codemandada confesión judicial, documental y testifical.

Conclusiones de la parte recurrente el 7 de abril de 2000.

Conclusiones de los demandados el 27 de abril de 2000.

Concluso para Sentencia el 3 de mayo de 2000.

**CUARTO.- Cuantía:** Superior a 3.000.000 ptas.

**QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

1. Estimación de la demanda y Nulidad de los actos recurridos, en el sentido que deniegan la licencia al recurrente y decretan el cierre del local.

2. Imposición de costas a la Administración demandada.

**Resumen de los hechos que se deducen del expediente y que son de interés para la resolución de este pleito.**

1º) La entidad mercantil Z., S.L. solicitó el 7 de julio de 1994, licencia de apertura para café y Bar en el local objeto del recurso (folio 54 del expediente), sin que esta licencia fuese concedida comenzó la explotación del negocio.

2º) En el referido expediente y con anterioridad a su resolución fue requerido por los servicios municipales en fecha 9 de septiembre de 1995 para que aportase copia de la licencia urbanística o en su defecto la solicitase (folio 107).

3º) El Ayuntamiento en sesión plenaria de 29 de septiembre de 1995 había aprobado definitivamente una declaración de zonas saturadas en la que se incluye el local objeto del pleito y en la que se expresa Apartado Segundo: 1º) Que se prohíbe instalar nuevas actividades en las zonas afectadas y en consecuencia solicitar licencias para esas nuevas actividades. 2º) Los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberá obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que se encuentren en trámite. Y 3º) En el supuesto de actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos que no se haya adaptado a su normativa, deberán presentar su legalización en el plazo establecido a estos efectos en la legislación del suelo y ordenación urbana.

4º) La citada empresa solicitó la licencia urbanística de instalación y acondicionamiento el 12 de diciembre de 1995 (folio 55).

5º) Previo requerimiento para completar determinados datos, por Resolución del Director Gerente de Urbanismo de 14 de marzo de 1996, fue archivada la petición de licencia de apertura de 7 de julio de 1994 (folio 60), resolución que no consta haya sido recurrida.

6º) Igualmente por Resolución de 13 de febrero de 1998, le fue denegada la licencia urbanística solicitada por la empresa Z., S.L., el 12 de diciembre de 1995 (folio 123), resolución que no consta haya sido recurrida.

7º) Con anterioridad a esta resolución y habiendo sido subrogadas en sus derechos, Dª. R. P. M. y Dª. A. R. C., solicitaron licencia urbanística de instalación para Bar en el local objeto del recurso (folio 1).

8º) Estas cedieron su derecho en la explotación del local al recurrente (folio 85).

9º) Fue dictada la Resolución objeto del pleito que deniega la licencia solicitada por las Sras. P. y R. y cedida al recurrente, fundamentalmente, por la que la petición de licencia urbanística es de fecha 12 de diciembre de 1995, posterior a la entrada en vigor de la Declaración de Zonas Saturadas aprobada por Acuerdo plenario de 29 de noviembre de 1995.

**Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.**

a) Considera el recurrente que las Ordenanzas de distancias mínimas y zonas saturadas, contravienen los principios constitucionales previstos en arts. 33 y 38 de la Constitución (derecho a la propiedad y derecho a la libertad de empresa) y que en cualquier caso estas limitaciones de uso deberían estar previstas en una norma con rango de Ley y por tanto el Ayuntamiento no es competente para su adopción.

b) En cualquier caso aún cuando se considerase que es de aplicación la Ordenanza de distancias mínimas y la Declaración de zonas saturadas, no debería denegarse la licencia urbanística solicitada, dado que la misma, lo fue con anterioridad a su entrada en vigor, por la empresa Z. el 7 de julio de 1994, explotando el negocio desde ese momento sin interrupción.

c) En relación al cierre, se alega que el Ayuntamiento no ha comprobado debidamente las molestias de ruidos que constan en el expediente.

**SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y del codemandado.**

1.- Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

2.- El codemandado solicita igualmente la imposición de las costas del proceso al recurrente.

**Resumen de los motivos de oposición al recurso:**

a) La conformidad a derecho de las citadas Ordenanzas ha sido declarada, salvo en un punto que no afecta al caso por el Tribunal Supremo.

b) El local objeto del pleito, nunca ha contado con licencia de instalación, ni licencia de apertura. La actividad que se ha desarrollado hasta la actualidad, ha sido meramente consentida por la Administración, hasta que se decretó el cierre aquí impugnado. La entrada en vigor de la Ordenanza municipal de distancias mínimas y de la Declaración de zona saturada que le afecta, ha incidido en la posibilidad de instalación de una actividad de hostelería, que sólo podía haber continuado si no se hubieran desestimado las peticiones de licencias efectuadas con anterioridad. En el presente caso, la única petición de licencia urbanística para la explotación de Bar solicitada con anterioridad a la entrada en vigor de la declaración de zonas saturadas, fue expresamente denegada, por lo que es conforme a derecho que se desestima la petición de 20 de junio de 1996.

c) Si el local no tiene licencia urbanística de instalación y de apertura la única consecuencia jurídica admisible es el cierre del mismo.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** Este Juzgado ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la conformidad a derecho de la Declaración de zonas saturadas objeto de este plei-

to desestimando los motivos de impugnación suscitados, análogos a los presentes, en Sentencia de 9 de febrero de 2000 (recurso nº 119/99), en la citada Sentencia se decía:

La Sentencia de 22 de junio de 1994 del Tribunal Supremo desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del T.S.J. de Aragón de 26 de Noviembre de 1990, confirmando en su totalidad. La citada Sentencia del Tribunal Superior declaraba la conformidad a derecho de la citada Ordenanza, anulando la Disposición Transitoria Tercera.

El Tribunal Supremo aclarando la naturaleza jurídica y la conformidad constitucional de la Ordenanza establecía que:

«La ordenanza que —en contra de lo que se afirma— no define infracciones administrativas, se enmarca claramente, como una de las tradicionales ordenanzas de policía y buen gobierno, dentro de las competencias municipales (tal y como afirmó la S 15 junio 1992 de esta sección) y en el ámbito estricto del interés local (arts. 137 y 140 CE) y arts. 4.1.a), 25.2.a), b), d), f) y m) y 84 L 7/1985 de 2 abril de bases del régimen local, que es posterior a la Constitución y desde luego resulta plenamente ajustada a la misma (STC 214/1989 de 21 diciembre). También es clara la vigencia y regularidad constitucional del viejo Rgto. de actividades de 1961, interpretable e interpretado constantemente por esta Sala de conformidad con la nueva norma fundamental, careciendo de fundamento las alegaciones contrarias a él que se efectúan en el recurso.

Por otra parte la disp. trans. 2ª de la citada L 7/1985 despeja —sin olvidar el art. 25.2.m) de la L 7/1985— las dudas formuladas sobre las competencias municipales dimanantes del Rgto. de espectáculos de 1982.

Reconociendo, sin duda, el alcance europeo —art. 8.a) del Tratado CE— del principio de libertad de empresa, no constituye infracción del mismo el sometimiento con la debida cobertura del modo o forma de ejercicio concreto de ciertas actividades empresariales (restaurantes, cafés, bares, tabernas y bodegas, clubes, bares americanos, «pubs», discotecas, salas de baile, etc.) al cumplimiento de requisitos o condiciones urbanísticas o administrativas establecidas en forma general proporcionadas y congruentes para la protección y respeto de otros principios y finalidades igualmente protegidos.

El art. 38. CE —que tiene una dimensión indudable de garantía institucional— también comprende, a juicio de esta Sala, el derecho a concebir, establecer, mantener y disfrutar, en la libertad de una economía de mercado, de una actividad empresarial, pero tal derecho no excluye que el concreto ejercicio de la actividad resulte disciplinado por normas de muy distinto carácter, incluso —en el muy limitado ámbito en que las normas locales pueden moverse —por ordenanzas municipales como la que se enjuicia. No debemos olvidar que el art. 38 CE se debe interpretar siempre en conexión con los arts. 128 y 131 de la misma norma fundamental, siendo plenamente compatibles con él las plausibles medidas adoptadas en el caso para el mantenimiento de la calidad de vida y del medio ambiente (evitando los efectos aditivos de una excesiva concentración en el espacio de ciertos usos) y para la seguridad y tranquilidad en las vías públicas.»

Analizando pormenorizadamente el art. 14 de la Ordenanza en el que se establece la posibilidad luego desarrollada por el pleno del Ayuntamiento de señalar determinadas zonas como saturadas (en lo que aquí interesa Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1995) sigue diciendo:

«Pasando ya al examen de la impugnación del art. 14 de la Ordenanza —referido a límites de horario— las alegaciones que se formulan contra él se ciñen, sin entrar por ello en el examen de la competencia municipal para dictar la norma, a impugnarlo desde la perspectiva de su indeterminación e inseguridad jurídica. Es claro que tales alegaciones son inconsistentes. Ciertamente es que la expresión «normas o sectores», que la apelante nos invoca, sería indeterminada y provocaría inseguridad jurídica, pero la misma se desvanece si se examina —respetando el desarrollo de la oración gramatical en que se inserta— con la ponderada previsión que efectúa el resto del art. 14 de que la intervención municipal sólo tendrá lugar cuando se produzcan «graves molestias a la vecindad, originadas por la afluencia de público a los locales o actividades sujetas» y con las restantes garantías previstas en los apartados 14°.3 y 14°.4 de la norma que alejan las sospechas de interpretaciones aleatorias o de intereses sesgados que se formulan sobre la misma».

Lo razonado en la citada Sentencia, incluso con las modulaciones al ejercicio de la actividad que se hacen en la misma, obligan a que deba desestimarse el motivo de impugnación suscitado, de disconformidad constitucional de las Ordenanzas que han servido de base para la adopción del acuerdo denegatorio de la licencia impugnado».

**SEGUNDO.**— El acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1995 de declaración de zonas saturadas (B.O.P. de 17 de octubre de 1995) que incluye en sus anexos el local objeto del pleito, dispone en su Apartado Segundo punto 1º la prohibición en la zona delimitada de instalar nuevas actividades, así como la imposibilidad de solicitar licencia para éstas, estableciendo dos normas que podríamos denominar de derecho transitorio. Una que establece que (Apartado Segundo punto 2º) los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberán obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que se encuentren en trámite y otra (Apartado Segundo punto 3º) que dice que en el supuesto de actividades en ejercicio con fecha anterior al Reglamento de Espectáculos que no se haya adaptado a su normativa deberán presentar su legalización en el plazo establecido a estos efectos en la legislación del suelo y ordenación urbana.

El argumento de la parte recurrente parte del hecho no negado de que se ha ejercido actividad en el local objeto de autos, con anterioridad a la entrada en vigor de la Declaración de zonas saturadas y que al ejercer esa actividad, y al estar en trámite de obtención la licencia es posible la legalización de la actividad al amparo de lo dispuesto en el Apartado Segundo punto 2º reseñado y ello sin que pueda oponerse a la citada legalización, el hecho de que no se haya concedido licencia de apertura.

Ha de indicarse sin embargo que la citada disposición, al contrario de como la interpreta la parte recurrente, no puede constituirse en una serie de dispensa

de reglamento y de exoneración de las necesarias autorizaciones, máxime en el presente caso en que estamos en presencia de actividades, como es la de «Bar», «Pub», «Disco Bar» que la normativa de medio ambiente, ya desde antiguo ha considerado, precisaban para su desempeño y explotación, de previa y obligada autorización administrativa.

Por ello cuando el Acuerdo de declaración de zonas saturadas, en el reiterado Apartado Segundo 2º, permite que no sea de aplicación la citada Declaración y por ende la imposibilidad de otorgar nuevas licencias a las peticiones en trámite, no puede querer decir que esta situación transitoria se extienda también a aquellas peticiones de licencia que solicitadas en su día fueron denegadas, pues la recta interpretación de esta disposición sólo permite inaplicar la Declaración de zonas saturadas a aquellos expedientes que iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, no hayan sido resueltos.

En el presente caso como ha quedado expresado, la única solicitud de licencia —que lo fue de apertura y no de instalación— realizada con anterioridad a la entrada en vigor de la Declaración de zonas saturadas, la de 7 de julio de 1994, fue expresamente archivada por Resolución de 14 de marzo de 1996, sin que contra la misma se interpusiera recurso ni administrativo, ni judicial alguno. Cuando se solicitó por la empresa antecesora en los derechos de explotación del Bar, —Z., S.L.— la oportuna licencia de instalación, el 12 de diciembre de 1995, ya había entrado en vigor la Declaración de Zonas Saturadas, por lo que no era de aplicación la aludida Disposición Transitoria y era de justa aplicación la prohibición de otorgamiento de nuevas licencias, que aquí se combate.

Si había sido archivado el expediente de petición de licencia de apertura al anterior explotador del negocio, no existía, como reconoce la Administración en este recurso, sino un ejercicio consentido y clandestino del mismo, durante todo el tiempo que va desde la petición de licencia de apertura, hasta el dictado de los actos recurridos, cuando es sabido que sin la correspondiente licencia de instalación y la posterior visita de comprobación y concesión de la licencia de apertura, no es posible ejercer la actividad para la que se solicita (art. 34 del Reglamento de actividades molestas).

De ahí que se deduzca la conformidad a derecho tanto de la denegación de la licencia de instalación, como del cierre decretado.

A lo razonado no puede oponerse que en otras Declaraciones de Zonas Saturadas —la correspondiente a la Calle María Moliner y adyacentes— se excepciona la situación en que las licencias sean requeridas por los servicios municipales, pues en el presente caso aún existiendo requerimiento de los servicios municipales, la petición de licencia fue expresamente denegada por Resolución de 13 de febrero de 1998, sin que contra la misma se interpusiera recurso, por lo que no puede constituir situación transitoria alguna en la que fundar la excepción a la aplicación de la Ordenanza.

**TERCERO.**— Procede en consecuencia la desestimación del presente recurso sin que de conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, se infieran méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

## FALLO

Desestimar el presente recurso nº 175/99, interpuesto por la procuradora D<sup>a</sup> M. N. J. en nombre y representación de D. D. S. H. y en consecuencia:

**PRIMERO.**– Declarar ser conforme a derecho la actuación recurrida.

**SEGUNDO.**– No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación (art. 81.1.a y 81.2.c de la LRJCA) ante este Juzgado dentro de los QUINCE DÍAS siguientes a su notificación, por escrito que deberá reunir los requisitos establecidos en el art. 85 de la Ley.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.