
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA
Procedimiento abreviado nº 299/2004
Sentencia nº 5 (12-01-2005)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA

EXPEDIENTE SANCIONADOR. INFRACCIÓN URBANÍSTICA GRAVE.

Sanción por infracción grave.

Exceso de condiciones de la licencia. Actividad de Restaurante.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 12 de enero de 2005, 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. J.M.O.B representado por el Procurador D. P.B.T. y defendido por el Letrado D. A.D.M.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora Dª. N.C.A. y defendido por Letrado de sus Servicios Jurídicos.

SEGUNDO.- Actuación recurrida: Resolución del Consejo Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de 8 de junio de 2004 que impuso sanción de un mes de suspensión de licencia de apertura del Bar T. sito en C/ Horno Alcorta, por infracción grave del art. 23.e) de la Ley Orgánica 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana por excederse en el condicionamiento de la licencia que permite la actividad de Bar cuando la actividad que se ejerce es la de Restaurante (exp. 456.315/2003).

TERCERO.- Procedimiento: Interposición de la demanda el 16 de junio de 2004.

Celebración del juicio oral el 21 de diciembre de 2004, quedando tras él concluso y visto para Sentencia.

CUARTO.- Cuantía: Inferior a 13.000 euros.

QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente: 1. Estimación de la demanda y Nulidad de la sanción objeto del recurso.

2. Imposición de las costas del recurso a la Administración demandada.

Resumen de los motivos de impugnación que hacen referencia al acto recurrido.

a) Se ha impuesto la sanción porque se considera que se está ejerciendo actividad de Restaurante cuando sólo se tiene licencia para Bar, el primer motivo que

se suscita es el de presunción de inocencia dado que no ha sido acreditado lo que se indica hasta qué punto servir comida tradicional, puede ser entendido por ejercer actividad de Restaurante.

b) Considera que en el supuesto de que se hubiera cometido esta infracción no pudiera ser sancionada por la Ley 1/92 de Seguridad Ciudadana, pues los hechos no afectan a la seguridad ciudadana y a lo sumo pudiera constituir una infracción leve de la Ley 6/2003 de Turismo de Aragón.

c) En cualquier caso no es proporcional, imponer por estos hechos una sanción de suspensión de licencia de apertura y debería modificarse por sanción económica.

SEXTO.– Pretensiones de la Administración demandada: Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

Resumen de los motivos de oposición al recurso.

a) Entiende que en el expediente hay prueba suficiente de los hechos que se imputan, pues se reconocen los hechos hasta el punto de que el actor ha solicitado licencia de Restaurante.

b) Se ha impuesto correctamente la sanción en atención a antecedentes establecidos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.– Sin entrar en más consideraciones ha de indicarse que los hechos objeto de la sanción no pueden ser sancionados por la Ley Orgánica 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana, desde que ha sido fijada doctrina por el Tribunal Constitucional en interpretación de esta Ley por la Sentencia nº 25/2004 de 26 de febrero.

La aludida Sentencia comienza estableciendo el ámbito de protección y cobertura de la Ley que es exclusivamente la seguridad pública y 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; 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 concepto 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 riesgos ciertos 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 cober-

tura 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).

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.

OCTAVO.— De igual manera, se ha de excluir la cobertura del art. 2.d) de la reiterada Ley Orgánica —igualmente reproducido supra—, invocado por el Ministerio

Fiscal (actualmente art. 23.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 dijimos 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.»

Si el Tribunal Constitucional en el supuesto que ha sido extensamente descrito entiende que una determinada Ordenanza para la Protección del Medio Ambiente (exceso de ruidos) no tiene cobertura en la Ley 1/92, por el concepto restrictivo de seguridad pública y que sólo se puede imponer la sanción prevista en el actual art. 23.e) de la Ley, cuando un establecimiento se excede de lo contenido en la Licencia si se perjudica de alguna manera la seguridad pública, es evidente que en este caso ha de anularse la sanción impuesta. La conducta aquí descrita y por mucho que la Junta de Seguridad Local mantenga lo contrario, no tiene relación directa, ni indirecta con la seguridad ciudadana. Ya no es sólo que no se hayan producido reiteradas 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. Es que en el presente caso lo que se imputa es realizar una actividad de Restaurante en lugar de la autorizada de Bar, que por sí misma es incluso menos peligrosa para la seguridad pública que la actividad de Bar, aunque sólo sea por la sencilla razón de que en un Restaurante caben menos personas que en un Bar y se ocasionan por ello menor perjuicio a la seguridad pública.

Con ello, lo que se ha producido 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 que quizá como dice el recurrente pudieran tener acomodo en la normativa turística, 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, 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.

SEGUNDO.– No se deducen motivos para hacer imposición de las costas del recurso.

FALLO

Estimar el presente recurso n° 299/2004, interpuesto por el Procurador D. P.B.T. en nombre y representación de D. J.M.O.B. y en consecuencia:

PRIMERO.– Declarar no ser conforme a derecho la sanción recurrida que se anula.

SEGUNDO.– No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso. Contra esta Sentencia no cabe recurso de apelación.

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 n° 1 de Zaragoza.