

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 341/2005-J**  
**Sentencia nº 53 (12-02-2007)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA DE APERTURA. DENEGACIÓN. BAR.

No licencia urbanística previa.

Jurisprudencia sobre art. 22.3 RSCL.

Principio de confianza legítima. Necesidad de licencias municipales independientemente de autorizaciones de otras Administraciones.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a doce de febrero de 2007.

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 341/05, seguidos a instancia de G.P., S.A., representado por la Procuradora C.M.P. y asistido por el Abogado M.R.T., contra la resolución del Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 21/06/05, donde se acuerda decretar el cierre y clausura de la actividad de cafetería-restaurante en el local sito en la Calle San Vicente Mártir de Zaragoza, representado por la Procuradora N.C.A. y asistido por el Abogado C.G.P., resultan los siguientes:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 22/07/05 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 29/07/05, se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada. Recibido en su totalidad con fecha 01/02/06. Se dio traslado a la demandante que con fecha 23/02/06 presentó demanda.

Mediante resolución de 24/02/06 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, evacuando dicho trámite mediante escrito presentado el 10/03/06. Mediante auto de fecha 13/03/06 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 20/03/06 se declaró concluso el periodo probatorio y mediante resolución de 08/05/06 quedó el recurso para sentencia.

**SEGUNDO.**– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, a excepción del término para dictar sentencia, debido a la acumulación de procedimientos en este Juzgado.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**– Se impugna en el presente recurso contencioso administrativo la resolución del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 21/06/2005 por la que se denegaba licencia de apertura para la actividad de cafetería-restaurante ubicada en C/ San Vicente Mártir de Zaragoza, se deniega la licencia por no disponer de la previa urbanística para el ejercicio de la actividad en el emplazamiento indicado.

De lo dicho resulta que la licencia de actividad había sido denegada concretamente mediante resolución del Consejo de la Gerencia de Urbanismo de fecha 14/02/1990, y contra la misma se interpuso recurso de reposición, aunque no consta todavía resuelto por lo que en esencia, la actividad no dispone de la correspondiente licencia urbanística, previo indispensable de la de apertura. Conviene traer cita aquí de la STSJ Aragón, Sección 1ª de 26/11/2003 (JUR 2003/133440) en la que al respecto de lo que aquí nos interesa tiene declarado: “Entrando en lo que constituye el objeto de debate, debe comenzarse por señalar que en virtud de lo dispuesto en el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, dado que la licencia controvertida lo es para un Centro Comercial, resulta evidente la necesidad de la previa obtención de la licencia de apertura —sentencia del Tribunal Supremo de 24 d julio de 2000—. Afirmándose por dicho Alto Tribunal en su sentencia de 26 de marzo de 2001 que “es preciso diferenciar las dos licencias municipales: de apertura de establecimientos industriales y mercantiles (art. 22 RSCL y RAM) y la exigida por la normativa urbanística (art. 21 RSCL)”, añadiendo, como cita de las sentencias de 26 de julio y 2 de noviembre de 1994, que si son diferentes en su naturaleza y finalidad, “no cabe ignorar que el ordenamiento establece entre ellas una relación cronológica y una relación de interdependencia al establecer el artículo 22.3 RSCL, que “cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente”. La jurisprudencia, desde antiguo, aunque reconoce la sustantividad de ambas licencias, declara su interdependencia en el supuesto del indicado precepto (STS de 6 de abril de 1961), y justifica la subordinación de la de obras a la de apertura invocando el interés del peticionario, para quien la anticipada autorización podría suponer evidentes perjuicios, de no obtenerse luego la de industria (SSTS de 16. de noviembre de 1971, 8 de febrero de 1977 y 27 de junio de 1979 entre otras muchas). Concluyendo que la licencia de apertura ha de obtenerse con anterioridad, o, por lo menos, simultáneamente, a la licencia urbanística (STS 28 de octubre de: 1989). A tenor del artículo 22.3 RSCL, no es

la licencia de apertura la que se subordina a la de obras, sino al revés, debiendo solicitarse aquélla con anterioridad o, por lo menos, al mismo tiempo que ésta (SSTS de 3 de enero y 21 de septiembre de 1985, 20 de febrero de 1989, 18 de junio de 1990, 15 de julio de 1992 y 26 de julio de 1996). Esta dependencia deriva de la primacía del destino específico de la construcción sobre la obra misma (STS 11 de diciembre de 1997)".

En el presente caso, como ya se ha dicho se denegó de forma expresa la licencia de instalación para la actividad de bar, por lo que por aplicación de la doctrina acaba de reseñar, después ratificada por La STSJ 10/02/2005 (recurso de apelación 32/2003) que se trata de un supuesto similar en la que se interesaba licencia de apertura sin disponer de la previa licencia de instalación y en la que se confirmó la denegación de aquélla por no disponer de ésta última, de manera que en el presente caso no procedía sino la desestimación de la licencia de puesta en funcionamiento/apertura que es lo que deniega la Administración demandada en su resolución.

**SEGUNDO.**— La parte podrá decir lo que quiera en su escrito de demanda, pero lo que no admite duda alguna es que la resolución de 9/09/1987 por la que se concede licencia de acondicionamiento, como condición j) de la misma dice expresamente: "Aceptar la renuncia de la zona proyectada como bar, sustituyéndola por zona comercial, en los términos de los plazos aportados y visados". Es decir, no se autorizaba en la licencia el uso de bar, y después tampoco se permitió tal y como la propia parte expone en su escrito de demanda. Es evidente que la parte desoyó lo que ordenaba la licencia e instaló el bar y lo puso en funcionamiento, pero no deja de ser una instalación clandestina. Plantea la parte que se ha producido una quiebra del principio de confianza legítima, pues ha estado la actividad desarrollándose con necesario conocimiento del Ayuntamiento de Zaragoza durante muchos años. Al respecto hay que decir que el de confianza legítima 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 trascendencia en este supuesto, como resulta de la S.T.S. 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 aquel principio podrá estimarse.

**TERCERO.**— Plantea también la demanda, que en realidad, no había solicitado una licencia de apertura, sino que lo solicitado era una ampliación de

la actividad para adecuarla a la calificación realizada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la DGA. Hay que comenzar diciendo que una cosa son las licencias urbanísticas precisas para desarrollar la obra y puesta en funcionamiento de la actividad y otra cosa son los otros permisos o autorizaciones que la concreta actividad a desarrollar precise de otras Administraciones, como puedan en el presente caso la concreta categoría de los establecimientos de hostelería en que pueda incluirse el que aquí nos ocupa.

Un representante de la actora solicitó con fecha 24/02/2004 “Que en relación a la licencia de apertura de la cafetería sita en la calle San Vicente Mártir, mediante el presente escrito solicita del Excelentísimo Ayuntamiento amplíe la calificación de la misma a cafetería-restaurante para adecuarse así a la calificación que de la misma realiza el Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la DGA”. Ha que partir de que no existía licencia municipal alguna que modificar, pues como ya se ha dicho, no había licencia de instalación concedida que amparase la actividad de bar, por lo que mal podía modificarse algo que no existía, de ahí que el Ayuntamiento con buen criterio entendiéndose que se estaba pidiendo una licencia de apertura y por ello ante la eventual aplicabilidad de la Ordenanza de Distancias Mínimas, puso de manifiesto al actor la imposibilidad obtener dicha licencia de apertura.

El Ayuntamiento no podía hacer otra cosa, pues si como se ha dicho, no existía licencia previa, no era posible modificar lo que no existía y por tanto, no procedía sino entender que se estaba solicitando “ex novo” la licencia de apertura, por lo que no existe la resolución excedida en la forma que pretende el actor. Por otro lado y aunque la parte se refiere a ello en diversos pasajes de la demanda sobre si el Ayuntamiento hubiera debido iniciar un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, es evidente que sí, pues como ya se ha dicho más arriba se trata de una actividad clandestina, pero esto no es sobre lo que versa el presente recurso que tiene un objeto diferente tal y como ya se ha dicho.

En definitiva, la actividad se encuentra ajustada al Ordenamiento jurídico y no procede sino la desestimación del recurso interpuesto.

**CUARTO.**– No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas.

Vistos ,los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso de autos,

## FALLO

**PRIMERO.**– Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por Galerías Primero SL contra la resolución del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 21/06/2005 por la que se denegaba licencia de apertura para la actividad de cafetería-restaurante ubicada

en C/ San Vicente Mártir de Zaragoza, por estar la actividad impugnada ajustada al ordenamiento jurídico.

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

Así por esta mi Sentencia, contra la que cabe interponer recurso, de apelación en término de quince días a contar desde su notificación, la pronuncio, mando y firmo.