

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 373/2011. Sentencia nº 442 (19/09/2014)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

REVOCACIÓN LICENCIA APERTURA CAFETERÍA Y CLAUSURA ESTABLECIMIENTO.

Procedencia por incumplimiento de condiciones de licencia y no solicitar otras licencias para la nueva actividad.

Requerimiento previo de revocación. Existencia antes las reiteradas denuncias de Policía Local. Irrelevancia de la falta de adecuación al Catálogo, al tratarse de actividad no encuadrada en los epígrafes del Catálogo.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan-Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D<sup>a</sup> Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a diecinueve de septiembre de dos mil catorce.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPLENTE DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección Primera), el recurso de apelación número 373 de 2011, interpuesto por P.,S.C., representada por la Procuradora de los Tribunales Dña. S. y asistida por el Letrado D. J., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 7 de septiembre de 2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 225 de 2010, al que se acumuló el número 436 de 2010 del Juzgado número 2; siendo parte recurrida, el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. S. y asistido por el Letrado D. J.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza dictó Sentencia de fecha 7 de septiembre de 2011, desestimatoria de los recursos y confirmatoria de la actuación recurrida, sin hacer expresa imposición de costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, por la parte actora se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la estimación de los recursos promovidos; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la Administración demandada para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 18 de septiembre de 2014.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Los referidos recursos contencioso-administrativo acumulados se interpusieron por la recurrente, respectivamente, contra la resolución del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de 25 de mayo de 2010, por la que se acordó la revocación de la licencia de apertura y clausurar la actividad de Cafetería (Grupo I de la O.M. de distancias mínimas y zonas saturadas) sita en la C/ Lozano Monzón número 5 de esta Ciudad, cuyo titular es Promociones D., S.C., y contra la resolución del mismo Consejo de 7 de septiembre de 2010, por la que se le denegó a aquella su solicitud de adaptación a la Ordenanza Municipal de Protección contra el Ruido y Vibraciones 2001 y a la Ordenanza Municipal de Supresión de Barreras Arquitectónicas para cafetería con equipo de música en el referido local, afecta a la Ley 11/2005 de Espectáculos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La revocación de la licencia se amparó en el artículo 19.2 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, y se basó, en esencia, en que en el local en cuestión contaba con licencia de cafetería y, sin embargo, se ejercía la actividad de Sala de Conciertos, con actuaciones en directo, teniendo levantado un escenario, con lo que de forma encubierta había transformado la actividad en café-teatro o café-cantante. La segunda de las resoluciones denegó la adaptación solicitada al haberse revocado la licencia de apertura por el acuerdo anterior.

La sentencia aquí recurrida, tras los amplios razonamientos que aquí damos por reproducidos, y por los que se da respuesta a las alegaciones de la recurrente, no aprecia la existencia de motivo alguno de nulidad ni anulabilidad en la actuación recurrida, y, en consecuencia, desestima los recursos acumulados.

**SEGUNDO.-** La recurrente, en su crítica a la sentencia recurrida, vuelve a reiterar los mismos argumentos aducidos en la instancia, a los que, como se ha dicho el Juzgador dio una amplia respuesta, cuya fundamentación esta Sala considera acertada, y sin las alegaciones de la recurrente la hayan desvirtuado, por lo por lo que, ya se adelanta, el recurso debe ser desestimado.

De entrada hemos de recordar lo que dijimos en la sentencia número 115/2014, del pasado 7 de marzo -recurso de apelación 95/2011- en un supuesto en el que, con base en el mismo precepto de la Ley 11/2005, el Ayuntamiento demandado había acordado revocar la licencia, y el Juzgado estimó el recurso y anuló tal actuación, al considerar desproporcionada en aquel caso la revocación de la licencia -en un supuesto, se decía, de funcionamiento ilícito de actividad ejercida por incumplimiento de horarios-, y ello con base en una interpretación sistemática e integradora de los artículos 19.2, 6 y 17.4 de dicha Ley que no compartimos.

*“En primer lugar -dijimos-, la vulneración del principio de proporcionalidad cobra todo su sentido en el seno de procedimientos sancionadores, cuando el expediente administrativo en cuestión, que desembocó en la revocación de la licencia que ahora se impugna, no tiene tal carácter en modo alguno.*

*En segundo lugar, la tesis o interpretación que propone el Juez de instancia presenta ciertas interrogantes insolubles desde el planteamiento que realiza, pues reduce la virtualidad de la potestad prevista en el artículo 19.2 de la Ley 11/2005 a supuestos de incumplimiento de condiciones técnicas de otorgamiento de la licencia y no resuelve la gradación e intensidad interventora de la Administración que parece dibujar cuando, a nuestro entender, viene a establecer un doble escalón de actuación en supuestos de incumplimiento de condiciones técnicas, esto es, primero la suspensión cautelar y luego la revocación de la licencia. Para empezar, el artículo 17.4 de la Ley ya contempla la revocación en supuestos de falta de readaptación en los plazos que se fijen a al fin, de suerte que, en tal línea de razonamiento, el artículo 19.2 devendría innecesario. Y en segundo lugar, no pensamos que el legislador pretendiera reducir la potestad de revocación prevista en el artículo 19.2 de la Ley 11/2005, a supuestos de incumplimiento de las condiciones técnicas determinantes del otorgamiento de la licencia en cuestión.*

*Efectivamente, situada la cuestión en tales términos, la interpretación sistemática de esos preceptos, tal y como la expresa el Juez de instancia, relegando supuestos de incumplimiento de horarios (que equipara a ejercicio ilícito de actividad) al terreno de la actividad sancionatoria de la Administración, es difícilmente sostenible. Ciertamente, la redacción de los preceptos en cuestión podría haber sido más clara, pero, admitiendo, porque así es, tanto con la Administración como con el Juez de instancia que la potestad prevista en el artículo 19.2 constituye la vía de intervención más intensa prevista en estos casos, es claro que no puede asociarse la misma, sólo, a supuestos de incumplimiento de condiciones técnicas (artículo 6). Igual de difícil es casar el sentido del artículo 19.2 con lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Ley, que parece estar pensado para otra cosa distinta, principalmente para casos de modificación de las condiciones que motivaron el otorgamiento de licencia para una determinada actividad.*

*Así las cosas, si el artículo 19 debe ser interpretado sistemáticamente con algún otro precepto, no es con los propuestos por el Juez a quo, al menos no sólo con ellos. El artículo 19 despliega todo su sentido, en su relación con el artículo inmediatamente anterior, el 18, cuando viene a exigir nueva licencia para supuestos de ejercicio de actividad distinta a la que motivó su otorgamiento, deviniendo aquél consecuencia ineludible de la declaración que fija éste. Efectivamente, se requiere*

*nueva licencia para actividad diferente a la que motivó el otorgamiento de la que se ostenta, deviniendo ésta ineficaz, tal y como es fácil interpretar a la vista de los artículos 18.1 y 19.1, ambos de la Ley 11/2005. De este modo, cuando el artículo 19.2 habla de requisitos o condiciones, - no se reducen las mismas a las condiciones técnicas a que se refiere el artículo 6, sino que habla de otra cosa distinta en la que los términos “requisitos” y “condiciones”, empleados en disyuntiva por el citado apartado, se utilizan como sinónimos, por referencia directa al apartado inmediatamente anterior; esto es, referido a las condiciones y actividades que expresamente se determinen en la licencia, todo ello en relación con el artículo 17.3 de la Ley. En la misma línea apunta el artículo 19.3, que regula la caducidad de la licencia para supuestos de inactividad durante un determinado período de tiempo.*

*En definitiva, el otorgamiento de licencia de actividad requiere el cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas que se exijan, debiendo constar en la licencia los mismos, así como la actividad para la que se otorgó. El ejercicio de una actividad distinta a la amparada por la licencia la inutiliza, deviniendo ineficaz y obligando a la obtención de otra acorde a la diferente naturaleza de la actividad que se ejerce, y la ausencia de ejercicio de la actividad autorizada por un determinado plazo da lugar a su caducidad. En otras palabras, el artículo 19 regula supuestos de extinción de licencias otorgadas, y el 18 supuestos de modificación.*

*Como es de ver, se ha ofrecido en la instancia un enfoque jurídico del concreto supuesto de hecho analizado de difícil encaje y doblemente reduccionista, desde un punto de vista jurídico y fáctico, pues, efectivamente, el Juez a quo constriñe, erróneamente, el terreno de aplicación de la potestad administrativa del 19.2 a supuestos de incumplimiento de las condiciones técnicas de otorgamiento de licencias, prevista con carácter general del artículo 6 de la Ley, cuestión que ya es contemplada en el artículo 17.4 que él mismo refiere y reproduce, lo cual, como -ya hemos dicho, hace que deba entenderse que el artículo 19.2 se está refiriendo a otra cosa distinta, y, en segundo lugar, reduce fácticamente el supuesto controvertido a un supuesto de mero incumplimiento de horario de apertura, más o menos reiterado, sugiriendo como más adecuada y coherente, incorrectamente como estamos viendo, la actuación administrativa por vía sancionatoria, vía por cierto ya explorada además, como se desprende del expediente administrativo”.*

Si, como razonamos en la anterior sentencia, lo que el régimen jurídico analizado nos dice es que, cuando el titular de una licencia, concedida para determinada actividad, comienza el ejercicio de otra distinta para la que no tiene cobertura en la que ostenta, debe pedir otra licencia acomodada a las nuevas condiciones exigidas para la actividad de que se trate, porque la que ostenta deviene, en consecuencia, ineficaz, esto y no otra cosa habremos de analizar si concurre o no en el presente supuesto, y en definitiva, si ha existido, de facto, modificación de Actividad por el titular de la licencia revocada.

Y, en efecto, el examen del expediente y lo actuado en el presente recurso permite causales claramente, como así concluyó el Juzgador, que la actividad desarrollada por la recurrente en el local en cuestión no se ajusta en absoluto a la licencia de que disponía, de cafetería con equipo de música; siendo al respecto especialmente significativo el haberse levantado en dicho local -sin licencia- un escenario y realizarse habitualmente conciertos y actuaciones musicales en directo -y ello sin contar con la innumerables denuncias a que hace referencia el Juzgador que constan en el expediente, por incumplimientos de horarios, ruidos y realización de obras sin licencia-. La actividad realmente desarrollada por la recurrente no solo no tiene encaje en el epígrafe III.1, “bares y cafeterías”, del Decreto 220/2006, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, sino que ni tan siquiera lo tiene en el epígrafe 111.2, “bares con música y pubs” -en el que, según la recurrente, en contra de lo mantenido por la Administración, debía quedar encuadrada la licencia con que contaba-, al disponer de escenario.

A todo lo cual se ha de añadir, frente a las alegaciones de la recurrente:

Primero, que en modo alguno confunde el Juzgador -como sostiene aquella denuncia con infracción, ni ignora la sentencia firme del Juzgado número 3 de fecha 12 de mayo de 2008 -que anuló una resolución por la que había sido sancionada la recurrente por incumplimientos de horarios de apertura y cierre de establecimientos-, a la que expresamente se refiere en su fundamentación, y que no ampara ni justifica

el ejercicio de una actividad distinta para la que le fue concedida la licencia, que fue, en definitiva, lo que determinó su revocación.

Segundo, que es del todo punto acertada la conclusión a la que llegó el Juzgador en relación a la falta del requerimiento aducida por el recurrente conforme al artículo 19.2 de la Ley 11/2005, cuando el expediente en el que recayó la resolución recurrida vino precedida de numerosas denuncias por incumplimiento de las condiciones de la licencia por la realización de actuaciones musicales en directo sobre escenario -además de otras a las que se ha aludido-, que hacían innecesario e improcedente un específico requerimiento como el pretendido.

Tercero, que así mismo acierta el Juzgado al considerar irrelevante en el caso la falta de adecuación por el Ayuntamiento de la licencia en su día concedida al Catálogo aprobado por el referido Decreto 220/2006. Ello porque tanto si se hubiera encuadrado en el referido epígrafe III.1, como si debía haberse encuadrado, -como viene a sostener la recurrente, en el III.2 -al haberse autor autorizado en su día un equipo musical con una potencia que sobrepasaba los 75 decibelios-, lo cierto es que, como ha quedado expuesto, se trata de una actividad, la desarrollada en el local, que no tiene amparo en la licencia concedida ni en los referidos epígrafes, dado, se insiste, la realización habitual de conciertos en directo contando con escenario y en las condiciones que se recogen en la actuación administrativa recurrida, que reproduce el Juzgador, que se alejan claramente de la actividad comprendida en dichos epígrafes. Y, por otro lado, se trata de una actividad que no es susceptible de legalización al estar afecta por las limitaciones derivadas de la aplicación de la normativa municipal de distancias mínimas dada su ubicación en zona declarada saturada. Sin que, como sostiene la recurrente, sea aquí de aplicación la nueva Ordenanza Municipal de distancias mínimas y zonas saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/2005, aprobada por el Ayuntamiento el 1 de octubre de 2010 -publicada en el BOPZ del 29 de octubre-, con posterioridad, por tanto, a la actuación recurrida, y, en cualquier caso, el artículo 17.a) de la misma que se invoca no podría tampoco servir de fundamento a la pretensión de la recurrente, toda vez que la excepción a las limitaciones que tal precepto contempla en su subapartado a).7 se refiere a “las autorizaciones, de competencia municipal, previstas en el artículo 10 e) de la Ley 11/2005” -autorización de los establecimientos públicos destinados ocasional y esporádicamente a - la celebración de espectáculos públicos, cuando no dispongan de la licencia correspondiente adecuada a dichos eventos o se pretenda su celebración y desarrollo en vías públicas o zonas de dominio público-, cuando, como se ha dicho, la actividad de conciertos en directo se desarrolla con carácter habitual.

Cuarto, en lo que respecta a la falta de culpabilidad que reitera la actora, debemos insistir, de nuevo, en que no estamos ante una actuación administrativa sancionatoria propiamente dicha, sino ante el supuesto de pérdida de vigencia y efectividad de una licencia por modificación de actividad o por ejercicio de actividad de distinta naturaleza, necesitada de autorización o licencia diferente.

Y, finalmente, por lo que se refiere a la segunda de las resoluciones impugnadas, que denegó adaptación solicitada, no obstante lo reiterado por la recurrente, se ha de concluir, con el Juzgador, que resultaba suficiente para justificarla la revocación de la licencia acordada en la anterior resolución, pues ningún sentido tenía continuar con la tramitación de un procedimiento en el que no podía accederse a dicha adaptación habida cuenta la revocación de la licencia acordada, en tanto que la misma no fuera dejada sin efecto, y lo que no ha sido así.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. Si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

## FALLO

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por P.,S.C. contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 7 de septiembre de 2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 225 de 2010.

**SEGUNDO.-** Imponemos las costas del presente recurso de apelación a la recurrente, con el límite establecido en el último fundamento de esta resolución.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.