

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 340/2011. Sentencia nº 528 (25-09-2015)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

LICENCIA FUNCIONAMIENTO. REVOCACIÓN.

El art. 19 de la Ley 11/2005 debe interpretarse con el art. 18 que exige nueva licencia para supuestos de ejercicio de actividad distinta a la que motivó su otorgamiento. El art. 19 se refiere a las condiciones y actividades que expresamente se determinan en la licencia y no a las “condiciones técnicas”.

Revocación de licencia conforme a derecho.

**Fallo:** Estimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Imos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hijar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a veinticinco de septiembre de dos mil quince.

En nombre de S. M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, Sección Primera, el recurso número 371 de 2010, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Cinco de los de Zaragoza, rollo de apelación número 340 de 2011, a instancia del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procurador D<sup>a</sup> S. y asistido por el Letrado D. J; y como apelada la mercantil F., representada por la Procurador D<sup>a</sup> L. y asistida por el Letrado D. P. siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrado D. I.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° Cinco de los de Zaragoza, dictó sentencia, de fecha 4 de julio de 2011, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: “FALLO.- I.- SE ESTIMA SUSTANCIALMENTE EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 371/2010 INTERPUESTO POR F.S.L CONTA EL ACUERDO DE FECHA 15-09-10 DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, QUE SE ANULA, AL NO SER CONFORME A DERECHO, SIN PERJUICIO DE QUE PUEDAN INCOARSE, SI PROCEDIERE, LOS CORRESPONDIENTES EXPEDIENTES SANCIONADORES, ADOPTAR LAS MEDIDAS PROVISIONALÍSIMAS O ACORDAR LA SUSPENSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN LOS TERMINOS EXPUESTOS EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO CUARTO DE ESTA SENTENCIA. II.- NO SE HACE ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO EN MATERIA DE COSTAS.”.

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia a las partes, por la Administración demandada se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala la revocación de la misma; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la otra parte para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo, la actora, solicitando su desestimación.

**TERCERO.-** Remitidas las actuaciones a esta Sala y turnadas a esta Sección formado correspondiente rollo, se celebró la votación y fallo del mismo el día señalado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La sentencia apelada, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la actora contra el Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 15 de septiembre de 2010, por el que se resolvió revocar la licencia de apertura cuyo titular es la entidad mercantil denominada F.S.L. para ejercer la actividad de BAR sita en la C/ Santa Isabel nº 5 de esta Ciudad y con rótulo de establecimiento “L.”, establecimiento que tiene otorgada licencia de apertura para ejercer la actividad de bar con equipo de música. de fecha 6 de julio de 2004; por incumplimiento reiterado del horario de actividad y ejercer la actividad como “afterhours”.

El Juez de instancia, por lo que aquí interesa y en síntesis, si bien tiene por acreditada la reiteración en los incumplimientos de horarios, conforme a los requisitos de la actividad inicialmente autorizada, entiende que el precepto invocado por la Administración para acordar la revocación de la licencia, artículo 19.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 11/2005 de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma -que transcribe-, debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 6 de la misma norma legal referido a las “condiciones técnicas”, que igualmente transcribe, para concluir que debe interpretarse en el sentido de posibilitar la revocación de la licencia, de modo principal, cuando los requisitos y condiciones de la instalación o emplazamiento supongan un incumplimiento de los niveles de seguridad, salubridad e higiene... Sin embargo resulta su aplicación más forzada cuando nos encontramos ante un ejercicio ilícito de la actividad, como sería el funcionamiento del local fuera del horario permitido. A este artículo también coadyuva lo dispuesto en el artículo 17 de la referida Ley -sigue diciendo- por lo que si se observan las denuncias relacionadas en el expediente, se comprueba que la mayoría de ellas se refieren esencialmente a un problema de incumplimiento del horario previsto (aunque ciertamente grave, en atención al irregular funcionamiento del local en un horario francamente extemporáneo), pero no a las referidas condiciones de la instalación (aunque también existen denuncias en relación con la ausencia de seguro o con la existencia de un extintor caducado, que se inscribirían dentro de las condiciones de seguridad de la instalación). De ahí que sin perjuicio del posible ejercicio de la potestad sancionadora y de la eventual adopción de medidas provisionales (si procedieren), el principio de proporcionalidad le lleva a la anular la revocación de la licencia.

**SEGUNDO.-** La Administración recurrente, en su escrito de apelación, aduce incorrecta valoración de las denuncias formuladas al establecimiento de autos y su incidencia en la cuestión de fondo que se discute en el proceso, ejercer actividad de lo que se conoce como “alterhours”, superando reiteradamente horario de apertura más allá de las 10 horas de la mañana con el equipo de música en funcionamiento a modo de discoteca; y no comparte la interpretación que realiza del referido artículo 19.2 de la Ley 11/2005 al no ajustarse a las condiciones y requisitos a que está sujeta la revocación de las licencias de funcionamiento.

**TERCERO.-** La cuestión se reduce, según lo expuesto, a determinar el ámbito de aplicación del artículo 19 de la Ley 11/2005 a supuestos de incumplimiento reiterado de horarios que es la base fáctica de la decisión administrativa impugnada y que en la sentencia se consideran acreditados, cuestión idéntica a la resuelta en la sentencia de esta Sala de 7 de marzo de 2014 -Recurso apelación. núm. 95/11-, y otras posteriores. En ella no compartimos los razonamientos del Juez de instancia en torno a la interpretación del referido precepto ni, en consecuencia, que la cuestión relativa al incumplimiento reiterado de horarios pudiera recibir primordialmente respuesta administrativa por vía sancionatoria, y consecuentemente que se entendiera vulnerado el principio de proporcionalidad, bastando con reproducir los razonamientos de la referida sentencia para, en aplicación del principio de unidad de doctrina, estimar el recurso de apelación formulado por la representación del Ayuntamiento de Zaragoza:

“TERCERO.- (...). En primer lugar, 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 tal 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.

**CUARTO.-** Atendido lo anterior, si 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, en definitiva, si ha existido, de facto, modificación de actividad por el titular de la licencia revocada.

Redefinidos los términos de la controversia, ajustando su enfoque a un supuesto de ejercicio no autorizado de actividad diferente a la que motivó el otorgamiento de la licencia revocada, o si se quiere, a un supuesto de modificación de actividad no autorizada, esto, y no otra cosa, habrá de ser comprobado, encontrándonos en condiciones ya de concluir en el ajuste a la legalidad del ejercicio por la Administración municipal de la potestad que el artículo 19.2 de la Ley 11/2005 le atribuye... Y debe recordarse, una vez más (...), que no estarnos 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."

Lo expuesto determina, como se adelantaba, la estimación del recurso de apelación y la revocación de la sentencia.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, no procede hacer expreso pronunciamiento en costas.

En atención a lo expuesto este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Estimar el recurso de apelación interpuesto por la representación del AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Cinco de los de Zaragoza, anteriormente referida, la que revocamos.

**SEGUNDO.-** Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil F.S.L., frente al Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 15 de septiembre de 2010, por el que se resolvió revocar la licencia de apertura cuyo titular es la entidad mercantil denominada F.S.L. para ejercer la actividad de BAR sita en la C/ Santa Isabel nº 5 de esta Ciudad y con rótulo de establecimiento "L.", por ser conforme a derecho.

**TERCERO.-** No hacer especial pronunciamiento en costas.

Así por esta Sentencia de la que se llevará testimonio al correspondiente Rollo, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.