
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 990/1997. Sentencia de 25-09-2001

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICIENCIA DE OBRAS. DENEGACIÓN. ACTIVIDAD DE BAR

Acondicionamiento e instalación de local.

Denegación licencia de apertura.

Requerimiento clausura voluntaria.

Orden de precinto de ejecución de la actividad.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA

D^a Isabel Zarzuela Ballester

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

En nombre de S. M. el Rey.

Son objeto de impugnación: el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 9 de mayo de 1997, denegatorio, a "P. y C., S.C.", de la licencia de obras para acondicionamiento e instalación de local, sito en c/Antonio Agustín, para la actividad de bar; el Acuerdo de la Alcaldía Presidencia de dicho Ayuntamiento, de 30 de mayo del mismo año por la que se denegó la licencia de apertura para la actividad de cafetería radicada en la misma calle y número con requerimiento de clausura voluntaria en el plazo de diez días; y el Decreto de la Alcaldía, de 30 de junio de 1997 por el que se ordena proceder al precinto del local destinado a la actividad de cafetería "L. I." sito en c/ Antonio Agustín.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 25.000.000 ptas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 4 de junio de 1997, interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones indicadas en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declaren nulas las resoluciones de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 9 de mayo de 1997; de la Alcaldía Presidencia de dicho Ayuntamiento, de 30 de mayo del mismo año y Decreto de la Alcaldía, de 30 de junio de 1997, y en su lugar se declare el derecho de los recurrentes, titulares de la entidad P. y C., S.C., a obtener la licencia de obras e instalaciones y la licencia de apertura interesada sobre el local sito en Zaragoza, c/ Antonio Agustín, para la actividad de Hostelería-Restaurante y se condene al Ayuntamiento a abonar solidariamente a los recurrentes como indemnización de daños y perjuicios la cantidad que se determine en ejecución de Sentencia con arreglo a las bases fijadas en el Fundamento de Derecho VI de esta demanda y con imposición de costas al Ayuntamiento demandado.

TERCERO.- La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se inadmita parcialmente y se desestime en lo demás el presente recurso, o, alternativamente se desestime en su integridad la demanda.

CUARTO.- No habiéndose solicitado el recibimiento del juicio a prueba, y, tras tener por comparecida y parte en el recurso a A. P., S.A., como coadyuvante, evacuarse el trámite de conclusiones y quedar pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 19 de mayo de 2000, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ, y el Acuerdo de la Comisión de la Sala

de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia, en aplicación de aquella, del 10 de diciembre de 1998, se acordó que, para el conocimiento y resolución del presente recurso, se constituyera la Sala exclusivamente con el Magistrado ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional determinar la conformidad o no a Derecho de las resoluciones indicadas en el encabezamiento de esta sentencia, en virtud de las cuales se denegó, a “P. y C., S.C.”, la licencia de obras para acondicionamiento e instalación de local, sito en c/Antonio Agustín, para la actividad de bar; la licencia de apertura para la actividad de cafetería radicada en la misma calle y número con requerimiento de clausura voluntaria en el plazo de diez días, todo ello por ubicarse en la Zona Saturada H sin que existiese en el citado emplazamiento ningún establecimiento en la fecha de aprobación definitiva de la declaración de zonas saturadas; y la orden de proceder al precinto del local destinado a la actividad de cafetería “L. I.” sito en c/ Antonio Agustín, por no haber obtenido la licencia de apertura.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo remitido y de lo actuado en proceso resultan acreditados los siguientes extremos de los que ha de partirse para la resolución del presente recurso:

a) En fecha 6 de febrero de 1997, se presentó escrito por D. M. C. G., en nombre y representación de la empresa P. y C., S.C., ante el Ayuntamiento demandado en solicitud de que le fuera concedido permiso de obras para acondicionamiento de local, sito en C/ Antonio Agustín, acompañando a dicho escrito los proyectos que señala para establecimiento de hostelería-bar.

b) En fecha 28 de febrero de 1997, el Jefe de la Unidad del Servicio de Intervención Urbanística del Area de Urbanismo, informa desfavorablemente la solicitud de acondicionamiento de local en C/ Antonio Agustín, para establecimiento de hostelería por ubicarse en la Zona Saturada H, sin que existiese en el citado emplazamiento ningún establecimiento en la fecha de aprobación definitiva de la declaración de Zonas Saturadas (29-9-95). Puesto de manifiesto el expediente a D. M. C. G, comparece formulando las alegaciones obrantes al folio 13 del expediente administrativo 3.017.614/97, procediéndose a la apertura de información vecinal y pública y previa emisión de informe por la jefatura de la Unidad Jurídica de fecha 28/04/97, la Comisión de Urbanismo encontrando acertada la propuesta denegatoria de licencia de obras a D. M. C. G. la somete a la consideración de la Comisión de Gobierno que en sesión celebrada el día 9 de mayo de 1997, acuerda denegar a P. y C. S.C. representada por D. M. C. G., licencia de obras para acondicionamiento e instalación de local, sito en C/ Antonio Agustín, destinado a la actividad de bar, según proyecto visado por el COII y por el CODA con fecha 3 de febrero de 1997, habida cuenta el contenido del acuerdo plenario, aprobado definitivamente con fecha 29 de septiembre de 1995 (expte. 3.006.538/95). Acuerdo publicado en el BOP de fecha 15 de octubre de 1995.

c) En fecha 26 de marzo de 1997, D. D. P. B., en representación de P. y C. S.C., solicita licencia de apertura para desarrollar en el mismo local la actividad de cafetería, expediente nº 3.047.447/97, al que se acumula el 3.055.156/97 derivado de la denuncia presentada por Policía Local de fecha 1 de abril interpuesta por carecer el establecimiento de licencia de apertura, notificándole al solicitante trámite de audiencia, el 15 del mismo mes, previo a la clausura por encontrarse en zona saturada y carecer de las oportunas licencias municipales, quien fórmula alegaciones, y previa emisión de informe, por el Servicio de Disciplina Urbanística de fecha 20/05/97, se propone a la Alcaldía-Presidentencia, previo conocimiento de la Comisión de Urbanismo denegar a P. y C., S.C. la licencia de apertura para la actividad de cafetería solicitada. Por resolución de la Alcaldía Presidentencia de fecha 30 de mayo de 1997, se acuerda denegar a P, y C.,S.C. la Licencia de apertura para la actividad de cafetería radicada en la calle Antonio Agustín, por cuanto aquella fue instada con fecha 26 de marzo de 1997, disponiendo, a este respecto el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 29 de septiembre de 1995, la prohibición de instalar nuevas actividades en las zonas declaradas saturadas y en consecuencia la imposibilidad de solicitar licencias para esas nuevas actividades, una vez aprobada definitivamente su delimitación que se

lleva a cabo por el acuerdo referido, y comunicar al titular del establecimiento que no podrá ejercer la actividad al no disponer de licencia de apertura, por lo que se le requiere la clausura voluntaria ... En caso de no proceder al cumplimiento voluntario se procederá a su ejecución forzosa impidiendo definitivamente el uso.

d) Por Decreto de fecha 30 de junio de 1997 la Alcaldía-Presidencia resolvió que en el supuesto de incumplimiento de la resolución de 30 de mayo de 1997 y para su inmediata ejecutividad, en la forma acostumbrada y por el Cuerpo de Policía Local, se proceda en el día de la fecha al precinto del local en que se ejerce la actividad, levantándose el acta correspondiente.

e) El 24 de junio de 1997 la actora interpuso el presente recurso contencioso administrativo contra las indicadas resoluciones de 9 y 30 de mayo, y 30 de junio de 1997.

TERCERO.- Con carácter fundamental, la actora centra el motivo de impugnación de las resoluciones administrativas en la ilegalidad de la Declaración de Zonas Saturadas -en una de las cuales se halla el local en cuestión- en cuanto prohíbe todas las actividades en la zona declarada como tal y afecta a todas las actividades sin distinguir alguno de horarios, alegando que el Ayuntamiento de Zaragoza se ha excedido en la autorización que la Norma le concedió para a través de un Acuerdo Plenario regular las actividades susceptibles de producir aquellos efectos aditivos que contempla el art. 30 del R.A.M.N.I.P.; o cuando menos en que no puede afectar a actividades como las ejercitadas en el local de la recurrente, -señalando que era el de restaurante cuando fue clausurado-.

Conviene recordar que el Acuerdo del Pleno Municipal de 29 de septiembre de 1995, publicado en el B.O.P de 17 de octubre siguiente, es desarrollo sin extranslimitación de la Ordenanza de Distancias Mínimas de 28 de febrero de 1990, la cual fue objeto de impugnación ante este Tribunal, dando lugar al recurso 1122/1990, en el que recayó sentencia 1.106/1990, de 26 de noviembre, que anuló "por no ser conforme a derecho la Disposición Transitoria Tercera de la referida Ordenanza", sentencia confirmada por la del TS de 22 de junio de 1994, en cuyo fundamento **TERCERO.-** señala que "b) 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 C.E.) 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. c) Reconociendo, sin duda, el alcance europeo -ar. 8.a) del Tratado CEE- 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". Acuerdo que, conforme a su punto segundo, apartado primero,

suponía “la prohibición de instalar nuevas actividades en las zonas afectadas y, en consecuencia, la imposibilidad de solicitar licencias para esas nuevas actividades”; disponiendo el apartado segundo de dicho punto segundo que los locales existentes e incluidos en la delimitación perimetral de cada una de las zonas deberían obtener las oportunas licencias municipales en el caso de que se encontrasen en trámite.

Lo expuesto determina que la prohibición de autorizar nuevas actividades en aquellas zonas, afectaba a la actividad que pretendía realizar la actora cuando en 1997 solicitó la licencia de obras de acondicionamiento de local de hostelería, como refería el proyecto de decoración del local; para bar como se indicaba en la designación de colegiado efectuada por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Zaragoza; o de cafetería como señalaba en la solicitud de licencia de apertura y orden de precinto de local; o de restaurante como afirma la recurrente, sin que la situación de ilegalidad en la que se hallaba, ejerciendo una actividad clasificada pudiera haberse reconducido por vía de derecho transitorio al haber iniciado sus solicitudes de licencias vigente el referido Acuerdo de 1995. Por otra parte, la interdependencia existente entre las licencias de obras y de apertura, como es doctrina jurisprudencial constante, y la inexistencia del necesario otorgamiento previo de la licencia de obras conlleva la denegación de la licencia de apertura, y la realización de la actividad sin licencia el cese inmediato de la misma.

CUARTO.- Consecuentemente, lo razonado determina la desestimación del recurso, al ser conformes a derecho las resoluciones impugnadas, haciendo innecesario el examen de la pretensión indemnizatoria formulada por la actora, y sin que haya motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

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

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo número 990 del año 1997, interpuesto por D. D. P. B. y D. M. C. G., contra las resoluciones indicadas en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.

Contra la misma cabe interponer recurso de casación para la unificación de doctrina que proceda con arreglo a lo establecido en los artículos 96 ó 99 de la Ley 29 /98, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ante esta Sala y en el plazo de treinta días siguientes a esta notificación.