

Expte.

DI-425/2014-2

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza

ASUNTO: Sugerencia relativa a expediente sancionador

Ref.: 484.486/2014 procedimiento 1.002.187/2013

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 03/03/14 tuvo entrada en esta Institución una queja planteando dos cuestiones: la denegación de permiso para vender bebidas alcohólicas en un establecimiento de alimentación y la procedencia de la sanción propuesta por el mismo motivo.

Respecto de la primera, y dado que la interesada aportó copia del expediente instruido, se le informó con detalle que la denegación de la licencia para la venta de bebidas alcohólicas está correctamente fundamentada en los motivos indicados en la resolución municipal de 20/02/14, que le fue notificada en su momento.

Aclarada esta, la segunda cuestión constituye el objeto del expediente de queja. Se trata de un procedimiento sancionador incoado por Resolución del Coordinador General del Área de Urbanismo, Infraestructuras, Equipamientos y Vivienda y Gerente de Urbanismo, en fecha 28/11/13, contra D. por la venta de bebidas alcohólicas en su establecimiento de alimentación de la calle Heroísmo sin la preceptiva autorización.

El interesado alega que en ningún momento ha realizado la venta de bebidas a menores o fuera del horario autorizado, que estos artículos más bien constituyen un complemento de los productos alimenticios objeto principal del negocio, y manifiesta su extrañeza porque la propuesta de sanción se fundamenta

en la previsión del artículo 274.b de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, al considerarlo que se ha hecho un “*uso del suelo realizado sin licencia*”.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 13/03/14 un escrito al Ayuntamiento recabando información y poniendo de manifiesto nuestra opinión de tal vez estuviésemos ante una interpretación muy forzada de la Ley de Urbanismo, indicando que no parece procedente reconducir al ámbito urbanístico y a su régimen sancionador una cuestión más propia de disciplina de mercado.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 30 de abril, y en ella hace constar:

“En la Ley 11/2005 reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Aragón, concretamente en su Disposición Adicional primera regula la exigencia de licencia específica para la venta o dispensación de estas bebidas para los establecimientos comerciales no destinados al consumo inmediato Licencia que deben otorgar los municipios

En expte. 1.002.187/13 y por resolución del Sr. Coordinador del Área de Urbanismo se incoó procedimiento sancionador a D. ... por ejercer la actividad de venta de bebidas alcohólicas en c/ Heroísmo nº 10 careciendo de la mencionada licencia específica

Por otra parte en expte. 969.756/13, el interesado solicitó dicha licencia que fue denegada por el mismo órgano unipersonal con fecha 20/2/2014. Se acompaña fotocopia de la denegación y del informe de Policía Local cuyas argumentaciones motivaron aquella.

Ante la denegación formuló recurso de reposición (expte. 242. 246114), que fue desestimado por resolución de fecha 2013/2014”.

CUARTO.- No obstante, quedando sin resolver el motivo de la queja, que reside en la indebida fundamentación de la sanción en normas de disciplina urbanística, con fecha 15 de mayo se remitió un escrito de ampliación de información referido a esta concreta cuestión. La respuesta se plasma en un informe de la Dirección de Servicios de Gestión de Suelo e Intervención Urbanística que

tuvo entrada el día 11 de junio, que lo explica en los siguientes términos:

“La infracción, cuya incoación de expediente se resuelve por el Sr. Coordinador del Área de Urbanismo con fecha 28/11/13 (expte. 1.002.187/13), consiste en la venta de bebidas alcohólicas careciendo de la autorización o licencia específica regulada en la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/2005, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Aragón.

La fundamentación jurídica de tal infracción se remite, en la resolución, al artículo 274 b) de la Ley 3/2009, Ley de Urbanismo de Aragón, bien es cierto que la propia Ley 11/2005, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Aragón, tipifica, de forma específica, como infracción grave “la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas o la apertura de establecimientos públicos sin la correspondiente licencia o autorización” (apartado a) artículo 48), así como la “instalación dentro de los establecimientos de cualquier clase de puestos de venta o la ejecución de actividades recreativas en dichos locales, sin obtener la previa autorización administrativa cuando sea necesaria...” (apartado d) artículo 48).

Tanto la primera, como amplia, como la segunda, más específica, podrían amparar la tipificación de la infracción, al igual que la más genérica de la legislación urbanística, que fue la opción elegida por el Servicio de Disciplina Urbanística”.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Necesidad de respetar el principio de tipicidad en los procedimientos sancionadores.

Como se ha indicado, en la petición de información que se hizo al Ayuntamiento con fecha 13/03/14 expresábamos nuestra opinión de tal vez estuviésemos ante una interpretación muy forzada de la Ley de Urbanismo de Aragón para imponer una sanción por la venta de bebidas alcohólicas sin autorización.

El objeto de esta norma, señalado en su artículo 1, es “regular la actividad

urbanística y el régimen urbanístico del suelo, el vuelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón". Según su párrafo segundo, las actividades que comprende este concepto son *"la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado de la vivienda y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística"*, que se desarrollará *"en el marco de la ordenación del territorio"*. Conforme a este planteamiento, sujeta a previa licencia urbanística (artículo 236) *"todos los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, tales como las parcelaciones urbanísticas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de la estructura o el aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de las construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes"*.

La resolución del Gerente de Urbanismo de 28/11/13, mediante la que se inicia el expediente sancionador, lo fundamenta en el artículo 274.b de la Ley de Urbanismo. Conforme a esta norma *"Constituyen infracciones administrativas leves y serán sancionadas con multa de seiscientos a seis mil euros: b) La realización de alguna de las actividades a que se refiere esta Ley, sin autorización o licencia u orden de ejecución, o incumpliendo las determinaciones que impongan éstas, cuando fuere legalizable"*. La lista de infracciones contiene a actos de naturaleza urbanística, como los enumerados en el párrafo anterior.

No resulta procedente, dado el objeto de esta regulación, reconducir al ámbito de la disciplina urbanística el hecho motivo de la sanción, la venta de bebidas alcohólicas en una pequeña tienda de alimentación, al tratarse de un comercio que, si bien precisa de licencia municipal, es ajeno a lo que la Ley define, y el común entendimiento considera, como régimen y usos del suelo y, en general, actividad urbanística.

El informe de la Dirección de Servicios de Gestión de Suelo e Intervención Urbanística de 26/05/14 hace referencia a otra norma que podría justificar, a su juicio, la imposición de una sanción similar, a pesar de no haberse aludido en la resolución que da inicio al expediente sancionador: la *Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y*

establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. No resulta aceptable tampoco esta justificación porque, además de no haberse invocado dicha norma en el expediente sancionador, el hecho sancionado no cabe considerarlo “*celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas o la apertura de establecimientos públicos sin la correspondiente licencia o autorización*”, ni tampoco “*instalación dentro de los establecimientos de cualquier clase de puestos de venta o la ejecución de actividades recreativas en dichos locales, sin obtener la previa autorización administrativa cuando sea necesaria*”, dado que estos conceptos hay que referirlos a las definiciones que hace el artículo 2 de la Ley de los términos espectáculos públicos, actividades recreativas o establecimientos públicos (estos últimos deben ser “*locales cerrados o abiertos, de pública concurrencia, en los que se consumen productos o reciben servicios por los clientes con fines de ocio, entretenimiento y diversión, se realicen o no en ellos los espectáculos públicos y las actividades recreativas*”), no hallándose en el *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*, ninguna categoría donde pueda encajarse una pequeña tienda de alimentación, que es la actividad objeto de queja.

Como ya se expuso en las peticiones de información dirigidas al Ayuntamiento, entendemos que se trata de una cuestión más propia de disciplina de mercado, que cuenta con una regulación detallada en la *Ordenanza Municipal de Higiene Alimentaria*, cuyo artículo 65 enumera qué artículos de venta están autorizados en los diferentes establecimientos; concretamente, en los de comestibles figuran, entre otros, los vinos y licores embotellados y las bebidas de todas clases, si bien deberán contar con una autorización especial de la que, según resulta del expediente, se carecía en este caso.

Por ello, atendiendo al principio constitucional de seguridad jurídica, una de cuyas expresiones es el principio de tipicidad en materia sancionadora, establecido en el artículo 129 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, que exige que la imposición de sanciones obedezca a conductas tipificadas expresamente como infracciones administrativas, deberá revisarse el expediente sancionador objeto de la queja, dado que la imposición de la sanción se fundamenta en una

norma que no se ajusta ni estaba prevista para la conducta a la que ha sido aplicada. Todo ello sin perjuicio de la potestad municipal de incoar un nuevo expediente sancionador y resolverlo conforme a la normativa aplicable a la infracción cometida.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, comprobada la inadecuación de la norma en que se fundamenta la sanción, revise el expediente sancionador aquí examinado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 25 de junio de 2014

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE