

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 146/2011. Sentencia nº 497 (21-09-2012)**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

ORDENANZA MUNICIPAL DISTANCIAS MÍNIMAS Y ZONAS SATURADAS 2010. IMPUGNACIÓN IMPROCEDENTE.

No vulneración normativa superior.

Régimen cambio titularidad establecimiento previsto en la Ordenanza municipal.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jesús María Anas Juana (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

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

D<sup>a</sup> Nerea Juste Díez de Pinos

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 contencioso-administrativo número 146 de 2011, seguido entre partes, como demandante la ASOCIACIÓN E.C.B.Z.P. representada por el Procurador de los Tribunales D. C.B.G. y asistida por el Letrado D. L.N.P.; y como demandado el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. S.S.S. y asistido por el Letrado D. C.N.C. Es objeto de impugnación el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 1 de octubre de 2010 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas y Zonas Saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/05, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Procedimiento:** Ordinario

**Cuantía:** Indeterminada

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en el Juzgado Decano de esta ciudad en fecha 10 de diciembre de 2010, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta Sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa declaración de incompetencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número ... de esta ciudad al que le había sido turnado, admisión a trámite del recurso 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 declare no ser conforme a derecho el Acuerdo impugnado, por el que se aprueba la Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas y Zonas Saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/05, en tanto desestima las alegaciones por ella efectuadas en relación con el apartado a) 3 del artículo 17.a) de dicha ordenanza, y lo aprueba, y en consecuencia se declare no conforme a derecho tal apartado, anulándolo, condenando a la Administración en las costas.

**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 y, en su caso, se desestime el recurso interpuesto.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en Autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 20 de septiembre de 2012.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente proceso por la parte actora el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 1 de octubre de 2010 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas y Zonas Saturadas para actividades reguladas en la Ley 11/05, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, y ello, únicamente en lo que respecta a su apartado a).3 del artículo 17.a).

Debiendo significarse con carácter previo, frente a la objeción formal opuesta por la representación del Ayuntamiento en su contestación a la demanda, que la recurrente, con el escrito de interposición del recurso, adjuntó escritura de apoderamiento con inclusión de la certificación del Secretario de la Asociación acreditativa del Acuerdo de su Junta Directiva para la interposición del presente recurso, por lo que carece de fundamento la inadmisibilidad del recurso opuesta por dicha representación.

**SEGUNDO.-** El referido artículo 17 de la Ordenanza en cuestión, incluido dentro del capítulo relativo a “Zonas Saturadas”, establece:

*“Los acuerdos de declaración de zonas saturadas conllevarán las siguientes prohibiciones, limitaciones o restricciones:*

*a) Con carácter general, prohibir el otorgamiento de licencias, urbanísticas y ambiental de actividad y de funcionamiento, para ejercer cualquiera de las actividades en los establecimientos enumerados en el artículo 3 de esta Ordenanza, en el ámbito geográfico de la zona saturada, tanto para implantar nuevas actividades como para legalizar, ampliar o modificar las existentes, salvo las excepciones que, a continuación se enumeran (...).*

*a.3) En cualquier momento se permitirán solicitudes, relativas a cualquier tipo de establecimientos y actividades, comunicando cambios de titularidad de licencia de funcionamiento o de apertura (...).”*

El recurso, como ha quedado expuesto, se centra exclusivamente en este último apartado a).3, cuya nulidad pretende la actora al entender, en esencia, que de dicha norma parece deducirse que se permitirá la obtención de licencias de apertura o de actividad en zonas saturadas mediante la simple comunicación de cambio de titularidad de la licencia, sin exigir la justificación de la previa cesión de derechos o la comunicación conjunta del anterior titular y del nuevo, contraviniendo con ello -según sostiene- el artículo 18.2 de la citada Ley 11/2005, el artículo 151 del Decreto 347/2002, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, el artículo 70 de la Ley de Protección Ambiental y artículo 13 del Decreto de 17 de junio de 1995, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Pues bien, con independencia de las dudas interpretativas que la literalidad del precepto en cuestión le han podido generar a la recurrente -la propia representación municipal reconoce que la redacción “no es que sea excesivamente acertada”-, a lo que han podido coadyuvar las argumentaciones contenidas en el Acuerdo recurrido al desestimar las alegaciones por aquella efectuadas en período de información pública -con alusión al Acuerdo del Pleno de 21 de julio de 2005-, es lo cierto que una interpretación literal, sistemática y finalista en modo alguno permite llegar a la conclusión de que el precepto en cuestión elimine o suprima la exigencia de los requisitos que, conforme a la normativa aplicable, se requieren en los supuestos de cambio de titularidad de una actividad. Y es que, en efecto -y aparte de recordar que, conforme al artículo 11.3 de la propia Ordenanza “no se considera modificación de actividad el simple cambio de la titularidad del establecimiento, no precisando, conforme al artículo 18.2º Ley 11/2005, ninguna nueva licencia, pero sí la comunicación al Ayuntamiento, a efectuar conjuntamente por el transmitente y adquirente en el plazo de un mes. Comunicación que conllevará la cesión de derechos, en su caso”-, es lo cierto que el precepto en cuestión establece las prohibiciones, limitaciones o restricciones que conllevaran los acuerdos de declaración de zonas saturadas y las excepciones a las mismas, entre ellas las

solicitudes de cambios de titularidad de licencia de funcionamiento o de apertura; previéndose, por tanto, como una de las excepciones a las aludidas limitaciones, más sin que en el mismo precepto se disponga, ni cabe en modo alguno inferir del mismo, que basta la solicitud para que haya de accederse a la misma, sino que el régimen de las zonas saturadas no es obstáculo o limitación para las mismas, debiendo, obviamente, sin necesidad de que la Ordenanza contenga una previsión específica al respecto, cumplirse los requisitos o condiciones que en cada caso y conforme a la normativa aplicable le sean exigibles.

Por lo demás, el informe jurídico emitido durante la tramitación de la Ordenanza con fecha 28 de mayo de 2010 -al que aluden ambas partes- ninguna duda deja en el sentido de que con ésta no se ha pretendido en momento alguno vulnerar o modificar normativa de superior grado, y así, en respuesta a las alegaciones de la recurrente, se afirma expresamente que “el régimen del cambio de titularidad es indisponible legalmente, debiendo matizarse que respecto de las licencias urbanísticas y de actividad se estará (tal y como dispone el art. 16 de la Ley 11/05 a su normativa específica, en particular en estas últimas a lo recogido en el art. 70 de la Ley de Protección Ambiental”. Y tampoco del aludido acuerdo plenario de 21 de julio de 2005, incorporado al expediente como ampliación del mismo -relativo a instrucciones y órdenes de servicio-, puede concluirse que se pretenda soslayar por el Ayuntamiento la normativa aplicable. Todo lo cual determina la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

### **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 146 del año 2011, interpuesto por la ASOCIACIÓN E.C.B.Z.P., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de la presente Sentencia.

**SEGUNDO.-** No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los Autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.