

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 119/1999**  
**Sentencia nº 55 de 9-02-2000**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

DENEGACIÓN DE LICENCIA URBANÍSTICA.

Ampliación e instalación de local para actividad de café-bar.

Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas y Declaración de Zona Saturada.

Reglamento de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza a 9 de febrero de 2000.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:** Recurrente «A., S.C.».

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:** Resolución de la Comisión de Gobierno de 24 de julio de 1998 que denegó a la recurrente licencia urbanística de ampliación, acondicionamiento e instalación de local para la actividad de Café Bar sito en Calle Gran Vía (exp. 3.196.880/96).

**TERCERO.- Procedimiento:** Interposición del recurso ante el T.S.J. de Aragón el 23 de diciembre de 1998.

Por Providencia de 5 de febrero de 1999, fue remitido a este Juzgado para su conocimiento.

Demanda el 12 de mayo de 1999.

Contestación a la demanda el 1 de junio de 1999.

Apertura del proceso a prueba el 2 de junio de 1999, practicándose por la parte recurrente documental y testifical que consta en autos.

Conclusiones de la parte recurrente el 15 de diciembre de 1999.

Conclusiones de la parte demandada el 5 de enero de 2000.

Concluso para Sentencia el 14 de enero de 2000.

**CUARTO.- Cuantía:** 6.000.000.- ptas.

**QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

1.— Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido.

2.— Declarar el derecho de la recurrente a que por el Ayuntamiento demandado se le otorgue la licencia urbanística de ampliación solicitada.

**Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:**

a) La entidad recurrente solicitó licencia urbanística para ampliación de Bar

especial, sito en Gran Vía, en fecha 27 de noviembre de 1996. Cumplidos todos los requisitos técnicos, evaluados por la Unidad Jurídica de Acondicionamientos e Instalaciones del Ayuntamiento de Zaragoza (informe de 17 de marzo de 1997, folios 29 y 30 del expediente), se le deniega la licencia por que el local está calificado en el Grupo II de la Ordenanza Municipal de Distancias Mínimas de 28 de febrero de 1990 (OMDM) y según lo dispuesto en el art. 14 de la citada Ordenanza y del art. 2.1 del Acuerdo Plenario de 29 de septiembre de 1995, que declara determinadas zonas saturadas, en la interpretación que se ha sostenido por la Corporación en otro expediente 3.100.001/96, sentando un uniforme criterio, están prohibidas las concesiones de nuevas licencias y por tanto también la concesión de licencias para ampliación de las actividades existentes, considerando que la posibilidad de ampliación prevista en el art. 8 de la OMDM, no rige para las actividades incluidas en zonas saturadas.

b) El primer motivo de oposición se basa en que no consta en el expediente la resolución denegatoria, por lo que debe anularse la misma.

c) También alega que ha sido adoptada por órgano incompetente, la Comisión de Gobierno, cuando el competente es la Alcaldía.

d) Considera que las Ordenanzas de distancias mínimas y zonas saturadas contravienen los principios constitucionales previstos en los arts. 35 y 38 de la Constitución (derecho al trabajo y derecho a la libertad de empresa) y que en cualquier caso estas limitaciones de uso deberían estar previstas en una norma con rango de Ley.

e) Que no cabe denegar la ampliación de licencia en base a una interpretación de los órganos técnicos del Ayuntamiento, contraria a lo dispuesto en el art. 8 de la OMDM, siendo posible una interpretación menos restrictiva de la libertad individual.

f) En el escrito de conclusiones, en réplica de la contestación a la demanda, se opone a que la denegación venga motivada por que no se cumplen las distancias mínimas entre el local y el bingo Z. de 150 metros (folio 31 de expediente) tal y como se exige para la ampliación en el art. 8 a de la OMDM, se trata, de un motivo nuevo, no suscitado en el expediente y hay uno de prueba.

g) En relación a ésta última alegación, suscita que ha entrado en vigor la modificación de la OMDM, realizada por Acuerdo plenario de 30 de octubre de 1998, que ha modificado el antiguo art. 4, no estableciendo distancias mínimas entre las actividades del Grupo II y las Salas de Bingo, que con la nueva Ordenanza pasan del Grupo III, al nuevo Grupo IV, por lo que no cabrá denegar la licencia por éste motivo.

**SEXTO.– Pretensiones de la Administración demandada:** Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

**Resumen de los motivos de oposición al recurso:**

a) Existe acto administrativo en el expediente, consta diligencia que certifica que se adoptó el Acuerdo por la Comisión de Gobierno.

b) Hay Acuerdo plenario que delegó la competencia para la concesión de licencias de actividades molestas, a la Comisión de Gobierno.

c) La conformidad a derecho de las citadas Ordenanzas ha sido declarada, salvo en un punto que no afecta al caso por el Tribunal Supremo.

d) La denegación de la licencia está acomodada a la Ordenanza. Según el art. 8 a) de la OMDM no cabe ampliación de actividades, si no se cumplen las distancias mínimas establecidas en el art. 4 de la OMDM y consta en el expediente en el folio 31 que no hay 150 metros entre el local y el Bingo Z. Y según el art. 9.1 si consideramos que la actividad se desempeña con anterioridad a la entrada en vigor de la OMDM, por que no cabe ampliación de superficie.

e) La invocación de la modificación de la OMDM, realizada por Acuerdo plenario de 30 de octubre de 1998, no puede permitir estimar la demanda. Podrá pedir una nueva licencia que necesitará el preciso control administrativo, pero no puede ser aplicable en el presente caso, pues no estamos en presencia de una resolución sancionadora.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**— (punto b) Consta en el expediente administrativo (folio 50 vto) por certificación de funcionario competente que el acuerdo aquí impugnado fue adoptado por la Comisión de Gobierno de 24 de julio de 1998. Existe por tanto el Acuerdo aquí impugnado, no siendo relevante que la documentación en el expediente administrativo, se haga certificando su existencia como permite el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 1986 y sin que ninguna merma de ilegalidad, se aprecie en el dictado de la citada resolución aceptando informes o dictámenes que constan en el expediente (art. 89.5 de la Ley 30/92).

**SEGUNDO.**— (punto c) La Comisión de Gobierno es competente para adoptar la decisión que aquí se combate, pues consta en autos Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 29 de marzo de 1996, por el que se toma conocimiento de la delegación de competencias realizadas por la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento, en la Comisión de Gobierno, entre las que se incluye la concesión de licencias, para el ejercicio de actividades molestas, nocivas y peligrosas.

**TERCERO.**— (punto d) La Sentencia de 22 de junio de 1994 del Tribunal Supremo desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del T.S.J. de Aragón de 26 de Noviembre de 1990, confirmando en su totalidad. La citada Sentencia del Tribunal Superior declaraba la conformidad a derecho de la citada Ordenanza, anulando la Disposición Transitoria Tercera.

El Tribunal Supremo aclarando la naturaleza jurídica y la conformidad constitucional de la Ordenanza establecía que:

«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 CE) 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.

Reconociendo, sin duda, el alcance europeo —art. 8.a) del Tratado CE— 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, clubs, 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.»

Analizando pormenorizadamente el art. 14 de la Ordenanza en el que se establece la posibilidad luego desarrollada por el pleno del Ayuntamiento de señalar determinadas zonas como saturadas (en lo que aquí interesa Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1995) sigue diciendo:

«Pasando ya al examen de la impugnación del art. 14 de la ordenanza —referido a límites de horario— las alegaciones que se formulan contra él se ciñen, sin entrar por ello en el examen de la competencia municipal para dictar la norma, a impugnarlo desde la perspectiva de su indeterminación e inseguridad jurídica. Es claro que tales alegaciones son inconsistentes. Ciertamente es que la expresión «normas o sectores», que la apelante nos invoca, sería indeterminada y provocaría inseguridad jurídica, pero la misma se desvanece si se examina —respetando el desarrollo de la oración gramatical en que se inserta— con la ponderada previsión que efectúa el resto del art. 14 de que la intervención municipal sólo tendrá lugar cuando se produzcan «graves molestias a la vecindad, originadas por la afluencia de público a los locales o actividades sujetas» y con las

restantes garantías previstas en los arts. 14°.3 y 14°.4 de la norma que alejan las sospechas de interpretaciones aleatorias o de intereses sesgados que se formulan sobre la misma».

Lo razonado en la citada Sentencia, incluso con las modulaciones al ejercicio de la actividad que se hacen en la misma, obligan a que deba desestimarse el motivo de impugnación suscitado, de disconformidad constitucional de las Ordenanzas que han servido de base para la adopción del acuerdo denegatorio de la licencia impugnado.

**CUARTO.**— Se plantea en cuanto al fondo del asunto la conformidad a derecho de la denegación de la licencia urbanística de la ampliación del local, que ya tenía concedida licencia de apertura.

Para resolver la cuestión que se plantea habrá que indicar que se sustenta un distinto motivo denegatorio de la licencia en el acto recurrido y en la contestación a la demanda.

Aunque no puede negarse consta escrito de observaciones del Servicio de intervención urbanística (folio 31). en el que el Arquitecto y el Arquitecto Técnico dicen que la ampliación solicitada se acoge al art. 8 de la OMDM, y que no hay 150 mts entre el Bingo y el local, como exige el art. 4, de los concretos términos del acto recurrido, no puede admitirse, como hace la defensa de la Administración en juicio que sea éste el motivo de la denegación.

Como ha quedado anteriormente reseñado el motivo fue la aplicación a éste caso del art. 2.1 del Acuerdo plenario de 29 de septiembre de 1995, en conjunción con el art. 14 de la OMDM y el criterio de interpretación que sostiene la Administración según el cual, en las zonas saturadas, no cabe conceder nuevas licencias, equiparando ampliación de actividades que tienen licencia, con la apertura de nuevas actividades.

Obligado por tanto resulta comenzar por el estudio de este motivo de denegación.

El art. 14 de la OMDM, establece que el Ayuntamiento podrá fijar determinados sectores o zonas urbanas por Acuerdo plenario en las que se produzcan graves molestias a la vecindad, originadas por la afluencia de público a los locales o actividades sujetas a esta Ordenanza y que tengan autorización legal de funcionamiento horario comprendido entre las 22.00 y las 8.00. Esta potestad ha sido utilizada en diversos Acuerdos plenarios, fijando las denominadas zonas saturadas y en lo que aquí interesa y no es discutido incluyendo la zona donde radica el local del recurrente —Acuerdo de 29 de septiembre de 1995—.

El propio artículo 14 en su punto 1, establece los límites que se pueden imponer a los locales que se encuentren en esas zonas, señalando en el punto a) que se podrá prohibir el otorgamiento de nuevas licencias de apertura o funcionamiento de actividades incluidas en la Ordenanza.

Reiterando lo allí manifestado el Apartado Segundo 1º) del Acuerdo de 29 de septiembre de 1995 que fija las aludidas zonas y señala los establecimientos afectados por las citadas limitaciones, establece que «La aprobación definitiva de la declaración de zonas saturadas supone la prohibición de instalar nue-

vas actividades en las zonas afectadas y en consecuencia la imposibilidad de solicitar licencias para estas nuevas actividades».

Pues bien no puede compartirse la interpretación que se realiza por la Administración demandada, que entiende que la prohibición de instalación de nuevas actividades, impide también que la ampliación de las actividades ya autorizadas y en funcionamiento.

Bastaría para ello referirse al tenor literal de los artículos que han quedado expresados. En ninguno de ellos se dice que se impedirá cualquier ampliación de las actividades, solamente se refieren las citadas normas a la autorización de actividades nuevas. En este caso ni puede admitirse una interpretación extensiva de las prohibiciones contenidas, ni se deduce de la completa regulación de las limitaciones de uso impuestas en las reiteradas Ordenanzas, que sea necesaria una interpretación integradora de los distintos artículos de la Ordenanza para conseguir la interpretación verdadera de las mismas.

No cabe una interpretación extensiva de la citada norma, prohibiendo también las ampliaciones de actividades, donde sólo dice instalación de actividades nuevas, por que ha sido la propia OMDM, la que se ha encargado de establecer un criterio de congruencia y proporcionalidad en la imposición de estas limitaciones, obligando a imponer la menor restricción posible a la libertad individual, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 6º y concordantes del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales.

Y no es precisa interpretación integradora alguna, por que no es dable suplir ninguna omisión en las citadas normas. A lo largo de la Ordenanza se regula con profusión, la ampliación de actividades (art. 8), por lo no es imaginable que el plenario del Ayuntamiento, regulase para la totalidad de instalaciones sometidas a la Ordenanza, la ampliación de las mismas y sin embargo, omitiese no sólo en la OMDM, sino en las posteriores declaraciones de zonas saturadas, que se prohíben no sólo las nuevas instalaciones, sino también la ampliación de las ya existentes.

Es palmario que si el plenario del Ayuntamiento tenía competencia para impedir en determinadas zonas la instalación de nuevas actividades reguladas por la Ordenanza, también la tenía para impedir que estas fueran ampliadas. Pero no existiendo norma alguna que de forma expresa contenga esa prohibición, no es posible como denuncia la entidad recurrente, realizar una interpretación extensiva de la norma para impedir las citadas ampliaciones.

**QUINTO.**– Dicho esto debe seguir la resolución de este recurso, con la oposición a la concesión de la licencia que como se adelantó, se infiere del escrito de observaciones (folio 31) que consta en el expediente y que se hace valer en el escrito de contestación a la demanda.

Cierto es que en cualquier caso la ampliación del local, debía respetar a la fecha de solicitud, lo previsto en el art. 8 de la OMDM, esto es, debía respetar la instalación inicial y su ampliación las distancias mínimas, según los diferentes grupos, previstas en el art. 4º (art. 8.1.a).

Pero es igualmente cierto como hace ver el recurrente en el escrito de con-

clusiones y se ha razonado con anterioridad, que no fue éste el motivo por el que se denegó la licencia, hasta el punto de que no consta siquiera que el aludido informe, que además hace referencia a una mediciones realizadas a otro establecimiento, fuera conocido por la entidad recurrente y en cualquier caso, no se dio en el expediente trámite de alegaciones respecto al mismo, para que pudiera la entidad oponerse a la citada causa, e incluso efectuar una contradictoria medición.

Compartiendo la tesis que se sustenta por la Administración demandada, en el escrito de conclusiones e informada esta jurisdicción de un evidente carácter público y teniendo en cuenta la obligación de este Juzgador de apreciar la cuestión litigiosa, en toda su extensión —incluso si esta no ha sido apreciada correctamente por las partes (art. 33.2 de la LRJCA)— la solución a éste caso en atención a la aludida indefensión sufrida por el recurrente, debería consistir en la anulación del acto recurrido, para que se diera traslado del aludido informe y pudiera ser contestado por la entidad recurrente suscitando incluso prueba en contra.

Sin embargo teniendo en cuenta que esta retroacción obligaría en fin a decidir la concesión o no de la licencia en atención a la normativa de aplicación en ese momento y no cuando fue solicitada (art. 173 de la Ley 5/99 de 25 de marzo, Urbanística de Aragón), motivos de evidente economía procesal, determinan que se proceda en esta resolución a la concesión de la licencia.

Es claro y así se reconoce por ambas partes en el pleito que aunque se admitiera que no hay más de 150 metros entre el local del recurrente y el Bingo Z., el acuerdo plenario que modifica la OMDM de 30 de octubre de 1998, en su artículo 4º, no impone que exista distancia mínima entre las actividades del Grupo II, donde se encontraría la del recurrente y la actividad de Grupo IV, Bingos.

Esta modificación obliga a considerar que la petición de ampliación de la actividad, no se encuentra impedida por la vigente OMDM, por lo que habiendo sido examinada y encontrada conforme la documentación presentada, en control de los distintos requerimientos de competencia municipal, procede la estimación íntegra del recurso.

**SEXTO.**— De conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

## FALLO

Estimar el presente recurso nº 119/99, interpuesto por el procurador D. A. J. B. C. en nombre y representación de «A., S.C.» y en consecuencia:

**PRIMERO.**— Declarar no ser conforme a derecho la actuación recurrida que se anula.

**SEGUNDO.**— Reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de la recurrente a que le sea concedida la licencia solicitada condenando a la administración a que adopte las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la situación jurídica alterada.

**TERCERO.**— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación (art. 81 de la LRJCA) ante este Juzgado dentro de los QUINCE DÍAS siguientes a su notificación, por escrito que deberá reunir los requisitos establecidos en el art. 85 de la Ley.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.