

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 271/1998. Sentencia de 22-10-2002**

---

**TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA**

LICENCIA URBANÍSTICA. DENEGACIÓN. ACTIVIDAD DE SALÓN RECREATIVO.

Ordenanza de Distancias Mínimas.

Orden de tramitar la solicitud de ampliación de la actividad.

---

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO**

D. José Alfonso Tello Abadía

En la Ciudad de Zaragoza a veintidós de octubre de dos mil dos.

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado, actuando como órgano unipersonal de la Sección Cuarta de refuerzo, los presentes autos de Recurso contencioso-administrativo nº 271/98, seguidos a instancia de D. J. L. O. M. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 12/12/1997 por la que se denegaba licencia urbanística de ampliación de local para la actividad de salón recreativo en calle Dr. Cerrada, representado por la Procuradora Sra. G. B. y defendido por el Letrado Sr. S. M. Representando a la Corporación demandada el Procurador Sr. P. A. y con defensa del Letrado Consistorial Sr. N. C.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 19/02/1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiendo recurso contencioso administrativo por el actor contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 20/04/1998, se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras su recepción se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 26/06/1998 y en la que se suplicaba se dejara sin efecto la resolución impugnada y se ratifique el derecho del demandante a la legalización de las obras realizadas. Oponiéndose a las pretensiones de la actora la Administración demandada mediante escrito de contestación a la demanda de fecha 09/07/1998. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y quedó pendiente de señalamiento el día 30/11/1998. Por Acuerdo de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Tribunal de fecha 2/09/2002, se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo y posteriormente se designó nuevo ponente a D. José Alfonso Tello Abadía, al tiempo se acordaba que el mencionado recurso fuera resuelto por un solo Magistrado, el designado ponente.

**SEGUNDO.**— En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales y su cuantía es indeterminada.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**— Se plantea en el presente recurso la cuestión relativa a la posibilidad de otorgar licencia de ampliación respecto de aquellas actividades que ya están debidamente licenciadas, pretendiendo el demandante una ampliación de la superficie ocupada por el local en el que se desarrolla la actividad sujeta a control municipal. Funda el Ayuntamiento su negativa en que la Comisión de Gobierno mediante acuerdo de 25/07/1997 señalaba que la ampliación de superficie del local o de las instalaciones del mismo no resulta viable en el ámbito de una zona declarada saturada, por cuanto les resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 14 de la Ordenanza de Distancias Mínimas, en el sentido de que en dicha zona saturada se prohíbe el otorgamiento de nuevas licencias de apertura o funcionamiento de actividades, teniendo en cuenta que, siempre, una ampliación de local, bien sea de superficie de local, bien de instalaciones, queda sujeta a la obtención de nueva licencia de apertura. Este es el criterio municipal que se hace constar en el informe de 3/11/1997, obrante a los folios 17 y 18 del expediente administrativo y que sirve de fundamento para la denegación de la licencia en la posterior resolución de la Comisión de Gobierno.

Debe tenerse presente que la entidad actora obtiene con fecha 13/02/1981 Licencia de Instalación para salón de juegos recreativo, con fecha 9/01/1997 solicitó nueva licencia en la que se producía una ampliación de la superficie del local.

**SEGUNDO.**— Como ya se ha apuntado más arriba el motivo de denegación fue la aplicación al caso del art. 2.1 del Acuerdo Plenario de 29 de septiembre de 1995, en conjunción con el art. 14 de la O.M.D.M. 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.

Para solucionar la cuestión debe traerse cita aquí de la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso nº 1 de los esta Ciudad de fecha 9/02/2000, recaída en el Procedimiento Abreviado nº 119/99, cuya doctrina se estima de aplicación al presente caso y que también fue asumida por este mismo Juzgador en reciente sentencia de fecha 15/10/1998 dictada en el recurso seguido ante la misma Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso nº 923/98. Dice la sentencia de referencia que: «El art. 14 de la O.M.D.M., 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 esa Ordenanza y que tengan autorización legal de funcionamiento en horario comprendido entre las 22.00 y las 8.00 horas. Esta potestad ha sido utilizada en diversos Acuerdos plena-

rios, 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—.» Acuerdo y Declaración de zona saturada que también es la que afecta al local que aquí nos interesa sito en la calle Doctor Cerrada.

Continúa la Sentencia diciendo que «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 que «La aprobación definitiva de la declaración de zonas saturadas supone la prohibición de instalar nuevas 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 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, porque ha sido la propia O.M.D.M, 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, porque 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 que 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 las O.M.D.M., 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.»

De modo que por aplicación de la doctrina resultante de la sentencia que se acaba de exponer es posible la ampliación de la licencia y debe rechazarse, por injustificada, la interpretación restrictiva que propugna la Administración demandada.

**TERCERO.**— Así las cosas, es rechazable la interpretación municipal contenida en el Acuerdo que se impugna, por lo que es posible la ampliación solicitada. Ahora bien, se plantea la siguiente cuestión, la actividad licenciada en el acuerdo que se impugna no fue examinada por los distintos servicios municipales cuyos informes son precisos para llegar a obtener la licencia solicitada. No consta la elaboración de informes técnicos respecto de las medidas correctoras propuestas por el demandante pues se solicitó la ampliación a fecha 9/01/1997 para lo que se aportó el correspondiente proyecto técnico y de ahí se pasó a la elaboración de informes de tipo jurídico en el sentido desestimatorio ya contemplado.

No consta pues, la existencia de informes municipales sobre la adecuación de las medidas correctoras propuestas, por lo que deberá retrotraerse el procedimiento a la elaboración de los correspondientes informes técnicos, único extremo a examinar, de manera que si el proyecto supera las prescripciones aplicables, deberá accederse a la licencia interesada, todo ello en el plazo de cuatro meses desde la firmeza de la presente resolución.

**CUARTO.**— En materia de costas no se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación.

## FALLO

**PRIMERO.**— Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. J. L. O. M. contra la resolución de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 12/12/1997 por la que se denegaba licencia urbanística de ampliación de local para la actividad de salón recreativo en la calle Doctor Cerrada de esta Ciudad.

**SEGUNDO.**— Ordenar que se proceda a la tramitación de la solicitud de ampliación, dictándose la oportuna resolución en el plazo de cuatro meses.

**TERCERO.**— No imponer las costas procesales a ninguna de las partes por no observarse temeridad o mala fe.

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