

DICTAMEN, SOLICITADO POR UPTA, EN RELACIÓN CON LA POSIBLE MODIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS SOBRE ZONAS SATURADAS Y SOBRE DISTANCIAS MÍNIMAS, DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, EN ESPECIAL EN EL ÁMBITO DEL "CASCO HISTÓRICO" DE LA CIUDAD.-

ANTECEDENTES

A partir del año 1995, el Ayuntamiento de Zaragoza ha aprobado una serie de normas que han declarado determinadas zonas de la ciudad como "saturadas" y que han establecido un régimen de "distancias mínimas" entre determinados establecimientos comerciales y recreativos, que han supuesto en la práctica, desde entonces, la no instalación de nuevos negocios en estos ámbitos de actividad situados en las zonas objeto de las normas aprobadas. Estas disposiciones son los Acuerdos de Declaración de Zonas Saturadas, de 29 de septiembre de 1995 (BOP de 17 de octubre); de Declaración de Zona Saturada de la Zona "María Moliner", de 25 de abril de 1997 (BOP de 9 de junio); de Declaración de Zona Saturada señalada con la letra "N", de 27 de julio de 2000 (BOP de 7 de octubre y 3 de noviembre); y la Ordenanza municipal de distancias mínimas y otras limitaciones para actividades reguladas en el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 30 de octubre de 1998 (BOP de 26 de noviembre de 1998 y modificación en BOP de 19 de enero de 2001), que en su artículo 14 y su Disposición Adicional prevén la posibilidad de que el Ayuntamiento prohíba en determinadas zonas el otorgamiento de nuevas licencias y establezca límites de horarios a los establecimientos que allí existan.

En este contexto, es cierto que determinadas actividades (en especial, las que producen ruidos, sobre todo en horas nocturnas y en los fines de semana) causan molestias a los vecinos de las zonas afectadas, por lo que en estos casos es comprensible que las normas municipales establezcan ciertas limitaciones. Por ello, es preciso reconocer que la intención de estas Ordenanzas era positiva, en relación con los objetivos que acaban de mencionarse.

No obstante lo anterior, la aplicación de estas normas, en los últimos años, ha dado lugar a una serie de situaciones que han afectado a los intereses del sector de la hostelería de Zaragoza y, directamente también, al derecho de los ciudadanos de contar con unos servicios de bares, cafeterías, restaurantes y otra serie de establecimientos que en determinadas zonas, en aplicación de las normas mencionadas, han quedado ciertamente paralizadas en los cuatro últimos años.

La rigidez de las Ordenanzas aprobadas ha creado situaciones injustas y poco racionales, donde por ejemplo en las zonas declaradas saturadas no es posible la apertura de nuevos restaurantes o cafeterías (negocios que apenas causan ruidos a los vecinos); o de otros establecimientos que dinamizan y dan vida a la ciudad, como heladerías y chocolaterías, salones de juegos de billar y otros similares, etc.

Esta situación, por lo demás, es particularmente más grave en el Casco Histórico de Zaragoza, en donde desde finales de los 90 se está aplicando el Plan Integral del Casco Histórico (PICH), que está renovando y revitalizando una parte importante de esta zona estratégica de nuestra ciudad.

En el Casco Histórico, se produce la paradoja de que muchas de sus zonas se están

rehabilitando o reconstruyendo, pero al mismo tiempo la rigidez de las normas antes mencionadas imposibilita la dotación a esta zona de servicios en el sector de la hostelería, tales como restaurantes, cafeterías, etc, cuya instalación supondría, sin lugar a dudas, una revitalización de la zona, que atraería todavía más al turismo y además supondría para los vecinos del Casco Histórico contar con nuevos servicios.

La aparición de determinadas noticias, en los medios de comunicación de las últimas semanas, sobre la problemática de los bares en las zonas saturadas, el ruido, los horarios de apertura y, en particular, sobre la aplicación rígida de estas normas a algunos establecimientos conocidos y prestigiosos (como el "Praga", el "Café del Prior" o "La Campana"), ha revitalizado el debate en nuestra ciudad sobre la necesidad de adaptar las normas mencionadas a la situación actual, y sobre la conveniencia de contar con un régimen jurídico más flexible en este ámbito.

La Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Aragón (UPTA) se ha mostrado sensible ante esta situación, en especial la relativa al Casco Histórico, y por ello pretende participar en este debate que acaba de abrirse y aportar a él propuestas y soluciones, que sin duda serán positivas para la ciudad, para sus habitantes y para sus sectores económicos más dinámicos e innovadores.

CONSULTA

Se plantea en este caso la cuestión de si es posible modificar las Ordenanzas antes citadas, y en qué puntos sería conveniente una modificación.

Todo ello, con especial atención al Casco Histórico de Zaragoza, implicado desde hace varios años en la aplicación del Plan Integral del Casco Histórico (PICH).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- La aprobación de las Ordenanzas mencionadas al comienzo de este Dictamen ha supuesto la prohibición de instalar nuevas actividades hosteleras en las zonas afectadas por las distintas declaraciones de zonas saturadas realizadas en los años 1995, 1997 y 2000.

Una parte muy importante de estas declaraciones afectan al Casco Histórico, y en concreto a las zonas "C", "D", "G", "H" y "N" de las consideradas como saturadas, y que constan en el Plano que adjunto se acompaña.

Las actividades afectadas por esta prohibición son las incluidas en el artículo 3.2 de la antes mencionada Ordenanza municipal de distancias mínimas y otras limitaciones para actividades reguladas en el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, de 30 de octubre de 1998 (BOP de 26 de noviembre de 1998 y modificación en BOP de 19 de enero de 2001); teniendo en cuenta que urbanísticamente todas las zonas afectadas por estas ordenanzas (y, en particular, el Casco Histórico) tienen la consideración de Suelo Urbano.

En concreto, en el art. 3.2 de la Ordenanza se establecen cuatro grupos de actividades, en las que el régimen de distancias es, como veremos a continuación, diferente en cada

supuesto:

a) En el Grupo I, se incluyen los

- restaurantes, asadores, autoservicios y casas de comida; las cafeterías;
- los bares, cafés, tabernas, bodegas y degustaciones;
- así como las sociedades o asociaciones recreativas, culturales o sociales que expidan bebidas al público o a sus socios;
- las chocolaterías, heladerías, horchaterías y churrerías;
- juegos de billar, ping-pong, bolos y otros;
- salones recreativos y de juego;
- otras análogas.

b) En el Grupo II, se incluyen:

- Los bares especiales, como whiskerías, clubes, barras americanas, pubs, discotecas y karaokes.
- Otras análogas, incluyéndose también las actividades del Grupo I en cuyo proyecto de instalación se prevea la colocación de fuente reproductora de sonido que supere los 85 decibelios.

c) Un Grupo III incluye:

- Los establecimientos con espectáculo, como los café-cantantes, cafés-teatro, cafés-concierto, tablaos flamenco y música en vivo.
- Discotecas y salas de baile o de fiestas.
- Otras análogas.

d) En el Grupo IV, finalmente, se hace referencia únicamente a los Bingos.

Como puede apreciarse, se trata de actividades que se incluyen fundamentalmente dentro del sector de la hostelería, pero que afectan también a otros sectores económicos, como el del juego y las actividades recreativas.

No obstante, el conjunto de actividades que se incluye en el artículo 3.2 de la Ordenanza es muy diverso, y por ello la consideración que debe otorgarse a unos o a otros grupos (o incluso a unas actividades u otras incluidas en los mismos grupos) debe ser diferente.

En relación con ello, una distinción a efectos de establecer el régimen de distancias mínimas es la que realiza el artículo 4 de la Ordenanza, que no establece límite de distancias entre las actividades del Grupo I y las de los Grupos II, III y IV; mientras que entre las actividades del Grupo II y del III se fijan 150 metros de distancia; 250 metros entre las del Grupo III; y también 250 metros entre salas de bingo.

Como puede apreciarse en relación con las distancias las actividades de restaurante, bar, cafetería, y demás incluidas en el Grupo I, no quedan penalizadas (es decir, no se restringen en cuanto a distancias); pero las de los demás grupos (bares especiales del Grupo II; o establecimientos de espectáculos y salas de baile y discoteca del Grupo III; o Salas de Bingo del Grupo IV) sí que se encuentran sometidas a limitación.

2.- Pues bien, la primera cuestión que se nos plantea es la siguiente: ¿sigue teniendo sentido prohibir todas las actividades comprendidas en el artículo 3.2 de la Ordenanza de distancias mínimas en las zonas declaradas saturadas?

¿Deben incluirse dentro de una misma categoría, como se ha venido haciendo en los

últimos años? ¿O sería preciso flexibilizar el contenido de las Ordenanzas sobre zonas saturadas y establecer distinciones, que permitan a determinados negocios instalarse en también determinadas zonas?

La respuesta a esta cuestión debe proceder de una decisión política, que en este caso debe adoptar el Ayuntamiento de Zaragoza, pero lo cierto es que, desde el punto de vista jurídico, podemos realizar alguna apreciación que tiene relación con los principios de interpretación de las normas que se establecen en la Teoría General del Derecho, y alguno de los cuales ha sido convertido en norma positiva con su inclusión en el artículo 3.1 del Código Civil.

Este último establece que las normas deberán interpretarse, además de según el sentido literal de sus palabras, también *"en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que deben ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas"*.

Si comparamos la realidad que ha sido descrita en los Antecedentes de Hecho del presente Dictamen, con el contenido del precepto que acaba de mencionarse, llegamos a una clara conclusión: las circunstancias económicas, sociales y culturales han cambiado en Zaragoza en los últimos ocho años (desde la primera Ordenanza de zonas saturadas de 1995, que se aprobó en un momento en el que existía una sensibilidad –lógica por otra parte- hacia los derechos de los ciudadanos frente a los ruidos y molestias producidas por los bares y establecimientos similares).

En el momento actual continúa existiendo esta sensibilidad social frente al ruido y las molestias acústicas y de otra naturaleza que provoca la instalación de este tipo de establecimientos (sobre todo de bares "de marcha" y de discotecas y locales análogos).

Pero esta circunstancia (al margen de que también se estén buscando soluciones políticas por parte de la nueva Corporación zaragozana, encabezada por el Alcalde J.A. Belloch, tal y como han reflejado los medios de comunicación en los últimos días: posibilidad de traslado de estas zonas a lugares donde las molestias sean menores, etc) no debe dejarnos olvidar que muchos de los establecimientos incluidos en el artículo 3.2 de la Ordenanza sobre distancias mínimas no causan ruido ni molestia alguna a los vecinos, y que su instalación en determinadas zonas (por ejemplo, en el Casco Histórico, hoy en proceso de rehabilitación y reforma con el PICH) puede significar una dinamización económica, social y cultural. Y todo ello, sin necesidad de que por la instalación de por ejemplo restaurantes, cafeterías, heladerías, etc, en estas zonas se vayan a causar molestias y daños a los vecinos.

Además, otro hecho a destacar, según se refleja en los medios de comunicación en los últimos días, es que algunos casos (en especial relativos a algunos locales concretos) se están tratando de un modo demasiado severo por parte del Ayuntamiento, mientras que en otros (siempre según las informaciones de los medios) la actuación municipal sería más permisiva.

En todo este contexto que acaba de describirse, hoy debemos partir de la idea de que Zaragoza vive en la actualidad en unas circunstancias muy diferentes a las de hace ocho años: se está recuperando el Casco Histórico; existe un Proyecto de Exposición Universal que se ubicaría precisamente en frente del límite del Casco Histórico y muy cerca de algunas de las zonas declaradas saturadas; se está realizando un proceso de renovación urbanística muy importante, con la llegada del AVE, la construcción de los cinturones de Ronda, etc; y existen proyectos de gran interés económico, social y

cultural que se realizarán en los próximos años: como la Milla Digital, el Museo del Cine, o la transformación urbanística del entorno de la Estación del AVE, entre otros muy diversos.

De este modo, las normas antes mencionadas deberían interpretarse de acuerdo con este nuevo contexto en el que en la actualidad vivimos, y así flexibilizarse una serie de cuestiones interpretativas, como por ejemplo: la posibilidad de que establecimientos que se encuentran ahora en zonas declaradas saturadas puedan ampliar sus servicios a otras actividades (como cafetería, heladería, salones de juegos –como billares, etc-) que no causan molestia alguna a los vecinos; o que se regulen cuestiones como la transmisión de licencias en estas zonas (que es una posibilidad lícita, tal y como establece la legislación sobre régimen local); o también la necesidad de agilizar los procedimientos de otorgamiento de licencias (de obras, apertura y actividades clasificadas sobre todo).

Igualmente, y ello se expondrá a continuación, consideramos que la nueva realidad social, económica y cultural de Zaragoza actual debe conducir inexorablemente a una MODIFICACIÓN de las Ordenanzas mencionadas, que contemple los distintos casos concretos existentes, y que en zonas como el Casco Histórico (debería distinguirse entre distintas zonas y no establecer las mismas limitaciones en todas ellas) se permita la instalación de determinadas actividades que hasta el momento (en el contexto de un Casco Histórico que todavía no había comenzado a aplicar el PICH, como era el de 1995) no han podido comenzar a autorizarse por parte del Ayuntamiento de Zaragoza.

3.- En efecto, la modificación normativa que se propone debe partir, a nuestro juicio, de un debate y una discusión previa entre los sectores e instituciones afectados (Ayuntamiento de Zaragoza, asociaciones de hosteleros, vecinos, etc), que deberían previamente establecer las bases sobre las que habría de asentarse la nueva normativa a aprobar: nueva delimitación, en su caso, de las zonas saturadas; revisión de las normas sobre distancias mínimas; distinción entre distintos tipos de establecimientos (restaurantes, cafés, bares, etc); unos criterios más claros y precisos en relación horarios de apertura y cierre de los establecimientos hosteleros, etc.

Esta modificación de las Ordenanzas se realizaría a través del procedimiento de aprobación y modificación de Reglamentos y Ordenanzas Locales previsto en la legislación sobre régimen local.

En concreto, la normativa aplicable es la siguiente: el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (con sus posteriores modificaciones), reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y el art. 56 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL –RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril-).

Y, en nuestra Comunidad Autónoma, que cuenta con competencias de desarrollo de la legislación básica estatal sobre régimen local, según establecen los artículos 139 y ss. de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (en lo sucesivo, LALA); y los artículos 125 y ss. del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

El procedimiento de modificación de ordenanzas (que es el mismo que el de aprobación -art. 56, apartado segundo, del TRRL, y art. 140.2 LALA-) consiste básicamente en la aprobación inicial por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza.

La iniciativa para la formación o modificación de los reglamentos y ordenanzas puede corresponder a la Entidad Local, pero también a los vecinos, individualmente o a través de entidades o asociaciones (en nuestro caso, podría proponerse un texto de ordenanza para cada uno de los supuestos que nos ocupan) –art. 128 Decreto 347/2002-.

En nuestro caso, deberán incorporarse al expediente todos los estudios, informes o dictámenes que hayan motivado la elaboración de la norma (art. 129.2 Decreto 347/2002).

Tras su aprobación inicial por el Pleno, el texto normativo se somete a información pública y audiencia a los interesados (mediante la publicación en el BOA y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento) por el plazo mínimo de treinta días para que éstos presenten las reclamaciones y sugerencias que estimen oportuno. También habrá que practicar audiencia a las asociaciones de vecinos y de consumidores del Municipio que tengan relación con el objeto de la disposición (art. 140.1.c LALA) y que estén inscritos en el Reglamento de entidades vecinales (art. 130.3 Decreto 347/2002).

Finalmente, el Ayuntamiento debe responder a todas las reclamaciones y sugerencias que hayan sido presentadas dentro de plazo y, tras ello, es el Pleno de la Corporación el que procede en su caso a la aprobación definitiva de la Ordenanza.

Si no se presentara reclamación o sugerencia alguna, el acuerdo plenario que hasta entonces era provisional deberá entenderse definitivamente adoptado.

En cuanto a la mayoría necesaria para aprobar las Ordenanzas, ésta en principio es la simple, pues en este caso no quedan afectadas las materias que sí que exigen una mayoría más cualificada (art. 132.4 Decreto 347/2002).

Su entrada en vigor se producirá a los quince días desde el siguiente a su publicación en el BOP (art. 141.1 LALA), debiéndose también publicarse en el boletín informativo (si existe) y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento la referencia al BOP donde se ha publicado íntegramente el texto (art. 133.1 Decreto 347/2002).

CONCLUSIONES

1ª.- Las Ordenanzas reguladoras de las zonas saturadas y de las distancias mínimas entre establecimientos de Zaragoza tuvieron su razón de ser cuando se aprobaron, a partir de 1995, pero en la actualidad su aplicación resulta en muchos casos rígida, pues no distingue entre unas situaciones y otras, y entre unos y otros tipos de establecimientos (en especial en el sector de la hostelería).

2ª.- Por todos estos motivos, y en vista de que se han producido algunos cambios importantes en Zaragoza en los últimos tiempos, resulta conveniente plantear al Ayuntamiento, en este caso a través de UPTA, la modificación de las mencionadas Ordenanzas, para lo cual además de contactar con las diversas partes interesadas, podría proponerse al Ayuntamiento un texto de modificación de las citadas normas.

3ª.- Para la modificación de las Ordenanzas mencionadas sería preciso seguir el procedimiento al que se ha hecho mención en la parte final del presente Dictamen, donde es el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza quien finalmente deberá aprobar la modificación de las normas.

Éste es mi Dictamen, que someto a la opinión de cualesquiera otros mejores fundados en Derecho.

Zaragoza, 12 de agosto de 2003.