

Expte.

DI-234/2004-2

Excmo. Sr. ALCALDE PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 ZARAGOZA

ASUNTO: Sugerencia relativa a la revisión de una licencia de actividad

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 11/02/04 tuvo entrada en esta Institución una queja manifestando el temor de unos vecinos por la apertura de un local de hostelería en los bajos de su vivienda.

SEGUNDO.- En la misma se hacía alusión al expediente que se venía instruyendo en el Ayuntamiento de Zaragoza para abrir un local musical en el inmueble de Plaza del Pilar nº 12, en el entorno del Pasaje El Ciclón (expediente municipal nº 1.245.687/03, instado por S.M. S.L.).

Entiende el firmante de la queja que es *... un local totalmente inadecuado porque no reúne las condiciones de seguridad adecuadas para desarrollar esta actividad, atendida la gran afluencia de personas que se reunirán allí una vez esté en funcionamiento, de acuerdo con la superficie del mismo unos 650 m2 en dos plantas-*.

Se trata de un lugar que está rodeado totalmente de zonas saturadas y que, inexplicablemente, se ha quedado fuera de tal clasificación, por lo que en este entorno ausente de limitaciones han proliferado últimamente los discobares y locales nocturnos, reproduciendo aquí el problema que en otras áreas tiene ciertos visos de solución.

Vista la pasividad de las diferentes Administraciones ante el reiterado incumplimiento de las normas relativas a horarios, ruidos, seguridad, tráfico, etc., que se produce en las zonas de copas, mucho nos tememos que se reproduzca aquí la situación que están padeciendo en otros lugares. La consideración de café cantante no cuadra con la inversión que está previsto realizarse, dado que difícilmente puede amortizarse y ser viable dedicándose solo a esta actividad, por lo que se reconducirá con toda seguridad a local de copas.

Entendemos que la ubicación del local es totalmente desaconsejable,

dado el carácter de la Plaza del Pilar, zona más visitada de la ciudad que puede ver menoscabada su función turística y de centro cultural con las consecuencias que generan estos establecimientos: suciedad, ruidos, peleas, etc.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha 20/02/04 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información sobre la cuestión planteada en la queja, la opinión municipal sobre la idoneidad de la ubicación del establecimiento y una copia del expediente instruido para la autorización del local. Dado que no se recibió respuesta, se formularon sendos recordatorios de la petición de información en fechas 02/04/04 y 17/05/04.

CUARTO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 09/06/04. Junto a un informe del Servicio de Licencias de Actividades, en el que hace referencia a la normativa aplicable y al carácter reglado del procedimiento de concesión de licencias, y da cuenta de la apertura de un nuevo periodo de notificación personal a los interesados debido a la modificación total de la configuración del local. Asimismo, envía copia del expediente instruido hasta ese momento, donde constan diversas modificaciones efectuadas sobre el proyecto inicial con el fin de dar cumplimiento a los informes técnicos que aprecian deficiencias en la documentación; figuran también las sucesivas peticiones de información que presentan los interesados para conocer el tema en su integridad y defender mejor sus posturas.

Con el fin de aclarar algunos aspectos que se consideran de importancia en este expediente, principalmente de cara a la seguridad de los futuros usuarios y al bienestar de los vecinos afectados por su funcionamiento, el Asesor encargado de la tramitación de este expediente realizó una visita a la Gerencia de Urbanismo para examinarlo in situ y, tras ello, se consideró conveniente ampliar la información recibida en relación con la distancia entre establecimientos, la evacuación en caso de incendios, el cumplimiento de las normas sobre supresión de barreras arquitectónicas y reserva de plazas para minusválidos en locales de espectáculos, naturaleza del establecimiento, posibilidad de realizar obras que requieren autorización de la comunidad de propietarios, aforo de la sala y evacuación del aire viciado mediante rejillas instaladas en fachada. Esta ampliación de información se solicitó el 23/06/04 y se reiteró el 25/08/03, y tras recibirse incompleta en sendos envíos recibidos los días 03/11/04 y 30/12/04 se volvió a pedir aclaraciones mediante cartas de 16/12/04 y 11/02/05, recibéndose la última comunicación el 07/03/05.

Las conclusiones a que se ha llegado sobre los puntos controvertidos son las siguientes:

- Distancia entre establecimientos: inicialmente se planteó la duda con

respecto a uno de la calle Manifestación adscrito en el Grupo II de la Ordenanza municipal de distancias mínimas, dada la existencia de una medición aportada por los presentadores que la queja, que también han entregado al Ayuntamiento, donde se indica que la distancia, medida tal como dispone la Ordenanza (por el camino más corto: a través de las calles Santiago, Fray Juan Cebrián, Alfonso I y Manifestación) es de 145 metros. Se ha instado la comprobación de este extremo, al tratarse de un dato objetivo sobre el que no debe haber ninguna duda, y se ha informado por los Servicios Municipales que, en efecto, en la disposición contemplada en el proyecto inicial no cumplía por escasos metros, pero se ha producido una variación consistente en alejar la puerta el espacio suficiente, con lo que ya cumple la distancia medida en las condiciones señaladas en la Ordenanza. Se ha resuelto la duda suscitada con respecto a locales con licencia de grupo I con autorización concedida para equipo musical, puesto que, como se señala en el informe municipal, la emisión de sonido superior a 85 dB no supone su inclusión en el grupo II, sino un incumplimiento de la condiciones de su licencia que debe ser abordado por vía disciplinaria.

- Evacuación en caso de incendios: el espacio público que queda frente al acceso al establecimiento proyectado dista unos 6,12 metros de un muro de 1,06 metros de altura que sirve de barandilla para evitar el riesgo de caídas a la plaza, situada a nivel inferior; la otra fachada del local, sobre la que no hay previstas salidas, recae a la calle Santiago, cuya anchura es inferior a 4 metros. Dadas las exigencias que establecen la normativa municipal de Zaragoza, la relativa a prevención y extinción de incendios o el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en lo sucesivo, RGPEAR), tal vez estas salidas sean insuficientes para garantizar la seguridad de las personas en caso de evacuación de emergencia. En el informe del Servicio contra Incendios, de Salvamento y Protección Civil se señala que *El art. 7.1.6.c de la NBE-CPI/96 de salida de edificio: Se considera espacio exterior seguro aquel cuya superficie es suficiente para contener a los ocupantes, permita una amplia disipación térmica y de los humos producidos por el incendio, así como la ayuda a los ocupantes*
- Cumplimiento de las normas sobre supresión de barreras arquitectónicas: en el proyecto inicial la entrada del local estaba previsto realizarla mediante rampas desmontables; a la observación de que esta solución para la planta baja no integra tales elementos en el edificio de manera permanente, y que no se ha proyectado ninguna para permitir el acceso al sótano, quedando esta parte impracticable para minusválidos, se ha respondido con un informe de la Sección Técnica de Acondicionamiento de Locales, del Servicio de Licencias de actividades explicando lo siguiente: con respecto al acceso al local mediante rampas desmontables, fue una posibilidad

inicial que se corrigió posteriormente, transformándolo en apto para minusválidos de forma permanente; en cuanto a la accesibilidad a planta sótano y otros requerimientos, se indica que la actividad para la que se solicita licencia, según el nomenclátor del RGPEAR está encuadrada como establecimiento público y no como espectáculo público propiamente dicho, y por ello, a los efectos del Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, y de la Ordenanza municipal de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas del municipio de Zaragoza, la actividad para la que se solicita licencia se considera como actividad comercial; en consecuencia, aunque el local dispone de una superficie construida superior a 500 m², la destinada al público es inferior, y por lo tanto la doble normativa de aplicación solo exige que el acceso sea practicable.

- La petición de licencia se realiza para un establecimiento dedicado a café cantante. Si bien con la primera versión se podía, con fundamento, poner en duda esta dedicación (los promotores señalaron en la reunión con la comunidad de vecinos, y así consta en las actas, su intención de que fuese pub musical, espectáculos, servicio de cafetería, comida rápida, bocadillos, etc.), en la documentación modificada ha desaparecido el escenario y se ha instalado una cabina de diskjockey, con lo que ya no puede realizarse la actividad de café cantante. No obstante, esta documentación se ha modificado en varias ocasiones, y en la última versión de la que se tiene conocimiento hay un escenario en la planta baja de 7,7 m² (aproximadamente, 3,52 x 2,05 m) que tanto por sus escasas dimensiones como por su situación, contigua al extremo de un mostrador de más de 19 metros y en medio del paso desde la entrada del establecimiento hacia aquella, lo que le da una visibilidad poco adecuada para realizar espectáculos, no parece que haya de constituir la principal atracción del local. Si bien un informe del Servicio de Licencias de Actividades alude a la exigencia de una serie de requisitos para la autorización de este tipo de licencias, como son: *la existencia de escenario, de vestuarios para los artistas, la identificación del tipo de actuaciones a realizar y la obligación de que se lleven a cabo como condición de mantenimiento de la licencia. La justificación de la existencia de la actividad se llevará a cabo, caso de ser cuestionada, mediante documentación relativa a los pagos de Seguridad Social de los artistas, contratos con los mismos, ingresos de IVA y cualesquiera otros que se consideren relevantes para determinar la existencia de esta*, falta aquí uno de estos elementos materiales, cual es el de vestuario para los artistas, y se puede fundadamente dudar de que el escenario cumpla la función que cabe esperar de tal instalación, por las razones antes indicadas. Estas consideraciones hacia la condición de café cantante vienen referidas a la planta baja, pues el sótano no parece albergar duda de su dedicación a bar musical, ya que sus únicos atractivos son la

existencia de una barra similar a la de arriba y una cabina para emitir la música. Parece razonable que el expediente de autorización se ajuste a la actividad que realmente se va a desarrollar, y a este respecto es importante tener en cuenta la condición nº 17 de la licencia urbanística y de actividad concedida por el Consejo de Gerencia de Urbanismo de 01/02/05, pues dispone que *El desarrollo de actuaciones en el local se considera elemento determinante para la calificación de la actividad como de café-cantante, por lo que la inexistencia de las mismas implicará un incumplimiento de la licencia que comportará su extinción.*

- Se ha planteado que algunas de las soluciones contempladas en los proyectos de adecuación del local hacen referencia a diversas obras que, de acuerdo con la vigente normativa de propiedad horizontal, requieren autorización de la comunidad de propietarios: excavación en el sótano para instalar un depósito de agua, cambio de escaleras, colocación de chimenea de evacuación de humos a través del patio de luces, etc. Dada la frontal oposición que esta comunidad ha manifestado a la instalación del establecimiento resulta muy difícil que otorguen la necesaria autorización, por lo que deberá buscarse alguna solución alternativa. Es norma común en materia de licencias que estas se otorguen dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros, lo que se recuerda en la respuesta dada a nuestra petición de información, por lo que el Ayuntamiento, a la hora de resolver, únicamente debe limitarse a comprobar el cumplimiento de las normas de orden administrativo que sean de aplicación, y así lo ha hecho en el presente caso. Sin discutir este criterio, amparado en la actual normativa, debe también tenerse en cuenta la necesidad de asegurarse que los proyectos que se presentan a su consideración sean ejecutables en sus propios términos, y principalmente en lo relativo a medidas correctoras, pues la falta de atención a este aspecto dará lugar a que en el momento de girar la visita de inspección previa al inicio de la actividad se observe el incumplimiento del proyecto debido a la falta de las autorizaciones privadas que eran necesarias para realizar determinadas partes del mismo, y no se pueda autorizar su funcionamiento. Apreciada la imposibilidad jurídica que actualmente existe para realizar las obras en los términos proyectados, quedaría justificado que se exigiese a los promotores una solución ejecutable en la práctica, bien mediante la remoción de este obstáculo jurídico o a través de otras soluciones técnicas que pudieran ser válidas.
- Aforo de la sala: en la documentación técnica aportada por los promotores se señala que el aforo lo calculan de acuerdo con lo establecido en la NBE-CPI-96 en sus artículos 6.1.c y 6.1.e (la referencia hecha al 6.2.d es para zonas de servicio), resultando una ocupación de una persona por metro cuadrado de superficie útil en las zonas de público en el primer caso y de dos en el segundo. En el

informe del Servicio contra Incendios antes citado de 02/11/04 se dice al respecto lo siguiente: *El artículo 6.1.b de la NBE-CPI/96, que determina una persona por cada 0,50 m²., es específico para zonas de público de discotecas, zonas de espectadores sentados, etc. Dado que la actividad que se solicita es Café Cantante Grupo III, en el artículo 6.1.c de la NBE-CPI/96, se determina que la ocupación de zonas de uso público, en bares, cafeterías, etc. es de 1 persona por cada 1 m² y una persona por cada 20 m² en zonas de servicios de otros usos, tales como bares cafeterías etc... Art. 6.2.d de la NBE-CPI/96. Por lo anteriormente indicado este Servicio se ratifica en sus informes de fechas 27-4-04 y 2-6-04 emitidos a la vista del proyecto y anexo visados por el C.O. de I.I. de fechas 22-4-04 y 25-5-04 respectivamente, en los que se da cumplimiento a los art. 6.1.c, 6.2d y 7.1.6.c de la NBE-CPI/96.*

- La evacuación del aire viciado mediante rejillas instaladas en fachada es una opción que en numerosas ocasiones se ha mostrado como problemática, al ser muy molesta para los vecinos cuyas ventanas están próximas a las mismas. Habría que estudiar con detalle esta posibilidad, con el fin de evitar posibles conflictos futuros. Esta cuestión se planteó ante el Ayuntamiento a la vista de la existencia de rejillas en la fachada del inmueble muy cercanas a las ventanas de los demás departamentos, y se pretendió resolverla con un informe de la Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones de 22/11/04 en el que señala *La evacuación de aire viciado mediante rejillas instaladas en fachada viene regulada en la Orden de 12 de Abril de 1991 (B.O.A. de 25 de Abril) por a que se dictan las Normas Subsidiarias, que en su art. 99.4 hacen referencia a los acondicionamientos de locales y evacuación de aire caliente o enrarecido. Si en los proyectos presentados en las solicitudes de licencia se cumplen estas condiciones por parte de la Sección de Actividades se informa en sentido favorable la instalación.* Al ser esta precisamente la información que se solicita, si la solución adoptada para la evacuación de aire viciado mediante rejillas en la fachada del edificio de Plaza del Pilar nº 12 cumple la vigente normativa, se reiteró la petición, pero no se obtuvo respuesta concluyente. La opinión del Servicio de Licencias disiente de la manifestada por esta Unidad Técnica, señalando que la aplicación de las Normas complementarias y subsidiarias de la provincia de Zaragoza resulta afectada por la disposición transitoria primera de la Ley Urbanística de Aragón, por lo que no son aplicables en la ciudad de Zaragoza, que cuenta con Plan adaptado a la misma, y remite su regulación a la Ordenanza municipal de medio ambiente atmosférico
- Se ha solicitado del Ayuntamiento copia del informe de la Corporación y del informe de calificación de la actividad previstos en los artículo 30.2.c y 33, respectivamente, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, pero no se

han recibido.

- Con fecha 02/03/05 se ha recibido una comunicación en la que informa que el Consejo de Gerencia, con fecha 01/02/05 ha concedido licencia urbanística y de actividad al establecimiento de referencia.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la aplicación del principio de cautela para evitar posibles riesgos.

La aplicación del principio de cautela a la tramitación de expedientes administrativos encaminados a la autorización de una actividad a la que previsiblemente concurrirá un grupo numeroso de personas supone la adopción de las medidas necesarias para que tanto en su funcionamiento normal, acogiendo el aforo de clientes que puede considerarse como ordinario o cuando haya aglomeraciones con motivo de espectáculos, celebraciones o fiestas, como en situaciones de riesgo motivadas por la necesidad de una evacuación urgente, no se produzcan daños personales y los materiales se reduzcan al mínimo posible.

En este sentido, cabe invocar, junto a los principios generales de actuación de las Administraciones públicas, lo señalado en el Artículo III-129 del Tratado por el que se establece la Constitución Europea, cuando señala como objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud de las personas, que se basarán, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva.

Analizando las diferentes cuestiones relativas a la seguridad de las personas, se observa la necesidad de exigir un mayor rigor en alguna de ellas, como puede ser en las relativas a:

1/ Evacuación en caso de incendios: como se ha indicado en la exposición de hechos, el informe del Servicio contra Incendios, de Salvamento y Protección Civil alude a la definición de espacio exterior seguro de salida de edificio que se hace en el art. 7.1.6.c de la NBE-CPI/96, y considera que el lugar hacia el que está prevista la salida cumple esta condición. En el mismo sentido, el informe de 11/02/05 incide en la misma cuestión, señalando que el local no abre a una calle, sino a la Plaza del Pilar, ya que por acuerdo plenario de 24/02/94 se modificó la longitud de la calle Forment pasando la zona objeto de litigio a tener la consideración de plaza, y como tal debe ser contemplada en su totalidad por cuanto no puede defenderse que las diferencias en cotas de nivel son zonas independientes siempre que entre ellas exista continuidad física. Sin embargo, existen dos circunstancias que ponen en cuestión la condición de espacio seguro en todo momento del lugar de evacuación, y son:

- A pesar de lo expuesto en el señalado informe, la existencia de un desnivel de aproximadamente dos metros desde la parte superior del muro que delimita la antigua calle Forment al suelo de la plaza del Pilar (frente al edificio de la Delegación del Gobierno) puede ser un elemento de peligro en caso de evacuación forzosa, puesto que a pesar de que exista continuidad con la plaza, su acceso es muy problemático por el referido desnivel, y podría generar problemas de caídas de personas y daños por aplastamiento. Parece más adecuado contar, al menos para la evacuación de personas, con el espacio delimitado por la barandilla, que no alcanza los 7 metros establecidos en el RGPEAC y en el artículo 2.6.16.3 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza (PGOU).
- La utilización de dicha plaza con elementos desmontables para la realización de diversos actos de duración variable a lo largo del año, algunos de ellos promovidos por el propio Ayuntamiento y otros por entidades públicas o privadas (carpa de las fiestas del Pilar, pista de hielo, escenario de actuaciones, etc.), que suelen concentrar a un numeroso público, menoscaban su condición de espacio seguro, tanto en los términos señalados en la NBE-CPI/96 (superficie suficiente para contener a los ocupantes que permita una amplia disipación térmica y de los humos producidos por el incendio, así como la ayuda a los ocupantes) como en el PGOU (vías públicas o espacios abiertos aptos para la circulación rodada con una anchura mínima de 7 metros).

2/ Dedicación del establecimiento a café cantante. Determinadas categorías de establecimientos tienen un horario de apertura más amplio que otros en función de su dedicación; de acuerdo con la actual normativa, los que disfrutan de mayor amplitud de horario son los cafés cantantes, cafés teatros, tablaos flamencos y discotecas con espectáculos o atracciones. Una indebida aplicación de tales conceptos a locales con actividad diferente con el fin principal de beneficiarse de un mayor horario de apertura puede calificarse como un fraude de ley, y ha dado lugar a situaciones tan chocantes como la que hace un tiempo tuvo eco en la prensa al publicarse que la ciudad de Teruel era la que tenía autorizados el mayor número de tablaos flamencos de España. En el presente caso no queda debidamente acreditada la dedicación aludida al no reunir la infraestructura necesaria, tanto por las escasas dimensiones del escenario y su inadecuado emplazamiento como por la inexistencia de vestuarios para los artistas, que se citan en informes municipales, e incluso en el propio acuerdo de concesión de licencia, como requisitos necesarios para su desarrollo. Deberá observarse con detalle el cumplimiento de la condición 17ª de la licencia urbanística y de actividad concedida por el Consejo de Gerencia de Urbanismo de 01/02/05, de forma que se asegure la realización de actuaciones en el local y quede justificada la calificación de café-cantante para la que se le han concedido dichas licencias.

3/ Aforo de la sala. En el informe del Servicio contra Incendios se

calcula un aforo de 1 persona por m² fundamentándose en la previsión del artículo 6.1.c de la NBE-CPI/96 para bares y cafeterías, aplicándola a todo el establecimiento. En este caso, la documentación de toda la actividad se ha tramitado para café-cantante, y sobre la misma se ha concedido licencia de forma global; sin embargo, en materia de aforos hay que tener en cuenta que el artículo 6 de la Norma Básica diferencia, dentro de un mismo edificio, diferentes zonas según el grado de ocupación que vayan a tener: zonas destinadas a espectadores de pie, a espectadores sentados, zonas de uso público en bares y cafeterías, salas de espera, etc. De acuerdo con esto, cabría diferenciar:

- La planta baja: en ella que se desarrollará la actividad de café cantante; siendo inherente a esta actividad la presencia de espectadores sentados para contemplar el espectáculo, y al no estar definidos en el proyecto (al menos, en la documentación de que se dispone en esta Institución), el cálculo debería realizarse de acuerdo con lo indicado en el artículo 6.1.b de la NBE-CPI/96, que determina una persona por cada 0,50 m², resultando así más de 182 personas.
- La planta sótano: la existencia en el centro de una cabina de disc-jockey denota que la actividad que haya de desarrollarse sea más de discoteca que de simple bar, por lo que igualmente sería aplicable la densidad de una persona por cada 0,50 m², debiéndose considerar el criterio de prevención en la determinación de las medidas de seguridad que deben adoptarse. La utilización del sótano para esta finalidad podría incluso ser cuestionada, puesto que el P.G.O.U. de Zaragoza, en su artículo 2.6.6, relativo a las condiciones generales de compatibilidad según la situación en los edificios, dispone que los usos y actividades sujetas al reglamento de policía de espectáculos sólo podrán situarse en plantas de primer sótano cuando la capacidad de los locales no supere 100 personas (la superficie destinada a público es de 90,53 m², por lo que el aforo podría alcanzar 180 asistentes).

4/ Evacuación del aire viciado: en el plano recibido nº 7A se observa que la rejilla de salida de aire está colocada en la fachada, a escasa distancia de las ventanas de la primera planta. Al informe antes citado de la Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones de 22/11/04, donde no resuelve la cuestión planteada, debe reponerse que la evacuación de aire caliente y enrarecido de los establecimientos de hostelería directamente a la calle produce un incremento de temperatura y un ambiente cargado que sufren los vecinos, que ven como se introduce en sus viviendas. Esta situación contraviene varias disposiciones normativas del Ayuntamiento de Zaragoza; así, el artículo 2.3.3 de las Normas Urbanísticas del P.G.O.U. de Zaragoza (B.O.A. de 03/01/03) cuyo párrafo tercero establece que *Si la pieza o el local albergara funciones productoras de gases o humos, estos deberán prever su ventilación propia a través de shunts o conductos adecuados, sin que pueda ventilarse directamente a través de fachadas, patios comunes, balcones o ventanas. Deberán satisfacerse las normas específicas establecidas para la evacuación de humos.* Estas normas están contenidas

en el Anejo 3: regla técnica nº 246 relativa a la eliminación de humos en los establecimientos de pública concurrencia de la *Ordenanza municipal de protección contra incendios de Zaragoza* (B.O.P. nº 138, de 17/06/00), donde se establecen las condiciones de evacuación de los humos de los locales con diversas exigencias en función de las características de cada uno, pero siempre con estricto respeto a la lógica prohibición antes indicada de evacuar a fachadas, patios comunes, balcones o ventanas. En el mismo sentido, ya la *Ordenanza General de Edificación del Ayuntamiento de Zaragoza* (B.O.P. 12/01/1974) había previsto para la evacuación de gases (artículo 5.3.2) *que En todas las piezas de viviendas o locales en los que puedan producirse gases u olores existirá una red de evacuación de los mismos, estableciéndose chimeneas de conducto colector y acometidas individuales, construidas con piezas prefabricadas según sistema patentado que garantice el perfecto funcionamiento. Igualmente deberá existir en estas piezas un extractor de humos conectado a la acometida individual.* Igualmente, el artículo 26 de la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente atmosférico (B.O.P. de 11, 11, 12 y 13 de junio de 1986) establece la obligación de que los vahos, vapores y emanaciones en general se efectúan mediante chimenea de las características indicadas en la misma. Por tanto, deberán adoptarse las medidas oportunas para que la evacuación del aire cargado y ventilación del establecimiento se realice en las condiciones indicadas en las Ordenanzas, lo que evitará futuras molestias a los vecinos.

5/ Obras que precisan autorización de la comunidad de propietarios.

En ningún momento se pone en cuestión la regla general de que las licencias se otorgan dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros; pero la inclusión en un proyecto de obras que, a ciencia cierta, se sabe que no van a obtener la preceptiva autorización de los vecinos para llevarse a efecto, dada la frontal oposición de la Comunidad al proyecto, es preciso asegurar que el proyecto se va a realizar tal como se ha presentado, pues en caso contrario podría incumplir normas que le son de aplicación en cuanto a la evacuación de humos y gases, prevención de incendios u otras. Si bien la autorización puede concederse de acuerdo con las soluciones descritas en el proyecto, deberá extremarse el control previo a la apertura que se realiza mediante la visita de inspección para asegurar que se han instalado conforme al mismo que y funcionan correctamente.

6/ Informe de la Corporación. El RGPEAR establece en su artículo 36 la obligatoriedad de someter a información pública los expedientes para la adecuación de locales con el fin de destinarlos a espectáculos públicos o actividades recreativas, señalando a tal fin un plazo de diez días, y la obligatoriedad de incorporar al mismo las alegaciones que se produzcan, tanto de oposición como de modificación o rectificación, que deberán ser consideradas al resolverse; en el caso de edificios parcialmente dedicados a otros usos, deberá darse audiencia a los demás usuarios del edificio. Cuando se trate de obras de nueva planta, adaptación o reforma de locales o recintos relativos a espectáculos o actividades recreativas incluidos en el ámbito de

aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) el procedimiento general del referido artículo 36 se sustituye por el previsto en el artículo 30 de este texto, que establece, junto a los trámites de información pública, la notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto y la unión al expediente de las reclamaciones u observaciones presentadas, la necesidad de un informe de la Corporación; a través del mismo se expresa la opinión de la Corporación sobre la actividad en trámite, y acreditará, entre otros extremos, *si el emplazamiento propuesto y demás circunstancias están de acuerdo con las Ordenanzas municipales y con lo dispuesto en este Reglamento, así como si en la misma zona, o en sus proximidades, existen ya otras actividades análogas que puedan producir efectos aditivos*. En la documentación recibida no consta este informe, en el que el Ayuntamiento debería analizar la conveniencia de situar un establecimiento de estas características, no solo intrínsecas, sino por las consecuencias que puede generar a su alrededor, en la zona más visitada por el turismo que viene a Zaragoza y centro de la mayoría de las manifestaciones y actos ciudadanos, y los efectos aditivos que se produzcan al situarse en la confluencia de las zonas saturadas C y D, y muy cercana a otras dos, G y N, habida cuenta de los problemas que la acumulación de determinados establecimientos de hostelería viene generando, que constituyen objeto habitual de queja ante esta Institución. Aunque el lugar concreto no tiene la calificación de zona saturada, que hubiese impedido tramitar su licencia de apertura, la autorización de un establecimiento de las características anteriormente examinadas en este lugar concreto supone de hecho la prolongación de dos zonas saturadas, lo que se opone a la finalidad de esta figura, que no es otra que impedir la proliferación de determinadas actividades, comprobadas las perniciosas consecuencias que acarrearán para la convivencia vecinal.

7/ Calificación de la actividad. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas trata de encauzar, entre otras, el problema de las actividades que pueden producir molestias o suponer una perturbación para la vida en las ciudades, y su artículo 1 extiende su aplicación a todas las actividades que produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes. Uno de los trámites más importantes de los expedientes de licencia sujetos a este Reglamento es la calificación de la actividad, regulada en el artículo 33 y cuyo fin es examinar la garantía y eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad; la competencia para este acto se asigna actualmente a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, y el Decreto 109/1986, de 14 de noviembre, de la Diputación General de Aragón señala que el objeto de esta intervención se concreta en *garantizar la inocuidad de tales actividades o, al menos, limitar su incidencia en un grado tolerable, conjugando fundamentalmente tres aspectos: naturaleza de la actividad, emplazamiento y suficiencia de las medidas correctoras*. Con el fin de agilizar el procedimiento, la Orden de 28 de noviembre de 1986 regula la exención del

trámite de calificación por las Comisiones provinciales y posibilita que lo realicen los Ayuntamientos a través de Ponencias Técnicas, señalando en su anexo la actividades que pueden acogerse a esta exención de acuerdo con la categoría de los municipios en que se emplacen, considerada esta en función del número de habitantes. Dado que el epígrafe A.5 de esta Orden se refiere a establecimientos como el que nos ocupa (bares y cafeterías, pub, bar con ambiente musical, discoteca, café teatro, sala de fiestas, etc.), se observa la necesidad de cumplir el trámite de calificación, del que no se tiene noticia.

Segunda.- Propuestas de modificaciones normativas.

Al examinar la instrucción dada a este expediente en el Ayuntamiento de Zaragoza se observa la aplicación de normas reglamentarias que ofrecen cierta fricción con otras que ostentan rango de Ley y han sido publicadas con posterioridad, por lo que su aplicación resulta prevalente; son las relativas a los procesos de información pública y a la accesibilidad de personas con discapacidad.

1/ Información pública: El artículo 86 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula el trámite de información pública, establece en su párrafo 2 que el plazo para examinar el procedimiento o la parte del mismo que se acuerde y para formular alegaciones en ningún caso podrá ser inferior a veinte días. En cambio, tanto el RAMINP, que data de 1961, como el RGPEAR de 1982 fijan el plazo de información pública para examinar los proyectos y presentar alegaciones en diez días, en contradicción con lo dispuesto en la Ley 30/1992. Dado que nuestra Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido en el artículo 35.1 del actual Estatuto de Autonomía, ostenta competencia exclusiva en materia de régimen local, ordenación del territorio, urbanismo, industria y espectáculos, parece conveniente que los plazos de información pública para la concesión de licencias de actividades clasificadas se ajusten al mínimo de veinte días señalado en la Ley 30/1992, puesto que la previsión en tal sentido contenida en el proyecto de Ley reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 118, de 110/03/05) alcanza exclusivamente a las de esta naturaleza, quedando las demás que se rigen por el RAMINP con un plazo de exposición pública no ajustado a la actual Ley procedimental.

2/ Normas sobre supresión de barreras arquitectónicas: para resolver las cuestiones planteadas sobre eliminación de barreras a personas con discapacidad, el Ayuntamiento ha tenido en consideración principalmente el Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, y de la Ordenanza municipal de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas del municipio de Zaragoza. Conforme a estas normas, y ante la falta de una referencia más explícita a los establecimientos de hostelería, la actividad para la que se solicita licencia se considera

comercial, y dado que la superficie de local destinada al público es inferior a 500 m², se exige que el acceso sea *practicable* (categoría inferior, según el artículo 14 del Decreto, a la de *accesible*, que se da cuando el acceso se ajusta a los requerimientos funcionales y dimensiones que garantizan su utilización autónoma, con comodidad y seguridad, por cualquier persona). Tal vez fuese necesario actualizar la relación de edificios de uso público contenida en el artículo 18 del Decreto 19/1999, pues si bien se contienen algunos lugares de escasa relevancia numérica a estos efectos (como helipuertos, puertos fluviales o embarcaderos) no se alude de forma expresa a los establecimientos de hostelería, y al asimilarlos a la categoría de establecimientos comerciales quedan casi en su totalidad excluidos de la condición de *accesibles*, puesto que una inmensa mayoría no alcanza los 500 m². Dado que el uso de establecimientos de esta naturaleza es habitual en la costumbre de nuestra sociedad, la dificultad en su acceso a personas con alguna discapacidad supone una causa de discriminación que contraviene tanto la Ley de Cortes de Aragón 3/1997, de 7 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación, como la Ley estatal 51/2003, de 2 de diciembre, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, pues el fin de ambas normas va dirigido a resolver el mismo problema (la primera manifiesta como objeto garantizar a las personas con dificultades para la movilidad o cualquier otra limitación física o sensorial, la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad, y la segunda establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad). Por ello, deberían instrumentarse los medios necesarios para poner fin a esta situación.

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:

Primero.- Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que, en aras a una mayor seguridad en el ejercicio de actividades, revise el expediente de concesión de licencia que ha sido objeto de esta queja y, valorando las circunstancias y consideraciones que anteceden, determine las modificaciones que procedan.

Segundo.- Sugerir al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que promueva las modificaciones normativas oportunas a fin de que en el trámite municipal para la concesión de licencias para el ejercicio de actividades clasificadas u otras de carácter recreativo o de espectáculos se respete el plazo mínimo de exposición pública de los expedientes de

veinte días.

Tercero.- Sugerir al Departamento de Servicios Sociales y Familia que estudie la modificación del Decreto 19/1999 para actualizar el listado de edificios de uso público, con expresa referencia a los locales de hostelería, y se establezcan condiciones de accesibilidad distintas de las del uso comercial, ajustándolas a la situación actual de estos establecimientos.

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

31 de marzo de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE