

SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE VILLAFRANCA DE
EBRO

50174 VILLAFRANCA DE EBRO (ZARAGOZA)

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 8 de Julio de 2002 tuvo entrada en nuestra Institución queja de carácter individual.

SEGUNDO.- En dicha se solicitaba la intervención de esta Institución, en relación con la concesión de licencia de actividad para Taller de Carpintería, otorgada por ese Ayuntamiento a D. X..

Manifestaba el escrito de queja : *“En el expediente administrativo no consta el nombre y apellidos del Técnico que ha informado; tampoco consta el informe de verificación del cumplimiento de los condicionantes de la licencia.*

Asimismo manifiesta que en Villafranca de Ebro hay suficiente suelo industrial para que se instale la actividad de carpintería.”

TERCERO.- La queja se admitió a trámite de mediación en fecha 14-08-2002, y asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguientes actuaciones de instrucción :

1.- Con fecha 14-08-2002 (R.S. nº 7282, de 19-08-2002) se solicitó a la Alcaldía-Presidencia del AYUNTAMIENTO de VILLAFRANCA DE EBRO informe acerca del asunto, y en particular :

1.- Se nos remita copia del Expediente tramitado por ese Ayuntamiento para otorgamiento de Licencia de Actividad de Taller de Carpintería a D. X., con indicación del nombre y apellidos del técnico

informante del expediente, y con remisión asimismo de copia del Acta de Comprobación del cumplimiento de los condicionantes de la licencia.

2.- Se nos remita igualmente copia de Plano de Ordenación Urbanística de ese Municipio, y en concreto del Plano de Calificación de Suelo (de usos permitidos), con indicación sobre el mismo del emplazamiento de la actividad autorizada, y de las Normas Urbanísticas y de usos aplicables en dicha zona.

2.- En fecha 12-09-2002, se recibe escrito del Ayuntamiento de VILLAFRANCA DE EBRO, suscrito por su Alcalde-Presidente, en fecha 10-09-2002 (R.S. nº 501), adjuntando :

“1º Copia del expediente tramitado por el Ayuntamiento para otorgamiento de licencia de taller de Carpintería a D. X., indicándose que el técnico informante es D. L..

2º Se adjunta conjuntamente con dicha documentación plano de clasificación de suelos y usos permitidos de las normas subsidiarias de planeamiento de Villafranca, indicándose el emplazamiento de la actividad, así como memoria del articulado al que corresponde como zona de ensanche.”

3.- Mediante escrito de fecha 19-09-2002 (R.S. nº 8031, de 23-09-2002) se solicitó ampliación de información al Ayuntamiento de VILLAFRANCA DE EBRO, y en concreto :

1.- Aclaración acerca de la relación de parentesco existente entre el Arquitecto, D. E., co-redactor del Proyecto de Nave, visado en 12-05-2000, del que sólo nos remitían copia de la hoja 1 de Memoria, y del Plano de emplazamiento, y el técnico informante en el expediente municipal de licencia de actividad, Arquitecto Técnico D. L..

2.- Copia del Expediente municipal tramitado para otorgamiento de la Licencia de obras al antes citado Proyecto de Nave, visado en 12-05-2000.

3.- Copia del Acta de Comprobación del ajuste de la obra al Proyecto al que se dio licencia (de legalización-ampliación de actividad) y de la eficacia de las medidas correctoras, documento éste que ya se solicitaba en nuestra inicial petición de información.

4.- Explicación acerca de la existencia, al parecer, de una doble licencia de actividad (la concedida por acuerdo plenario de 25-07-2001, según notificaciones dirigidas a los interesados en el expediente, y la

concedida por Decreto de Alcaldía 15/2001, según notificación dirigida a DGA fechada en 2-08-2001. Y por qué dicho Decreto de Alcaldía hace referencia a un Expediente 3/2000, cuando la solicitud de licencia tuvo entrada en el Ayuntamiento, según resulta de la copia del expediente remitido a esta Institución, en fecha 23-01-2001 (R.E. nº 59).

Dado que el acuerdo de calificación de la actividad por parte de la CPOT, adoptado en su reunión de 24-07-2001, tuvo entrada en ese Ayuntamiento en fecha 9-8-2001 (R.E. nº 642), cómo tuvo conocimiento ese Ayuntamiento de aquella calificación para la adopción de acuerdo plenario municipal adoptado el día 25-07-2001 (al día siguiente de la sesión de la CPOT).

Dado que el artículo 66 de las Normas Urbanísticas de ese Municipio sólo permiten en zona de ensanche “industria NO MOLESTA ni peligrosa ni antihigiénica”, y que la actividad a que se refiere la queja fue calificada por CPOT-Zaragoza como “MOLESTA, por ruidos, vibraciones y polvos”, cuál es la justificación de que se haya acordado el otorgamiento de la licencia.

5.- Informe acerca de fecha de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias (NN.SS.) de planeamiento urbanístico municipal, de las previsiones de suelo de uso industrial que se contemplan en las mismas, y acerca de su estado de desarrollo o ejecución urbanística.

4.- Tras reiterar la petición de ampliación de información, mediante escrito de fecha 25-11-2002 (R.S. nº 9947, de 26-11-2002), el pasado 19-12-2002 tuvo entrada en esta Institución escrito de Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de VILLAFRANCA DE EBRO, fechado en 17-12-2002 (R.S. nº 726), haciendo constar :

“1º La relación de parentesco entre el Arquitecto D. E. co-redactor del proyecto de Nave y el técnico informante del expediente de licencia de actividad D. L., es de hermanos.

2º Se adjunta copia del expediente de licencia de obra sobre el proyecto de nave citado.

3º En relación con una posible doble licencia de actividad, se hace constar que de acuerdo con el RSCL este Ayuntamiento concede la licencia de actividad por decreto de Alcaldía por ser de su competencia, pero para mayor transparencia y dar cuenta al resto de la Corporación las concesiones de las licencias se someten a consideración del pleno. En relación a que en dicho Decreto de Alcaldía en el que se hace referencia a Expediente 3/2000, dicha numeración es un error administrativo ya que la

referencia a otro expediente de licencia de obras es el nº 3/2001, y su constancia en dicho decreto de Alcaldía es meramente indicativa y de control interno de expedientes.

En relación a la pregunta que se formula sobre las fechas de conocimiento por parte de este Ayuntamiento sobre el informe favorable de CPOT de dicha licencia de actividad, se adjunta copia del fax recibido en este Ayuntamiento comunicándose el informe favorable.

En relación con la actividad de referencia del expediente que nos ocupa, en el informe de CPOT no se hace constar medidas correctoras de la actividad, considerándose en todo momento las indicadas en el proyecto para evitar molestias a los colindantes.

En cuanto a la fecha de la aprobación de las NN.SS., la misma llevan fecha de aprobación definitiva por la CPOT de 17 de enero de 1991, existiendo sólo una bolsa de suelo industrial pendiente de desarrollo siendo el tejido industrial de esta localidad inexistente, habiéndose exclusivamente pequeñas industrias dentro de la localidad.”

CUARTO.- A partir de la información y documentación aportada al presente expediente, pueden establecerse los siguientes antecedentes de hecho :

1.- De la copia del Expediente municipal tramitado para concesión de Licencia de Actividad resulta :

1.1. D. X., en fecha 23-01-2001 (R.E. nº 59) presentó en registro del Ayuntamiento de Villafranca de Ebro, solicitud de legalización-ampliación licencia actividades de carpintería, solicitud de licencia de actividad para Carpintería General, que con formulario específico volvió a presentar, en registro del Ayuntamiento de Villafranca de Ebro, en fecha 15-02-2001 (R.E. nº 149).

1.2. Por Decreto de Alcaldía de 25-01-2001, se admitió a trámite la primera solicitud, se acordó la apertura de información pública, y solicitar los preceptivos informes hasta su remisión a la C.P.O.T. para calificación de la actividad.

1.3. Consta en Expediente la publicación de anuncio en B.O.P. de fecha 12-02-2001, y notificación a vecinos colindantes (6).

1.4. Consta igualmente en expediente copia de Informe, con firma ilegible y sin antefirma, de fecha 25-feb-2001, (al que parece referirse la

queja), que se limita a hacer constar su emplazamiento en Zona Ensanche; que los usos permitidos son : vivienda, comercio e industria no molesta ni peligrosa ni antihigiénica; y hay que tramitar a la DGA para que califique el tipo de industria.

1.5. Consta informe del Jefe Local de Sanidad, de fecha 1-marzo-2001, favorable a conceder la licencia.

1.6. Consta escrito de alegaciones presentado en fecha 8-03-2001 (R.E. nº 224).

1.7. Consta informe técnico en relación con la alegación presentada, informe de fecha 13-03-2001, suscrito por el Arquitecto Técnico D. L., en el que concluye : *“Entiende este técnico que debe ser el Departamento correspondiente de la DGA el que “califique” el tipo de actividad y si las medidas que se contemplan en el Proyecto redactado son suficientes para hacer que la actividad sea “no molesta, ni peligrosa ni antihigiénica”.*

1.8. El informe del Ayuntamiento Pleno se emitió en fecha 28-03-2001, acordándose la remisión del expediente a la CPOT.

1.9. Consta también informe del Jefe Local de Sanidad respecto a la alegación presentada, informe que, solicitado en fecha 13-03-2001, fue emitido con fecha 7-06-2001, y tuvo entrada en el Ayuntº en fecha 13-06-2001.

1.10. El Expediente se remitió a la CPOT en fecha 30-03-2001 (R.S. nº 173), y el informe del Jefe Local de Sanidad antes citado con fecha 14-06-2001 (R.S. nº 350).

1.11. La CPOT de Zaragoza calificó el Expte. en sesión de fecha 24-07-2001, calificando la actividad como MOLESTA por RUIDOS, VIBRACIONES Y POLVOS, considerando suficientes las medidas correctoras propuestas en el Proyecto técnico y memoria descriptiva, estimar adecuado el emplazamiento propuesto a efectos del RAMINP, remitiendo la licencia de obras a los preceptos urbanísticos de aplicación, y recordando a la Alcaldía que la actividad de referencia no podría ejercerse antes de girar la oportuna visita de comprobación de la eficacia de las medidas correctoras. Este informe tuvo entrada en el Ayuntamiento de Villafranca de Ebro en fecha 9-8-2001 (R.E. nº 642), aunque según el último informe municipal recibido, previamente tuvieron conocimiento del acuerdo de la CPOT, por fax remitido el día 25-07-2001.

1.12. La Licencia municipal se otorgó por acuerdo plenario municipal de fecha 25-07-2001, y por decreto de Alcaldía 15/2001, que alude a Expte. 3/2000 (numeración asignada erróneamente, según último informe municipal remitido a esta Institución). Y se notificó a los interesados, con ofrecimiento de los recursos procedentes.

1.13. No consta en Expte. y no se nos ha remitido copia del Acta de Comprobación de la actividad, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente.

2.- Las Ordenanzas de las NN.SS. de Villafranca de Ebro determina que en zona de ensanche, los usos permitidos son :

“Los edificios de esta zona podrán destinarse a : vivienda, comercio e industria no molesta, ni peligrosa ni antihigiénica.”

3.- Sobre la disponibilidad de suelo industrial en el municipio, el informe municipal último remitido a esta Institución habla de la existencia de una bolsa de suelo industrial pendiente de desarrollo, según las Normas Subsidiarias (NN.SS.) municipales aprobadas definitivamente por la CPOT de Zaragoza, en fecha 17 de enero de 1991. Según comprobación efectuada en ésta última, en las citadas NN.SS. hay una previsión de Suelo Apto para Urbanizar, de Uso Industrial, de 7,07 Has.

4.- Según resulta de la copia del expediente de licencia de obras, remitido junto a último informe municipal a esta Institución, la licencia de obras para construcción de nave, se había otorgado previamente, en fecha 8 de junio de 2000, informando el mismo técnico municipal.

II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA.- En primer término, procede reconocer que la intervención del técnico municipal, D. L., emitiendo informe en relación con Proyecto de Obras, del que su hermano Arquitecto había sido co-redactor, incurrió en infracción del deber de abstención establecido en el art. 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

No puede decirse lo mismo de su intervención en el expediente de licencia de actividad, puesto que el documento técnico relativo a éste último estaba redactado por un Estudio de Ingeniería, con el que, en principio, no puede apreciarse relación que obligase a tal abstención.

Pero lo que sí parece evidente es que el informe técnico emitido en este último expediente elude lo que debía ser el núcleo de su intervención en el procedimiento, esto es, el pronunciamiento sobre si la actividad que se proyectaba legalizar estaba o no ajustada a las normas urbanísticas de usos permitidos de aplicación en el emplazamiento proyectado. El informe se limita a constatar el emplazamiento en zona de ensanche, que los usos permitidos en dicha zona son : vivienda, comercio e industria no molesta ni peligrosa ni antihigiénica; y a indicar que hay que tramitar a la DGA para que califique el tipo de industria.

SEGUNDA.- Se aprecia, por otra parte, infracción del orden procedimental legalmente establecido para la tramitación de la licencia de obras y de la licencia de actividad, pues aquella se otorgó en fecha 8-06-2000, en tanto que la licencia de actividad no se solicitó hasta 23-01-2001, y se concedió con fecha 25-07-2001, esto es, un año después de aquella.

Ya el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17-06-1955, en su art. 22.3, establecía que *“cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuere procedente”*. Y más recientemente, nuestra legislación urbanística (art. 171.2 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón) volvió a insistir en la lógica prioridad del pronunciamiento administrativo sobre la actividad respecto al pronunciamiento sobre la obra, cuando, tras establecer la procedencia de una resolución única en los supuestos requeridos de licencia de actividad o apertura y de licencia urbanística, establecía : *“La propuesta de resolución de la solicitud de licencia de actividad clasificada o de apertura tendrá prioridad sobre la correspondiente a la licencia urbanística. Si procediera denegar la primera, así se notificará al interesado y no será necesario resolver sobre la segunda.”*

TERCERA.- Entrando ya en el fondo de la resolución adoptada por esa Administración, en el expediente referenciado, y sin perjuicio de lo ya antes indicado en cuanto a la actuación del técnico municipal, entendemos que tras la calificación de la actividad, por parte de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, como “MOLESTA”, no parece procedente en estricta aplicación de las normas, el otorgamiento de la licencia, puesto que en zona de ensanche, según las vigentes normas urbanísticas municipales, no es admisible el uso de industrias molestas.

En todo caso, entendemos que la competencia para adoptar la resolución que se entienda procedente, es municipal, y que se ha cumplido con la obligación legal de notificar la resolución adoptada a los interesados, con

ofrecimiento de los recursos procedentes (y entre ellos al presentador de la queja, quien, por tanto, no puede alegar indefensión, y al no haber recurrido dicha actuación municipal en tiempo y forma debe tener dicha actuación por consentida y firme).

CUARTA.- Consideramos, sin embargo, que estamos ante un acto anulable, por haberse incurrido en infracción del ordenamiento jurídico (no apreciamos, en cambio, causa de nulidad de pleno derecho), y por tanto, puede ese Ayuntamiento, al amparo de lo establecido en el art. 103 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, declarar lesivo para el interés público la licencia concedida para su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y a la vista de lo establecido en el art. 199 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, consideramos que no sólo puede, sino que “debe” hacerlo, y compete hacerlo al Pleno del Ayuntamiento (art. 103.5 de la citada Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999).

QUINTA.- Dicho lo anterior, sí podemos comprender que la ausencia de una zonificación específica de suelo para usos industriales llevase al Ayuntamiento a la resolución autorizatoria de la actividad a que se refiere la queja, por la incidencia benéfica que desde el punto de vista socioeconómico supone la apertura de una industria local, pero es el caso que el planeamiento urbanístico municipal vigente sí contiene una previsión de “Suelo Apto para Urbanizar” de uso industrial, con una superficie de 7'07 Has, y sin embargo, desde la aprobación definitiva de sus Normas Subsidiarias (en 1991) no se tiene constancia de actuación municipal alguna tendente al desarrollo de dicho suelo para el emplazamiento de los usos industriales.

Y en todo caso, si por parte de esa Administración local se entiende que la normativa urbanística vigente, en cuanto a la regulación de los usos permitidos en las distintas zonas de suelo urbano, resulta excesivamente restrictiva, lo procedente es reestudiar dicha normativa y modificarla en el sentido que mejor concilie los intereses en presencia (el derecho al ejercicio de actividades económicas e industriales y el derecho de los vecinos a no ser molestados por tales actividades, fundamentalmente), para lo cual el Ayuntamiento tiene abierta la posibilidad de modificar su planeamiento urbanístico, o de dotarse de nuevo planeamiento acorde a lo establecido en la vigente Ley Urbanística de Aragón.

SEXTA.- Finalmente, procede recordar que conforme a lo establecido en la normativa autonómica dictada en ejercicio de las competencias sobre actividades clasificadas, no puede iniciarse el ejercicio de ninguna actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, sin que previamente se haya girado visita de comprobación y levantado acta de que la obra se ha ajustado a Proyecto, y de que se cumplen y funcionan efectivamente las medidas

correctoras impuestas en el acuerdo de calificación de la actividad y en la licencia otorgada. Así lo disponía ya el art. 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30-11-1961, y así se reitera en art. 4 del Decreto 109/1986, de 14 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, y en apartado III de la Orden de 28-11-1986, del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, que lo desarrolla.

III.- RESOLUCION

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

1.- Que por ese Ayuntamiento, en cumplimiento de lo establecido en el art. 199 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, en relación con el art. 103 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, se proceda a la revisión de oficio de la licencia de actividad para Taller de Carpintería, solicitada por D. X., licencia concedida por Decreto 15/2001 de Alcaldía y Acuerdo Plenario de 25-07-2001, por entender esta Institución que, conforme a las vigentes normas urbanísticas municipales, no pueden ejercerse actividades molestas en zona de ensanche.

2.- Que por ese Ayuntamiento, para facilitar el ejercicio de actividades económicas e industriales cuyo emplazamiento no está permitido en suelo urbano de dicha localidad (conforme a lo establecido en sus vigentes Normas Subsidiarias), se adopten las medidas oportunas para promover (mediante el preceptivo Plan Parcial y Proyecto de Urbanización) el desarrollo urbanístico del Suelo Apto para Urbanizar de uso industrial previsto en su planeamiento urbanístico (Normas Subsidiarias de Planeamiento, de 1991), sin perjuicio del derecho que, igualmente, asiste a dicha Administración para promover la modificación de dicho Planeamiento, o la formulación de nuevo Planeamiento adaptado a la vigente Ley 5/1999, Urbanística de Aragón.

3.- Que, en todo caso, por ese Ayuntamiento se proceda sin más dilación a ordenar a sus servicios técnicos municipales la preceptiva visita de comprobación a la actividad referenciada, para verificar el ajuste a Proyecto de las obras, y el efectivo cumplimiento de las medidas correctoras establecidas en acuerdo de calificación de la actividad y en la licencia concedida, procediendo en la forma establecida en el art. 8 del Decreto 109/1986, de la D.G.A. , y apartado III de la Orden de 28-11-1986, del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes, que lo desarrolla.

Por otra parte, consideramos procedente formular al citado Ayuntamiento, para su traslado específico al técnico municipal, el siguiente

RECORDATORIO

El artículo 28 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, impone a Autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas la obligación de abstenerse de intervenir en los procedimientos, cuando se den las circunstancias que se relacionan en apartado 2 del citado artículo.

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

21 de Enero de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE