

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE CADRETE
50420 CADRETE (ZARAGOZA)**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la necesidad de legalizar una fábrica de vidrios

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 02/07/03 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a los problemas que genera una fábrica de vidrio ubicada en el municipio de Cadrete.

SEGUNDO.- En la misma el interesado relata que la actividad de la fábrica de vidrios Gonzalo Mateo S.L. en Cadrete emite de forma continua polvo y partículas de vidrio y produce ruidos molestos a los vecinos; asimismo, dada la proximidad a la fábrica de la vivienda del ciudadano que presenta la queja, estas molestias le generan, entre otras cosas, diversas alergias. Concluye su escrito señalando que la empresa está funcionando sin la debida autorización.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando el expediente al Asesor D. Jesús Olite para su tramitación. En ejecución de esta encomienda, se envió con fecha 31/07/03 un escrito al Ayuntamiento de Cadrete para que informase si la empresa tenía licencia municipal de actividad y sobre las medidas correctoras adoptadas para minorar sus consecuencias molestas, fundamentalmente en relación con los ruidos y el polvo producidos en el proceso de fabricación; asimismo, se pedía información sobre denuncias vecinales presentadas por este motivo, señalando en su caso las actuaciones realizadas al respecto.

CUARTO.- La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 02/10/03, tras haberse reiterado la petición inicial el 16/09/03; en ella hace constar lo siguiente:

- En cuanto a la licencia de actividad: se solicitó por la empresa el 08/02/99, informándose desfavorablemente el emplazamiento de la actividad por acuerdo municipal de 27/02/01; el día 29/03/01 se remitió el expediente a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, que suspendió la tramitación requiriendo al Ayuntamiento que se instruya el procedimiento previsto en el R.A.M.N.I.P. No se ha realizado ningún otro trámite.

- Sobre las denuncias vecinales y actuaciones realizadas por el Ayuntamiento, informa que el 17/08/98 se presentó denuncia de los vecinos próximos a la actividad en la que se quejaban de la peligrosidad del polvo del vidrio y solicitaban del Ayuntamiento información sobre las medidas adoptadas, y que el 09/11/98 se dictó resolución de Alcaldía ordenando la paralización de la actividad y ordenando que en dos meses se solicitase la oportuna licencia. Concluye indicando que el periodo de exposición pública del procedimiento para la concesión de licencia se recibieron alegaciones y quejas de muchos vecinos.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la necesidad de licencia de apertura para el ejercicio de actividades clasificadas.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, regula en su artículo 167 las licencias de actividad clasificada, señalando que será exigible “... para las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de tales actividades”. Este mismo concepto es recogido en el artículo 194.1.b de la Ley 7/1999, de 7 de abril, de Administración Local de Aragón, al enumerar las autorizaciones y licencias a las que deberá sujetarse el ejercicio de determinadas actividades.

Tradicionalmente, la regulación de actividades de esta naturaleza ha venido contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), que trata de encauzar “... el problema de las actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades.” Este propósito se concreta en su artículo 1 cuando 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.

El Título II del RAMINP, que continúa siendo la normativa vigente en la materia a pesar de su antigüedad, regula el procedimiento para el legal ejercicio de las actividades clasificadas, que el concluye con la visita de comprobación previa al inicio de la actividad (artículo 34). Este trámite ha sido recogido por el nuevo Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que resalta la importancia de esta visita para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia, que deberán mantenerse de forma continua: el comienzo de la actividad tras la inicial comprobación y acreditación de su resultado en la correspondiente acta no extingue el vínculo entre la Administración y el titular, quedando facultada aquella para inspeccionar en cualquier momento la

actividad o instalación autorizada, en virtud de lo previsto en el artículo 35 del RAMINP. La Sentencia del Tribunal Supremo de 12/11/92 (R.A.J 2431) expresa claramente la idea al afirmar que *“es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que afirma que las licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad. Y ello implica que respecto de estas licencias se atenúen e incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos pues entendemos que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias...”*.

La facultad de intervención que el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal se concreta en el artículo 30 de la Ley de Administración Local de Aragón en la figura del Alcalde, a quien esta norma atribuye la potestad de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, entre los que se encuentran los relativos a la concesión de licencias para el ejercicio de actividades y la vigilancia de su correcto ejercicio.

En el caso que se analiza, resulta llamativa la falta de este requisito básico de funcionamiento, pues se trata de una empresa que lleva funcionando mas de veinte años y ocupa un lugar relevante en el campo del reciclaje de vidrio, habiendo obtenido varios reconocimientos institucionales y certificados que acreditan su buen hacer, y que colabora con la Diputación General de Aragón en la implantación de un sistema de recogida selectiva y reciclado del vidrio en la Comunidad Autónoma, para lo que cuenta con las autorizaciones legalmente exigidas.

Segunda.- Sobre la necesidad de zonificación de usos potencialmente molestos.

La Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón establece en su Directriz 91 que las políticas del suelo propiciarán una adecuada gestión del mismo, utilizando todos los instrumentos que permite la normativa urbanística, con objeto de lograr una planificación urbana de calidad, debiendo facilitar la idónea localización de las actividades productivas.

La política de suelo de un municipio se concreta en el Plan General de Ordenación Urbana, instrumento que, de acuerdo con lo establecido en los artículos

32 y siguientes de la *Ley 5/1999, Urbanística de Aragón*, clasifica el suelo con sus categorías y calificación urbanística y asigna y pondera los usos, intensidades y tipologías edificatorias de las diferentes zonas. Desarrollando los correspondientes preceptos legales, el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Urbanística señala en su artículo 41 que *“El Plan General adoptará un modelo respecto de la ciudad y el territorio, que habrá de establecer los elementos determinantes de la estructura general y orgánica de los mismos, incluyendo objetivos, directrices y estrategias de desarrollo y, en particular, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea y la intensidad de los mismos. ... c) Las necesidades de protección y mejora de la salud y la calidad de vida y, en consecuencia, las limitaciones y prohibiciones que resulten procedentes”*.

Así, el planificador, a la hora de hacer una clasificación del suelo, no debe atender únicamente a la ubicación de los terrenos en relación con el núcleo urbano o con determinadas infraestructuras, sino que debe evaluar los eventuales problemas que traerá la urbanización de unos terrenos y su posterior edificación y ocupación por nuevos residentes, no solo en relación con los derivados propiamente de la creación de nuevos núcleos (vías de comunicación, acceso razonable a los servicios urbanos, etc.), sino que deberá tener en cuenta los usos preexistentes que no revestían especial problemática por estar ubicados a una distancia suficiente para no generar molestias, pero que pueden tener una repercusión negativa si se sitúa cerca de ellos una zona residencial. Así, aunque no revistan las características que, según la dicción del artículo 19.b de la Ley Urbanística determinan que se consideren *“inadecuados para el desarrollo urbano”*, hay que evaluar los inconvenientes de una urbanización inmediata, anticiparse a los problemas que esta actuación generará en el futuro e intentar resolverlos satisfactoriamente antes de que se produzcan. Para ello, la legislación urbanística ha contado tradicionalmente con el suelo urbanizable, categoría intermedia entre el urbano y el no urbanizable y que queda pendiente de su transformación futura una vez cumplidas las condiciones que se establezcan en el planeamiento o removidos los obstáculos que impiden su inmediata urbanización.

Una actuación previsora en materia de planeamiento es fundamental para evitar problemas como el que aquí se plantea, relativo a actividades industriales que se ubican en zonas urbanas, pues las repercusiones de su normal ejercicio pueden perjudicar tanto a los vecinos, que ven menoscabada su calidad de vida con las molestias derivadas de la industria, como a los empresarios, obligados a adoptar medidas correctoras suplementarias de las que serían precisas si estuviesen ubicados en áreas más alejadas de los núcleos, inconvenientes a los que se añade el clima de crispación social que generan situaciones de esta naturaleza, en que conviven vecinos afectados por la actividad, que exigen la implantación de medidas correctoras, con otros que trabajan en la misma o comercian con sus productos, mas proclives a tolerar una situación conflictiva en

consideración al eventual perjuicio que el cierre o traslado de la instalación les podría suponer.

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 efectuar al Ayuntamiento de Cadrete las siguientes SUGERENCIAS:

Primera.- Que, con carácter general, cuando en su municipio se desarrollen actividades que deben estar sujetas a licencia municipal, instruya los oportunos expedientes para su autorización conforme a la vigente normativa, estableciendo las medidas correctoras necesarias para evitar ulteriores problemas y comprobando su eficacia con el levantamiento del acta de comprobación que acredite su correcto funcionamiento.

Segunda.- Que, tras el establecimiento de las medidas correctoras que sean precisas, procure legalizar la actividad de la empresa de reciclado de vidrio para que pueda ejercerla de acuerdo con la normativa que le sea de aplicación y se eviten las molestias que actualmente padecen los vecinos.

Tercera.- Que, en ejercicio de la potestad de planeamiento que la Ley le confiere, establezca una adecuada separación entre los usos residenciales y los industriales cuyas características hagan presumir la generación de molestias a residentes en su entorno.

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

9 de Enero de 2004

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE