

**Exptes. DI-600/2006-2  
DI-879/2006-2**

**SR.ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO  
DE EJEA DE LOS CABALLEROS.  
AVDA. COSCULLUELA 1  
50600 EJEA DE LOS CABALLEROS (ZARAGOZA)**

**Zaragoza, a 3 de julio de 2005**

**ASUNTO:** Sugerencias relativas a la actividad de una pastelería

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El presente informe se emite en relación con dos expedientes que confluyen sobre un mismo objeto: la apertura de una pastelería en Ejea de los Caballeros, y las quejas formuladas por la solicitante de la licencia, que no obtiene respuesta del Ayuntamiento (Expte. DI-600/2006-2), y por los afectados por los ruidos de la actividad (Expte. DI-879/2006-2).

**SEGUNDO.-** La primera, presentada con fecha 19/04/06, alude a los problemas que tiene la empresa L.E. S.L.L. para obtener la licencia de apertura del establecimiento de pastelería-obra sito en Plaza de la Diputación de esa Villa.

Señala que a raíz de las quejas de los vecinos del piso superior por los ruidos nocturnos se procedió, tras varias reuniones con la Concejala de Urbanismo y la Arquitecta del Ayuntamiento, a la insonorización del local. Dado que las protestas continuaban, se solicitó del Ayuntamiento la práctica de una medición, pero no se obtuvo respuesta, a pesar de haberse reiterado esta petición tras una reunión mantenida con el Alcalde. No obstante, con el fin de evitar conflictos, se mejoró la insonorización, habiendo tenido conocimiento de que la Policía Local de Ejea efectuó una medición que dio como resultado 20 dB(A), lo que está muy por debajo del límite permitido.

Según expone, el pasado día 12 de abril, el Alcalde reunió en su despacho a todos los técnicos implicados en este expediente incluso al aparejador que llevo a cabo el proyecto en busca de una solución al problema, declarando estos que todo estaba dentro de la legalidad. Sin embargo, aún no se ha concedido la licencia de apertura, a pesar de haber superado favorablemente todas las inspecciones de Sanidad, cumplido todas las "condiciones especiales" que fueron impuestas tras la concesión de la licencia de obras, como informo el ingeniero técnico que paso la inspección, y con una medición de ruidos que refleja que están por debajo de lo

permitido.

**TERCERO.-** A la vista de la queja, se acordó admitirla a mediación, efectuando la asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 27/04/06 un escrito al Ayuntamiento de Ejea recabando información acerca de la cuestión planteada y el estado de tramitación del expediente.

No obstante, a los pocos días compareció la interesada aportando copias del expediente administrativo donde se contienen los datos solicitados en la anterior petición. De esta documentación se desprende que, tras haber recabado los preceptivos informes, la Junta de Gobierno Local de Ejea de los Caballeros, en sesión de 01/02/06, concedió a la empresa L.E. S.L. licencia de actividad clasificada para la propia de pastelería con obrador, estableciéndole unas condiciones especiales que deberían ser verificadas en la visita de comprobación que había de efectuar el técnico municipal tras la presentación del certificado final de obras. Tras presentarse este certificado, visado por el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos con fecha 23/02/06, se levantó el día 06/03/06 acta de comprobación donde se acredita que el emplazamiento e instalaciones se corresponden con el descrito en los planos del proyecto aprobado y que se han adoptado todas las medidas correctoras impuestas en la licencia, comprobándose su funcionamiento, grado de eficacia y suficiencia para garantizar la protección del medio ambiente, según los índices y valores de referencia contenidos en la vigente normativa.

Junto a esto, se ha presentado también una medición de ruidos efectuada el día 05/02/06 a las 05:00 horas por la Policía Local, en casa del reclamante, a su requerimiento y estando él presente, en la que se acredita que el ruido producido se sitúa entre 23 y 25 decibelios, por debajo del límite establecido en las Ordenanzas Municipales.

En contra de estos informes, constan las alegaciones de los vecinos del piso inmediato al local que se quejan de la perturbación que les producen los ruidos de la actividad, principalmente de noche, que les impiden conciliar el sueño con normalidad y están afectando a su salud.

Tras estudiar esta documentación, y con fundamento en su contenido, se dirigió nuevo escrito al Ayuntamiento de Ejea recabando su posición al respecto y las actuaciones previstas para dar solución al problema.

**CUARTO.-** La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 16/05/06, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

*“Con fecha 8 de marzo de 2005, Dña. X., en nombre y representación de L.E. S.L.L., solicitó, ante este Ayuntamiento, Licencia de Pastelería con Obrador.*

*Durante la tramitación del Expediente se requirió en varias ocasiones a la interesada la subsanación de deficiencias o aportación de documentación complementaria.*

*La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, en Sesión de 29 de diciembre de 2005, informó procedente la concesión de Licencia Municipal de actividad mencionada.*

*Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 1 de febrero de 2006, mediante resolución única (artículo 171 de la Ley Urbanística), se concedió Licencia*

*de Actividad y Urbanística a Dña. X..., en representación de L.E. S.L.L., estableciéndose condiciones especiales en materia de eliminación de humos, gases y olores, así como en materia de ruidos y vibraciones, admitiendo parcialmente las alegaciones presentadas por D. J.*

*Durante el período de tramitación del expediente la actividad ha permanecido abierta sin esperar al otorgamiento de la Licencia, lo que ha motivado reiteradas quejas, fundamentalmente de D. J., que tiene su domicilio en el piso situado encima del obrador, en el que habita también un hijo suyo con una minusvalía del 95% y con graves dificultades de movilidad.*

*En la actualidad consta en este Ayuntamiento certificación final de obras, a cargo del Arquitecto técnico D. R., así como Acta de comprobación, favorable, emitida por el Ingeniero Industrial D. E.. Sin embargo, en escritos de fecha 6 de febrero y 16 y 23 de marzo de 2006, D. J., vuelve a reiterar sus quejas, denunciando la existencia de ruidos, fundamentalmente en horario nocturno, procedentes de la actividad realizada en el piso inferior, y solicita el aislamiento de la industria.*

*Ante esta situación, que es realmente compleja, y que afecta a personas con especiales problemas de salud, el Ayuntamiento está tratando de buscar una solución que satisfaga a las partes implicadas. Ese el motivo y la finalidad de las reuniones a que Ud. hace referencia en su escrito. Es por ello que, aprovechando su intervención en este Expediente, solicito su colaboración para la búsqueda de una solución adecuada”.*

**QUINTO.-** El día 30/05/06 se recibió una queja exponiendo la posición opuesta, de los afectados por los ruidos de la actividad. En la misma explican su situación personal: el piso en el que residen está adaptado para personas con discapacidad, pues un hijo suyo está afectado por una minusvalía severa, y lo adquirieron por esta circunstancia, ya que era el único de todo el edificio adecuado a tal fin; asimismo, la habitación del hijo se ha acondicionado conforme a sus necesidades.

Señalan que con los diversos negocios que se han puesto en el bajo del piso a lo largo de estos años no han tenido ningún problema, pero desde la apertura al público de la pastelería en cuestión, dedicada a la elaboración y venta de repostería y cuyo obrador cae justo debajo de los dormitorios, está produciendo molestias con vibraciones y ruidos; además las salidas de los aires y gases están situadas a 1,50 metros de las ventanas de los dormitorios, con el inconveniente añadido que ello supone.

Con todo ello, los ruidos por el día son “soportables” dado que tampoco existe un silencio total, pero en el silencio de la noche, debido al funcionamiento continuo de cámaras y motores y por no existir una insonorización adecuada, los ruidos son insoportables. Ello les ha obligado a cambiar a su hijo de habitación, con el inconveniente que ello supone al no disponer de los elementos precisos para cubrir sus requerimientos básicos (cama articulada, grúa, etc)

Ante esta incómoda situación, han solicitado al Ayuntamiento de Ejea, en once escritos diferentes, que se respete el silencio nocturno y que se insonorice adecuadamente, ya que necesitan descansar y sobre todo su hijo precisa un ambiente tranquilo y relajado, ya que esta situación, en la que llevan ya once meses, está afectando a su salud y calidad de vida.

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera.- Sobre el ejercicio de actividades clasificadas, que debe iniciarse tras la visita de comprobación.**

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 autorizar el ejercicio de las actividades clasificadas, que concluye con la visita de comprobación previa al inicio de la actividad, sin que pueda iniciarse faltando la misma (artículo 34). Este trámite ha sido recogido por el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, cuyo preámbulo señala que “*de acuerdo con la regulación tradicional de estas licencias y su interpretación jurisprudencial, la licencia de actividades clasificadas comprende varias fases que condicionan su validez. Así, otorgada la misma, se procederá por los servicios técnicos municipales a la inspección y comprobación de las medidas correctoras establecidas y sólo cuando se hayan subsanado, en su caso, los reparos hechos podrá iniciarse la actividad*”. Esta doble regulación indica la importancia de la visita para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia y que la actividad se va a iniciar cumpliendo las normas de seguridad y medioambientales que le son de aplicación.

Por consiguiente, no puede iniciarse el ejercicio de una actividad sin que antes se haya girado la visita de comprobación y se haya obtenido un resultado favorable, estando entre las facultades de policía del Ayuntamiento velar para el cumplimiento de esta normativa.

### **Segunda.- Sobre el carácter reglado de las licencias.**

El ejercicio de las actividades sujetas a licencia requiere cumplir unos condicionantes previos que culminan con su concesión, acto que la jurisprudencia configura como una declaración de voluntad de la Administración Pública que permite a un particular el ejercicio de un derecho de que ya era titular, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio.

La regulación de las licencias se configura, pues, como un procedimiento reglado en el que los diferentes requisitos (presentación de proyecto, información

pública, informes técnicos y de la Comisión Provincial, etc.) se van cumpliendo y el expediente avanza hacia su final, que será la concesión o denegación de la licencia, según proceda, debiéndose resolver expresamente a la vista de lo actuado. Así se expresa en RAMINP en su artículo 33.2 cuando dispone que el Ayuntamiento, una vez recibido el expediente, procederá a otorgar o denegar la licencia en el plazo de quince días. En el mismo sentido imperativo se manifiesta el artículo 173 de la Ley Urbanística de Aragón cuando dispone *“Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, ...”*.

Por consiguiente, la Entidad Local que ha instruido un expediente para la concesión de licencia de apertura de establecimiento está obligada a concluirlo hasta su último trámite, que en el caso que nos ocupa sería la autorización de funcionamiento tras el acta de comprobación favorable, como consta que se ha producido en el presente caso.

Ello no supone que obtenida la autorización de funcionamiento, que determina su inicio legal, pueda este realizarse sin limitación, pues las condiciones que determinaron el otorgamiento de la licencia deberán mantenerse de forma continua, e incluso adaptarse a las nuevas exigencias que puedan surgir. El comienzo de la actividad tras la inicial comprobación y acreditación de su resultado en el 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 12/11/1992 (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...”*.

En virtud de lo previsto en los artículos 35 del RAMINP, 22.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y 159.2 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, la Administración puede inspeccionar en cualquier momento la actividad o instalación autorizada para comprobar que cumple la normativa que le resulta de aplicación.

Dado que los trámites de la concesión de licencia constituyen actos reglados, por lo que procedería ahora otorgar la autorización de funcionamiento prevista en el artículo 34 del RAMINP, y que la Administración tiene la potestad de comprobar en todo momento el funcionamiento de las actividades, parece coherente, en orden a garantizar la seguridad jurídica tanto de la titular de la actividad como de los vecinos, que el Ayuntamiento expida la oportuna autorización y compruebe si los ruidos se ajustan a los límites que son exigibles, ordenando en su caso las concretas medidas adicionales que pudieran proceder.

### **Tercera.- Sobre la posibilidad de exigir medidas correctoras complementarias.**

De acuerdo con lo expuesto en los dos considerandos anteriores, la normativa administrativa establece claramente cual ha de ser la actuación municipal ante el ejercicio de actividades clasificadas: comprobar que el establecimiento reúne condiciones adecuadas para servir al fin al que se destina, tramitar el oportuno expediente y, una vez autorizado su funcionamiento, comprobar periódicamente o cuando así se precise que se ajusta a las condiciones que justificaron su autorización o las que sean aplicables en cada momento. En el presente caso, como la causa de los problemas es el ruido de las instalaciones de la pastelería, deberá asegurarse que se ajustan a los límites establecidos en el Plan General de Ordenación Urbana o, subsidiariamente, en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de la Provincia de Zaragoza.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a la vista de los perjuicios que los ruidos generan sobre la salud de las personas, en la jurisprudencia civil reciente son cada vez más las sentencias que estiman demandas por problemas de ruidos que no rebasan los límites permitidos por la normativa administrativa. Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 17/03/1981 decía “... *aun en casos de funcionamiento de una industria previas las precauciones señaladas en los reglamentos, su ejercicio ha de guardar el debido respecto a la propiedad ajena, de modo que debe indemnizar a los perjudicados por los daños anormalmente derivados de esa explotación permitida, radicando entonces el deber de indemnizar más que en la antijuridicidad del acto que hasta cierto punto no sería contrario a derecho, en la exigencia de justicia conmutativa de que aquel que ha defendido su interés en perjuicio del derecho de otro, aunque autorizado, ha de resarcir a quien hubo de soportar la perturbación o menoscabo de su derecho de propiedad, ha de verificar las instalaciones precisas para evitar los daños acudiendo a los medios que la técnica imponga para eliminar las inmisiones, pudiendo incluso el perjudicado, según se declaró en sentencia de esta Sala de 12 diciembre 1980, reaccionar contra la causación del deterioro instando la cesación de la actividad lesiva mediante el uso de los remedios que detengan su desarrollo y para que se adopten medidas de prevención que razonablemente impidan ulteriores lesiones patrimoniales*”.

En el mismo sentido cabe citar lo señalado en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz de 25/10/04 “*Desde el punto de vista jurídico y jurisdiccional civil, y tratándose como se trata de un ruido molesto, incómodo y perturbador, procedente de una actividad humana y de fuente emisora suficientemente determinada, se está, sin duda, ante una responsabilidad extracontractual perteneciente a la disciplina civil de las relaciones de vecindad, sin que a la aplicación de los medios de tutela civil por los órganos jurisdiccionales civiles sean obstáculo ni la regulación administrativa más o menos extensa, de la actividad (porque hay que distinguir el interés general de los intereses privados, civilmente protegibles: SSTS de 12-XII-80, 3-XII-87 y 6-I-89), ni la posible remisión de la norma civil de vecindad a disposiciones administrativas (SAP Segovia de 28-V-93), ni el hecho de que el ejercicio de la actividad ruidosa se halle amparado por la preceptiva licencia administrativa (cfr. STS de 18-VII-97), ni que tal actividad se viniera desarrollando con observancia de las normas y medidas administrativas requeridas al efecto (cfr. SSTS de 4-III-92 y 24-V-93); la actividad emprendida y ejercida con la oportuna licencia puede ser impedida por los Tribunales del orden civil a instancia de los particulares cuyos derechos lleguen a verse lesionados por ella; el cumplimiento de las normas y resoluciones administrativas no coloca al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil que los perjudicados o afectados pueden ejercitar en*

*defensa de sus derechos subjetivos lesionados, cuando las medidas reglamentarias se revelan insuficientes para evitar eventos lesivos (cfr. SSTS de 17-III-81 y 28-V-91). Como se lee en la SAP Asturias 5ª de 4-IV-00, no importa que la perturbación derive de una actividad plenamente lícita y que cuente con los permisos administrativos de rigor, «ya que a lo que hay que atender es exclusivamente al dato cierto de la molestia o incomodidad»; la cesación y la indemnización de la perturbación acústica causada por un bar a los habitantes del edificio son independientes de la concesión de la licencia de actividad, pues afectan a las relaciones de índole estrictamente civil entre particulares».*

Por todo ello, considerando las circunstancias concurrentes en el presente supuesto, y con el fin de evitar ulteriores problemas, se encarece la conveniencia de adoptar todas las medidas de insonorización técnicamente posibles para que la actividad de pastelería obrador no suponga ningún perjuicio a los vecinos.

### **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 Ejea de los Caballeros las siguientes **SUGERENCIAS**:

**Primera.-** Que, en general, vele por que el ejercicio de las actividades clasificadas no se inicie antes de concederse la preceptiva licencia y haber comprobado que las instalaciones cumplen la normativa que les resulta de aplicación.

**Segunda.-** Que, en el presente caso, concluya la instrucción del expediente otorgando, si procede, la autorización para el inicio de la actividad, y efectúe después las comprobaciones oportunas en orden a garantizar la corrección de su ejercicio.

**Tercera.-** Que, habida cuenta de las circunstancias que concurren, preste especial atención a las partes en conflicto, facilitando la realización de mediciones de ruido y el asesoramiento técnico que se precise para encauzar el problema en unos términos razonables.

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.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**