

Expte.

DI-302/2006-2

**EXCMO. SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA.
PLAZA DEL PILAR 18
50001 ZARAGOZA**

Zaragoza, a 6 de octubre de 2006

ASUNTO: Sugerencia relativa a la necesidad de corregir situaciones irregulares que perjudican a terceros (Panadería de C/ Río Alcanadre)

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 24/02/06 tuvo entrada en esta Institución una queja denunciando problemas por el funcionamiento de una actividad.

SEGUNDO.- En la misma se hace alusión a que en los bajos del edificio de C/ Río Alcanadre nº viene funcionando desde hace mucho tiempo una panadería que causa serias molestias a los vecinos, tales como:

- La actividad nocturna sin cuidado ni aplicación de pautas de trabajo o utilización de materiales que aminoren el ruido del movimiento de carros, horno y otros propios de la misma; todo ello genera un ruido continuo que resulta muy molesto e impide conciliar el sueño.
- El fuerte olor que desprende, tanto de la elaboración del pan como del horno de fuel.
- El calor que emana de la misma, que llega hasta la última planta del edificio a través de las paredes.
- Las vibraciones, que igualmente afectan a todo el edificio.
- Los ratones que, ante la falta de higiene, merodean por el establecimiento

Se indica en la queja que se ha rogado en varias ocasiones al panadero que modificase sus instalaciones y hábitos de trabajo, pero se burla de las advertencias de los vecinos e incluso presume de gozar un cierto trato de favor por parte del Ayuntamiento.

Para combatir esta pasividad se ha instado también del Ayuntamiento un control de la actividad, no solo de la propia de fabricación del pan, sino del funcionamiento del horno, cuyo combustible es fuel y que, aseguran, según palabras de la Policía Local es una "bomba de relojería".

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción.

Con tal objeto, se envió con fecha 02/03/06 un escrito al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de la cuestión planteada y, en particular, sobre las licencias con que cuenta para su funcionamiento, el grado de cumplimiento de las normas sanitarias y de seguridad que le son aplicables, las medidas correctoras con que cuenta para atenuar las molestias por ruidos, olores y de seguridad contra incendios y las denuncias vecinales recibidas y actuaciones realizadas al respecto por el Ayuntamiento.

Simultáneamente, se recabó también información del Departamento de Industria del Gobierno de Aragón relativa a las instalaciones de combustión que son de su competencia.

CUARTO.- La respuesta del Departamento de Industria se recibió el 10/05/06, y en ella informa que en el local existen dos depósitos de gasóleo de 2.000 litros cada uno. El más antiguo cuenta con autorización y está fuera de uso, y el otro, que alimenta el horno de la panadería, no cuenta con autorización de puesta en marcha, por lo que se le ha requerido para que en el plazo de un mes acondicione el almacenamiento de gasóleo a las exigencias reglamentarias y solicite del Servicio Provincial su legalización.

A la vista de esta respuesta, se procede al archivo parcial del expediente en la parte que afecta a las competencias del Departamento de Industria.

QUINTO.- El informe municipal tuvo entrada el 24/05/06; en él, la Policía Local da cuenta que el establecimiento carece de licencia de instalación para la actividad de obrador de pan, al haberle sido denegada mediante resolución de fecha 07/04/1994, de lo que deduce que la actividad de fabricación de pan y repostería no está autorizada; asimismo, señala que adolece de determinados defectos que contravienen la normativa reguladora de estas instalaciones: la zona de venta y de fabricación están comunicadas por una ventana abierta y un acceso sin puerta, y la zona de fabricación se comunica con el almacén y este con la calle con puertas que en las dos inspecciones han encontrado abiertas, de forma que desde la vía pública se ve la zona de almacén y de fabricación. Alude también a la instancia presentada el 01/02/06 con firmas de todos los vecinos del edificio denunciando ante el Ayuntamiento molestias por ruidos, vibraciones, olores y falta de seguridad, y a la existencia de una denuncia por infracción muy grave por exceso de ruidos.

Dado que este informe remite a la Gerencia de Urbanismo para *“que comprueben la existencia o no de licencia en sus archivos, así como el cumplimiento de las normativas aplicables de sanidad y seguridad y que apliquen las medidas oportunas”*, se solicitó al Ayuntamiento un pronunciamiento sobre estos extremos; el informe de la Gerencia, de fecha 17/08/06, señala lo siguiente:

- El titular dispone de licencia de apertura para el ejercicio de una actividad determinada, por lo que el técnico competente del Servicio de Inspección del Excmo. Ayuntamiento ha de comprobar si actualmente la actividad se ajusta a las condiciones y proyectos anexos a las licencias, elaborando el correspondiente informe; de apreciar deficiencias o modificaciones respecto a lo inicialmente aprobado se iniciarán actuaciones por parte del Servicio de Disciplina tendentes a la subsanación o al restablecimiento, según el caso.
- El Servicio de Inspección emite informe de fecha 21/06/06 del que dimana el trámite de audiencia previo a propuesta de resolución de clausura de la actividad de panadería, por cuanto del mismo se constatan modificaciones sustanciales a la licencia de instalación concedida en expediente 3170026/94, con los proyectos técnicos anexos y visados en fechas 20/11/92 y 7/10/94, así como las deficiencias apreciadas en dicho informe

técnico.

- En expediente administrativo 314648/06 se ha procedido a dictar resolución municipal de fecha 25/04/06 por el que se requiere a la Panificadora para que, de conformidad con el arto 36 del RAMINP y en el plazo de un mes, proceda a subsanar las deficiencias apreciadas por Policía Local a la vista de la denuncia y acta de medición de ruidos de 10/03/06 por sobrepasar los límites máximos permitidos. La subsanación deberá acreditarse mediante la presentación de un certificado visado por técnico competente que acredite la corrección de las molestias constatadas.
- En expediente administrativo 95544/06, se le ha requerido también para que en plazo de dos meses solicite licencia de apertura conforme a lo estipulado en la licencia de instalación concedida previamente para la actividad de obrador de pastelería por resolución de Alcaldía de fecha 19/01/96 y expediente administrativo 3170026/1994. La inobservancia a tal requerimiento podrá conllevar en su caso la inutilización de las zonas o instalaciones autorizadas en la licencia de instalación reseñada y en consecuencia legalizables y no legalizadas con la licencia de apertura que dimana de aquella, pero no la clausura del citado establecimiento como medida cautelar pues, además de requerir tal medida que las molestias denunciadas sean constatadas por los diferentes servicios municipales, lo cierto es que el local cuenta con licencia de apertura para una determinada actividad que resulta como título habilitante para el ejercicio de la misma. Asimismo se iniciara el preceptivo procedimiento sancionador conforme al tipo y sanción previsto en el artículo 203 de la Ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.
- Se indica que las molestias denunciadas exceden en algunos de sus términos de la competencia estricta del Servicio de Disciplina Urbanística al referirse a las condiciones higiénico sanitarias del local, como la existencia de roedores, competencia del Servicio municipal de Medio Ambiente o en su caso del Instituto Municipal de la Salud Pública, e incluso a cuestiones que requieren la intervención de la Policía Local a instancia de los vecinos de apreciarse molestias por ruidos.

Por su parte, los afectados también han presentado documentación obtenida de los servicios municipales, entre la que cabe destacar:

- Resolución de Alcaldía de 25/03/94 por la que se deniega la licencia de instalación para obrador de pan porque el proyecto ha sido informado desfavorablemente por el Departamento de Prevención de Incendios y la Sección Técnica de Actividades, y se archiva la solicitud de apertura porque no se puede iniciar su tramitación al ser requisito previo la licencia de instalación.
- Resolución de Alcaldía de 15/07/94 en el que se requiere a la panificadora el cierre del local por carecer de licencias, advirtiendo al titular que en caso de incumplimiento se procederá a la ejecución subsidiaria y que no podrá ejercer la actividad hasta tanto no se obtengan las correspondientes licencias municipales.
- Las dos Resoluciones antes citadas del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 25/04/06 en las que se advierte al titular de la actividad que en caso de incumplimiento de los acuerdos en los plazos que se mencionan (un mes para subsanar el problema de ruidos y dos para solicitar licencia de apertura) se podrá llegar a imponer sanciones e incluso la clausura

definitiva del establecimiento.

- El informe, igualmente aludido, del Servicio de Inspección de 21/06/06 del que dimana el trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución de clausura de la actividad de panadería. Además de modificaciones sustanciales sobre los proyectos autorizados, se observa un buen número de deficiencias de importancia: incorrecto almacenamiento de la harina, falta de luces de emergencia, falta de aislamiento adecuado del cuadro eléctrico, aislamiento acústica y térmico insuficiente, desprendimiento de hollín por las chimeneas del obrador, salida de extracción del aire viciado del local bajo una ventana de vivienda superior, disposición de más maquinaria de la autorizada, etc.
- Acta de inspección sanitaria y recogida de muestras levantada por técnicos del Instituto Municipal de Salud Pública con fecha 20/06/06 que muestra también deficiencias de relieve en el ámbito de la salud: suciedad en diversas zonas del obrador, presencia de cucarachas, vestuario sin ventilación, escaleras de material inadecuado para su limpieza y desinfección, presencia de productos y objetos de distinta naturaleza (depósito de gasoil, sacos con pan duro, sacos de harina, etc.) sin aislar entre sí, realización del trabajo sin evitar el paso de posibles elementos contaminantes exteriores, etc.
- Notificación, en el ámbito del expediente 98787/06, del trámite de audiencia a los interesados de la propuesta de resolución de clausura de la actividad, por cuanto de los anteriores informes de inspección se constata la existencia de modificaciones sustanciales a los proyectos técnicos sobre los que se concedió licencia y deficiencias tanto desde el punto de vista urbanístico como de sanidad alimentaria. El plazo para cumplir este trámite era de diez días, y la fecha de notificación el 25/07/06.

Según han manifestado los afectados, la panificadora sigue abierta, sin que en ningún momento haya dejado de elaborar pan y otros productos y de venderlos, tanto en el propio local, incluso simultaneando esta labor con la realización de obras, que todavía siguen en marcha, como suministrando a otros establecimientos.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la obligatoriedad de ejecutar los acuerdos municipales y de controlar la actividad de los establecimientos.

Como se ha expuesto en anteriores ocasiones, el ejercicio de actividades clasificadas genera un vínculo permanente entre el sujeto autorizado y la Administración, que le obliga a proteger adecuadamente en todo momento el interés público frente a posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad, que estará siempre sometida a la condición implícita de ajustarse a las exigencias de este, quedando la Administración habilitada para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias. Así, el artículo 35 del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas faculta a las autoridades municipales para realizar visitas de inspección con el fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, y el 36 les autoriza para requerir a los administradores o gerentes de las actividades para que en el plazo que se le señale corrijan las deficiencias comprobadas.

Todo ello, como señala el preámbulo del RAMINP, con el fin 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.*” Actualmente, la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, justifica la intervención administrativa en la necesidad de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el impacto ambiental de las actividades.

La resolución de los problemas que puedan generar las actividades industriales exige una actuación rápida, pues se trata de evitar que las molestias a terceras personas puedan prolongarse en el tiempo, dada la negativa afección a la salud y a derechos fundamentales que muchas veces tiene lugar.

De acuerdo con el informe de la Gerencia de Urbanismo, el local en cuestión cuenta con licencia para el ejercicio de determinada actividad, pero se han realizado modificaciones sustanciales de que no han sido legalizadas, habiéndole requerido el Ayuntamiento a ello ya en 1994. Recientemente, en orden a su adecuación, se han dictado dos Resoluciones con fecha 25/04/06 instando al titular la adopción de medidas para subsanar el problema de ruidos y solicitar licencia de apertura, con plazo máximo de dos meses, advirtiéndole de las consecuencias del incumplimiento de estos acuerdos: imposición de sanciones o incluso la clausura de la actividad, y recordándole que los acuerdos de los órganos de las Entidades Locales son inmediatamente ejecutivos.

Según consta, no parece que esta obligación haya sido cumplida, pues el 25/07/06 se notificó el trámite de audiencia a interesados del expediente 98787/06 para la clausura de la actividad por las razones expuestas en los informes de inspección: modificaciones sustanciales a los proyectos técnicos sobre los que se concedió licencia e importantes deficiencias urbanísticas y de sanidad alimentaria.

No se ha acreditado que tal regularización haya sido llevada a efecto, sin que se haya adoptado ninguna medida de orden material por el Ayuntamiento para solucionar el problema de los ruidos y demás molestias que, según han manifestado los afectados, continúa sufriendo la comunidad de vecinos.

Resulta innecesario recordar al Ayuntamiento el principio de ejecutividad de los actos administrativos de las Entidades Locales, derivada de lo establecido en el artículo 135 de la Ley de Administración Local de Aragón, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 56, 57, 93 y 94 de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero si debe destacarse la necesidad de hacerlo efectivo, imponiendo las medidas que eviten las molestias a los vecinos y el mantenimiento irregular de la actividad, máxime cuando estos problemas son acusados y se vienen arrastrando desde hace muchos años.

Sin perjuicio de la ejecutividad de los actos administrativos, y en orden a evitar los problemas denunciados, cabe señalar también la posibilidad de adoptar medidas provisionales para evitar que la situación lesiva se mantenga hasta la resolución del expediente. La Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común establece en su artículo 72 la posibilidad de que el órgano administrativo competente para resolver adopte medidas provisionales cuya finalidad es evitar que los hechos denunciados continúen produciendo efectos, con claro perjuicio para el ciudadano que los sufre y evidente beneficio del presunto infractor, que no adopta medidas correctoras durante ese plazo, lo que supone el mantenimiento de una situación claramente injusta. La Jurisprudencia coincide en apreciar que la adopción de medidas cautelares no vulnera derechos constitucionales siempre que exista una

norma jurídica que permita su imposición, se establezcan por resolución fundada en derecho y se basen en un principio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes.

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 Zaragoza, en relación con la cuestión aquí planteada, las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que, en aplicación del principio de ejecutividad de los actos administrativos, y con el fin de evitar que el ejercicio de una actividad resulte perjudicial a terceras personas, disponga su rápida materialización.

Segunda.- Que, con el mismo objeto, y hasta tanto se resuelvan los expedientes incoados sobre este establecimiento, estudie el establecimiento de medidas provisionales adecuadas a la gravedad de la situación.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen 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