

Expte.

DI-1700/2010-2

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

**Zaragoza, a 28 de enero de 2011**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a la notificación en los expedientes de licencias de actividad (proyecto de tanatorio y crematorio en Cº Miraflores)

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 21/10/10 tuvo entrada en esta Institución una queja mostrando la disconformidad de un ciudadano con las licencias de actividad y de obras que el Ayuntamiento de Zaragoza concedió a la mercantil Servicios Especiales S.A. para tanatorio y crematorio en el Camino de San Antonio nº 10, Paraje Miraflores nº 149, parcelas 296 y 297.

El firmante de la queja considera que no procedía la concesión de dichas licencias, fundamentándose en las siguientes razones:

- El terreno está clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza como suelo no urbanizable de especial protección

- El uso específico de *tanatorio* sólo cabe en aquellas zonas donde el P.G.O.U. de Zaragoza lo prevea. Concretamente, el Plan establece sobre esa parcela una "*especial protección del regadío alto tradicional*", sin contemplarla como zona dotacional de servicios públicos en la que pueda incardinarse una actividad como la de tanatorio-crematorio, a la que se prevé unir cafetería, restaurante, floristería y parking para más de 180 plazas.

- El Ayuntamiento ha obviado el procedimiento legalmente establecido para la concesión de este tipo de licencias al no haber cursado ninguna notificación a los propietarios colindantes, a pesar de que existen numerosos vecinos rodeando la parcela sobre la que se ha concedido la licencia de actividad, a los que no se les ha tenido en cuenta como posibles afectados por la construcción del tanatorio crematorio, dejándolos en la más absoluta indefensión. Según indica, la Policía Local informó a la Gerencia de Urbanismo que "*No hay empresas ni vecinos colindantes que puedan verse afectados por la instalación*"

La empresa Granja M S.A.T. nº 3686 presentó escrito de alegaciones ante el Ayuntamiento manifestando su disconformidad con este procedimiento y solicitando la revocación de la licencia o licencias concedidas, así como que se le

diera traslado del acuerdo de concesión y reseña de los recursos que procedan, sin que hubiese recibido respuesta en aquel momento.

Más adelante, con fecha 03/12/10 presenta un nuevo escrito comunicando que su alegación ha sido contestada, si bien el Ayuntamiento ha desestimado la solicitud de revocación de la licencia. Reitera su disconformidad con esta posición, así como por la falta de notificación del expediente al no considerar su parcela colindante con la prevista para llevar a cabo la actividad por estar separada mediante un camino ni, en consecuencia, reputarle como interesado a los efectos del darle traslado de la licencia, como solicitó en su momento.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 08/11/10 un escrito al Ayuntamiento de recabando un informe sobre la cuestión planteada y copia del expediente administrativo instruido para la concesión de las referidas licencias.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento se recibió en sendos informes recibidos los días 22/12/10 y 10/01/11, de los que se da cuenta a continuación:

1º.- El Informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, de fecha 25/11/10, justifica la compatibilidad urbanística de la actuación pretendida en las siguientes razones:

*“Al respecto hay que señalar que por no existir en el plan general, fuera del cementerio municipal, suelo reservado a actividades funerarias, el mismo plan prevé la implantación de ese tipo de actividades en el suelo no urbanizable mediante el procedimiento de autorización especial establecido en el artículo 25 de la entonces vigente ley 5/1999, urbanística de Aragón.*

*En el artículo 6.1.12 de las normas urbanísticas del plan general aparece una relación, de carácter enunciativo y no limitativo, de actuaciones específicas de interés público. El uso de tanatorio-crematorio se incluye dentro del grupo 3.g de los enumerados en dicha relación («Usos asimilables a los servicios públicos, como (...) los cementerios»).*

*La actividad específica de cremación también hay que entenderla incluida dentro del grupo de servicios públicos. En efecto, el artículo 2.7.14 de las normas urbanísticas incluye dentro del grupo de servicios públicos «los destinados a la sepultura o cremación de cadáveres de personas y animales, así como a las actividades funerarias».*

*Ese grupo de usos, 3.g, no está prohibido en el suelo específico de protección del regadío alto tradicional, como puede verse en el artículo 6.3.21 de las normas.*

*En virtud de lo dispuesto en el capítulo 2.6 de las normas, la autorización otorgada para el uso principal de tanatorio-crematorio no impide que puedan implantarse en el mismo espacio otros usos complementarios como los indicados por el firmante de la queja (cafetería, restaurante, floristería y parking de vehículos) cuando acompañan al uso principal, del que dependen directamente”.*

2º.- La solicitud de revocación de la resolución del Consejo de Gerencia de fecha 13/04/10, que aceptó la ampliación de plazas de estacionamiento y concedió la licencia de obras y ambiental de actividad clasificada para complejo tanatorio, se

resuelve por este órgano en sesión de 19/10/10 en sentido denegatorio, fundamentándolo en que *“La acción basada en el artículo 105.1 de la LRJ y PAC no puede prosperar ya que la revocación de dicho precepto se dirige frente a actos administrativos de gravamen o desfavorables y es evidente que el acto de otorgamiento de una licencia es un acto favorable para el titular ya que amplía su esfera jurídica si bien condicionada al cumplimiento de unos requisitos jurídicos y técnicos”*.

A juicio de esta Institución, ambas cuestiones han quedado correctamente resueltas y explicadas, por no que no cabe hacer ningún pronunciamiento al respecto.

**CUARTO.-** Sin embargo, en la queja del ciudadano se plantea su disconformidad con otros dos aspectos del problema: la falta de notificación individual del expediente, que le ha impedido participar en el trámite de información pública, y la denegación de su solicitud para que le fuese trasladada la resolución del expediente. El mismo Consejo de Gerencia de 19 de octubre resuelve en los siguientes términos:

*“TERCERO.- La parte solicitante invoca en la alegación primera de su escrito a una situación de hecho respecto a la actividad otorgada, es decir, la colindancia lo que no se sustenta a la vista de la certificación catastral de fecha 5/10/10, ya que entre ambas actividades media un camino rural que imposibilita la colindancia aducida.*

*Por tanto no procedía dar a la parte solicitante la notificación vecinal prevista en el artículo 65.2 de la Ley de Protección Ambiental de Aragón, no produciéndose respecto a la Sociedad Agraria de Transformación, indefensión en modo alguno.*

*Respecto a dicha Sociedad Agraria la normativa medioambiental en vigor en el momento de la tramitación de la solicitud obligaba a realizar la información pública, que se efectuó por anuncio en el Boletín de la Provincia de fecha 12/06/09.*

*CUARTO.- Respecto a la solicitud subsidiaria contenida el punto segundo del escrito, de dar traslado de la resolución del Consejo de Gerencia de fecha 13/04/10, no puede admitirse ya que con base al punto anterior, resulta aplicable el artículo 31.1 aptdo c) de la LRJ y PAC que reconoce la condición de interesado al titular de intereses legítimos individuales, que puedan resultar afectados por la resolución siempre que se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva, y la Sociedad alegante no ha comparecido en el expediente pese al otorgamiento del trámite de información pública”*.

Entendiendo que la respuesta dada no es conforme con lo establecido en la vigente normativa reguladora de esta materia, se procede a dictar resolución, con los fundamentos jurídicos que se exponen a continuación.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.- Sobre la obligación de notificar los expedientes de actividad a los vecinos al lugar donde se desarrolle.**

El expediente para la concesión de licencias de actividades clasificadas ha de seguir el trámite procedimental establecido en la *Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón*, siendo la información pública un elemento fundamental del mismo, ya que esta clase de actividades pueden tener repercusiones indeseables sobre las fincas colindantes, tales como ruidos, humos, vibraciones, perjuicios para la salud humana o el medio ambiente, peligro de explosión o radiación, etc. Su artículo 65 regula la publicación de edictos en el boletín oficial y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, disponiendo que *“La apertura del trámite de información pública se notificará personalmente a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto, a los efectos de que puedan alegar lo que estimen oportuno”*.

La documentación aportada acredita que la publicación con carácter general a través de boletín y de anuncio en el tablón se ha cumplido, pero no se ha hecho notificación individual a ninguna persona en atención al precitado informe policial mediante el que comunica a la Gerencia de Urbanismo que *“No hay empresas ni vecinos colindantes que puedan verse afectados por la instalación”*.

La inexistencia de empresas o vecinos colindantes en el momento en que se hizo la inspección no justifica que no se hiciese notificación individual a los propietarios de las fincas inmediatas a la parcela sobre la que ha previsto levantar el complejo. Como enseña la Sentencia del Tribunal Supremo de 18/12/79, no debe darse al término *“vecinos”* la aceptación gramatical de la normativa de régimen local, cuando se refiere a personas que habitan con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, o se integran en dicho concepto, o a los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término y estén inscritos con este carácter en el padrón municipal, sino que debe dársele *“el de propietario del edificio o predio inmediato o colindante al del lugar del emplazamiento de la industria”*, al resultar *“indudable que el propietario de un terreno contiguo al emplazamiento de las actividades es titular, en principio, de derechos que pueden resultar directamente afectados por la decisión que se adopte, y no hay razón alguna para entender que el Reglamento de Actividades ofrece menores garantías formales a los afectados que las otorgadas por la legislación que regula el procedimiento administrativo en los ámbitos general y local, como ocurriría si al término «vecinos» se le diese el significado pretendido por los demandados, pues habría interesados, que por no ser vecinos no deberían ser notificados de resoluciones que tan directamente pueden lesionar sus derechos”*. Por ello, si el interesado *“acredita su cualidad de dueño del terreno contiguo, tendrá la condición de vecino al que personalmente debió notificarse el propósito de establecer la actividad, con las consecuencias que el incumplimiento de este trámite comporte”*.

*Es por ello que, durante la tramitación del expediente previsto para la concesión de licencia de actividades clasificadas como molestas, peligrosas, nocivas o insalubres es indispensable poner en conocimiento de quienes dispongan del carácter de colindantes de la industria donde se pretendan desarrollar dichas actividades la totalidad de los datos que obren en él, al objeto de que por los mismos se pueda hacer uso de los derechos de contradicción y defensa que les reconoce el ordenamiento jurídico. No disminuye el derecho del ciudadano el hecho de que la finca “vecina” y la que sirve de soporte a la actividad estén separadas por un camino rural (según el interesado, no es tal, sino una servidumbre de la acequia que pasa por allí), ya que esta circunstancia no disminuye o altera la incidencia de la actividad*

sobre la misma; en todo caso, el trámite debería haberse realizado con las demás parcelas de alrededor, que lindan directamente, sin que se aprecie ningún elemento de separación.

Sentada esta conclusión, es conveniente señalar las consecuencias jurídicas que derivan del defecto procedimental. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, considera (artículo 63) anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, aclarando en el párrafo 2º que “el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”. En el caso que nos ocupa, la falta de notificación individual pudo generar indefensión no solo al ciudadano que presenta la queja, sino a otros propietarios colindantes, al no haberseles dado la oportunidad de formular reclamaciones u observaciones en defensa de sus derechos o intereses.

El artículo 67 de la misma Ley 30/1992 permite a la Administración convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. Dado que aquí la posible anulabilidad viene motivada por la falta de notificación a los colindantes (directamente o mediando un camino o acequia, sin que esta puntualización permita distinguir grados relevantes de afección), la subsanación pasaría por realizar el trámite, recibiendo y resolviendo las alegaciones vecinales, e incorporando a la resolución dictada las prescripciones que procedan, si aquellas resultan aceptadas.

#### **Segunda.- Sobre el derecho a obtener determinada documentación de un expediente.**

El ciudadano interesado en este expediente de actividad clasificada solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza, de forma subsidiaria respecto a la petición principal de revocación de la licencia, que se le diese traslado de la resolución del Consejo de Gerencia de 13/04/10; se le denegó alegando la norma contenida en el artículo 31.1.c de la Ley 30/1992, que se refiere a “c/ Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”. A juicio de esta Institución, la denegación es incorrecta, por las siguiente razón: de los tres supuestos que cita dicho precepto como justificativos de la condición de interesado, el solicitante no es, claramente, el primero de ellos (en este grupo están “a/ Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos”), pero tampoco el que se cita en la resolución de la Gerencia, sino el referido con la letra b: “Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”.

Es indudable que el propietario de un terreno contiguo al emplazamiento de una actividad clasificada es titular, en principio, de derechos que pueden resultar directamente afectados por la decisión que se adopte. Para ostentar esta legitimación es suficiente con demostrar, como así se ha hecho, la titularidad de una finca próxima a aquella en que la industria va a ser instalada; el interés en conocer sus circunstancias se justifica en que las mayores o menores molestias, incomodidad o insalubridad de la industria próxima repercuten directamente sobre la

propiedad, con lo que se cumple el supuesto legal de ser titular de derechos que puedan ser afectados por la resolución, y no solo de interés legítimo individual.

Dado que la solicitud subsidiaria iba únicamente encaminada a que se le diese traslado de la resolución de la Gerencia de Urbanismo, entendemos que la denegación no está justificada, al considerar al interesado titular de un derecho afectado por la misma.

Cabe alegar también en contra de esta denegación una norma de procedimiento general, el artículo 207 del *Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales*, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que establece: “*Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las Entidades locales y de sus antecedentes, ....*”, derecho que únicamente puede verse denegado o limitado, mediante resolución motivada, “*en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas*”, situaciones que evidentemente, no se producen aquí.

### 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 las **SUGERENCIA**:

Que, con el fin de subsanar las deficiencias apreciadas en el expediente para la concesión de licencia objeto de queja, y en orden a cumplir lo establecido en el artículo 65.2 de la *Ley de protección ambiental de Aragón*, notifique personalmente a los vecinos inmediatos a la parcela donde se pretende levantar el tanatorio-crematorio, reciba las reclamaciones que presenten e incorpore a la licencia las prescripciones que pudieran resultar de su aceptación, dando traslado de la resolución que se adopte a todos los interesados.

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.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**