
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario n° 88/2003. Sentencia n° 289 (28-10-2003)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

LICENCIA DE ACTIVIDAD CLASIFICADA. DENEGACIÓN. CENTRO LAVADO DE AUTOMÓVILES.

Licencia provisional. No procede: instalación compleja.

Uso industrial, con carácter propio. Interpretación sistemática: estación de servicio.

Uso incompatible.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Alfonso Tello Abadía

En la ciudad de Zaragoza, a veintiocho de octubre de 2003

Vistos por mí, D. José Alfonso Tello Abadía, Magistrado- Juez del Juzgado Contencioso Administrativo n° 3 de los de Zaragoza, los presentes autos de procedimiento ordinario n° 88/03 , seguidos a instancia de H.E., S.A. representado por la procuradora Sra. N.J. y asistido por los letrados Sr. S.G. y Sr. U.C. contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento Zaragoza de fecha 5-12-2002 por el que denegaba licencia de actividad clasificada para centro de lavado de automóviles y estación de servicio sita en Avda. Cataluña, representada la Administración por la procuradora Sra. C.A. y asistida de la letrada Sra. P.S. resultan los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 25 de febrero de 2003 fue turnado a este Juzgado procedente del Juzgado Decano de los de esta ciudad, escrito interponiendo recurso contencioso- administrativo contra la resolución arriba indicada. Mediante proveído de fecha 6 de marzo de 2003 , se tuvo por interpuesto dicho recurso y se reclamó el expediente administrativo a la Administración demandada . Recibido con fecha 10 de abril de 2003, se dio traslado a la demandante que con fecha 13 de mayo de 2003 presentó demanda solicitando una sentencia estimatoria con anulación del recurso recurrido.

Mediante resolución de 14 de mayo de 2003 se tuvo por evacuado el trámite y se dio traslado a la defensa de la Administración para que contestase la demanda, trámite mediante escrito presentado a 9 de junio de 2003. Mediante auto de fecha 12 de junio de 2003 se fijó la cuantía del presente procedimiento. No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó el trámite de conclusiones, y verificado con fecha 11 de julio de 2003 se declaró el procedimiento concluso para sentencia.

CUARTO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Si bien es cierto que en el suplico de la demanda se interesa la declaración de nulidad del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 5/12/2002, después añade como situación jurídica a reconocer a favor de la actora que se declara su derecho a obtener licencia municipal en los términos previstos en el art. 30.2 de la Ley 5/1999, es decir, una licencia de carácter provisional, de manera que a este extremo deberá limitarse el debate.

Ninguna cuestión se plantea entre las partes sobre la calificación del suelo sobre el que se pretende levantar la instalación para la que se solicita licencia, y el

debate como señala el demandante, es de carecer netamente jurídico, y se refiere a la calificación que se señale a la actividad atendiendo a los arts. 2.7.14 y 2.7.8 del PGOU y a la interpretación que se de a los preceptos señalados, pues de ello dependerá el éxito de la acción.

Como señalan las partes, para la aplicación del art. 30.2 de la Ley 5/1999 son necesarios dos requisitos, uno primero que se trate de usos y obras de carácter provisional y como segundo requisito que sean usos no prohibidos por el Plan. Las partes en sus respectivas exposiciones siguen el mismo orden previsto en el art. 30.2, es decir, primero analizan la provisionalidad de la instalación y a continuación si se trata de un uso prohibido. Aquí se va a alterar dicho orden, pues si se concluye que es un uso prohibido por el planeamiento carece de sentido entrar a examinar su provisionalidad, lo que de contrario no ocurrirá.

Así las cosas, la Administración al tiempo de resolver la pretensión formulada en el expediente administrativo, y después en el escrito de contestación a la demanda ha venido entendiendo que se trataba de un uso industrial al quedar incluido dentro de lo dispuesto en el art. 2.7.8 del PGOU entendiendo que el lavadero de coches puede tener entidad por sí mismo o ir unido a otra actividad que a su vez sea clasificada, interpretaba el art. 2.7.8 en este sentido y señalaba que dicho precepto cuando dice: "...y estaciones de servicio, lavado y reparación de automóviles" está haciendo una enumeración colocando la conjunción "y" cuando se refiere a la última actividad que va a enumerar, pero no se trata de una actividad que deba reunir las tres condiciones para calificarse como industrial. En definitiva entendía la Administración que el lavadero de coches se trata por sí de un uso industrial, y ello tanto si se considera de forma aislada como si se considera junto con otra actividad.

Por el contrario la demandante, como no podía ser de otra forma, discrepaba de la interpretación ofrecida por el Ayuntamiento y ello por el carácter complementario del uso que se pretendía licenciar, que lo era a la gasolinera ya existente y debidamente licenciada; por la interpretación gramatical del propio art. 2.7.8 de la que resultaba que el último inciso del art. 2.7.8 antes transcrito se trataba de un actividad única, que debía contemplar las tres que se enumeraban, no siendo admisible distinguir tres actividades separadas como hace la Administración; por carecer de sentido la interpretación de la demandada, pues con arreglo a la misma no podrían ofrecerse aquellos servicios que se ofrecen en casi todas las gasolineras, pues supondría pasar de un servicio de infraestructura a un uso industrial.

SEGUNDO.- El precepto cuya interpretación se discute tiene la siguiente redacción: "2.7.8 Uso productivo industrial. Uso productivo correspondiente a las actividades de transformación de materias, conservación, almacenamiento, distribución y transporte de productos sin venta directa al público, talleres de mantenimiento, reparación y atención de bienes y equipos, actividades artesanas, y estaciones de servicio, lavado y reparación de automóviles."

En primer lugar y en cuanto a la interpretación gramatical propugnada por la parte, la propia redacción del precepto impide compartir la conclusión a que llega la actora, pues el precepto separa distintos tipos de actividades que considera industriales, así se distinguen entre las relativas a transformación de materias; la relativa a productos al público; las que se refieren a bienes y equipos y por último las que tiene que ver con determinados servicios al automóvil. Dentro de cada una de estas actividades diferentes las comas en realidad no están separando distintas facetas de la misma actividad sino que hacen una enumeración de las distintas actividades que pueden encuadrarse en un mismo uso, y ello resulta no solo del inciso que nos ocupa, sino también de los anteriores, así justo antes se está refiriendo a determinado tipo de talleres, concretamente "talleres de mantenimiento, reparación y atención de bienes y equipos". Es evidente que la norma no está distinguiendo tres tipos de actividades : mantenimiento, conservación y atención, sino que se está refiriendo a una actividad conjunta en la que es posible distinguir diferentes niveles de actividad. Otro tanto sucede con la

actividad con la que inicia el apartado: “conservación, almacenamiento, distribución y transporte de productos sin venta directa al público”. El precepto está enumerando aquí una serie de actividades que tienen que ver con la distribución de mercancías, pero no necesariamente deben tratarse de actividades realizadas conjuntamente para la consideración como industrial de la actividad.

Está claro que el precepto no tiene una redacción afortunada, pues en otro caso carecería de sentido el presente recurso, y la escasa fortuna viene puesta de manifiesto por otras redacciones anteriores en la que quedaba clara la autonomía de los lavaderos de automóviles y que debía considerarse de forma aislada y no con relación a otras actividades del automóvil, así el PGOU de 1986 en su art. 2.1.5.3, al referirse a las actividades clasificadas enumeraba entre otras: “Garajes de carácter público o privado con superficie superior a 150 m², así como estaciones de servicio e instalaciones de lavado y engrase de vehículos”. No planteaba duda alguna que las instalaciones de lavado tenían un carácter propio, sin necesidad de ir unida a una estación de servicio. En similares términos se expresa el art. 97.3 de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal de la Provincia de Zaragoza, cuando al referirse a actividades clasificadas, del mismo modo que el PGOU de 1986 lo hace a: “estaciones de servicio e instalaciones de lavado y engrase de vehículos”. Se configuran pues, los lavaderos de automóviles como instalaciones con singularidad propia.

Lo dicho hasta aquí lleva a estimar que una correcta interpretación gramatical, tanto por la forma de redacción del resto del apartado, como por la propia redacción anterior de preceptos relativos a las mismas actividades contenidas en el último inciso del art. 2.7.8, cuando se refiere a estaciones de servicio, lavado y reparación de automóviles, está haciendo una enumeración de distintas actividades que debe considerarse como uso industrial y no se está refiriendo a un conjunto de las tres actividades, de manera que no es preciso que se reúnan las tres actividades para poder considerarse uso industrial.

No obstante lo que se acaba de decir, existe un elemento que aparentemente puede distorsionar lo anterior, es el art. 2.7.14 en el que dentro de los servicios públicos se incluyen los servicios de infraestructura, donde se ubican a su vez en el apartado d) “Estaciones de venta de carburantes”, y dicha perturbación se insiste, tiene un carácter más aparente que real. Podría parecer que en realidad el PGOU se está refiriendo en dos lugares distintos a una misma actividad, en el art. 2.7.8 bajo la denominación de estaciones de servicio y en el art. 2.7.14 bajo la de estaciones de venta de carburantes. Pero sin embargo una interpretación sistemática de este último precepto permite concluir que se está refiriendo a instalaciones de reducido tamaño, pues el art. 2.7 al definir los servicios públicos dice que: “Lo constituyen los servicios que presta a los ciudadanos la Administración pública directamente o a través de intermediarios, en relación con la conservación general del espacio urbano, la salvaguarda de las personas y bienes, el suministro de servicios que de ella dependan, etc.; incluye también actividades privadas, como los medios de telecomunicación asimilables a este concepto de servicios públicos y los Servicios de infraestructura y suministro básico de la ciudad.” A su vez dentro de los Servicios de infraestructuras relaciona usos de servicio destinados a las necesidades de abastecimiento, saneamiento, comunicaciones, transporte colectivo y otras análogas de la ciudad, y es aquí donde se ubican las estaciones de venta de carburantes. De manera que se incluyen en un concepto de suministro para las necesidades de abastecimiento propias de la ciudad, considerándose necesaria la existencia de una red de distribuidores de carburantes a lo ancho de la ciudad. Pero en cualquier caso está íntimamente ligado a la idea de suministro, la cual no puede predicarse de una estación de lavado de coches, al no formar parte el lavado de coches de un supuesto que pueda considerarse suministro de necesidades básicas de la ciudad.

En definitiva el PGOU distingue las estaciones venta de carburantes, que son para atender el suministro de este tipo de productos, de las estaciones de servicio que suponen un concepto más amplio y con una mayor oferta al

automovilista, de manera que serán las características de concreta gasolinera las que determinarán su inclusión en art. 2.7.14 ó en el 2.7.8.

TERCERO.- Tampoco puede compartirse con el actor la tesis de que en realidad se trata de un uso complementario o accesorio al principal, que es la gasolinera. En primer término por que trata de una actividad con sustantividad propia y así considera el art. 2.7.8 del PGOU y en segundo por la propia descripción de la actividad realizada en la memoria presentada junto con la solicitud de licencia, pues la instalación supone un coste próximo a 8.500.000 ptas., en el que 258 metros cuadrados se emplean para las instalaciones y más de 1.000 metros cuadrados para viales y jardines. Es decir, se trata de una instalación de unas dimensiones considerables, y por otro lado con unas previsiones económicas también importantes, pues se parte de una facturación anual de 40.000.000 de ptas. lo que lleva a dudar del carácter accesorio de la instalación.

En conclusión, la actividad de lavadero de coches debe considerarse como una actividad industrial, al venir así enumerada en el art. 2.7.8 del PGOU y no como un servicio de infraestructuras, lo que lleva a concluir que se trata de un uso incompatible con el previsto para el lugar donde pretende ubicarse la instalación.

CUARTO.- Por otra parte, y a pesar de lo que se ha anticipado sobre el carácter provisional de la instalación, debe decirse a que sea de una forma somera, que no resulta del proyecto la provisionalidad que se pretende, pues se trata de una instalación que ocupa una porción considerable de terreno tal y como se ha visto más arriba, en la que es necesario ubicar no solo las instalaciones propias de lavadero, sino también un pequeño local técnico y las conducciones necesarias para la salida y recogida del agua necesaria para el lavado de los vehículos, también se prevé la instalación de dos depósitos de agua; también se relata en la memoria la necesidad de instalar una fosa de decantación en cada una de las pistas de lavado, y todo un complejo proceso para el vertido de las aguas empleadas.

Es decir, se trata de una instalación que tiene una cierta complejidad y que no parece subsumible en la provisionalidad referida en art. 30.2 de la Ley 5/1999.

Todo lo cual lleva a concluir que procede la desestimación del recurso interpuesto por estar la actividad administrativa ajustada al ordenamiento jurídico

QUINTO.- No se observan motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación.

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por H.E., S.A. contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 5/12/2002, por el que se denegaba licencia de actividad clasificada para centro de lavado de automóviles y estación servicio sita en Avda. de Cataluña nº 254-258, por estar la actividad administrativa ajustada al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.- No imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi sentencia contra la que podrá interponerse recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dentro de los quince días siguientes a su notificación, lo pronuncio, mando y firmo.