

EXCMA. AUDIENCIA TERRITORIAL DE ZARAGOZA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.1 1165/1987. Sentencia n.1 899 (24-10-1988)
Expediente: 162.820/1987

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.
LICENCIA DE OBRAS (Planta industrial).
Sujeta a condiciones.
Legitimación o acción pública.
Calificación urbanística del terreno. Traslado de industria. Interdependencia con licencias de apertura y de instalación (previa).
Necesidad de Planeamiento especial.

Ilmos. Sres. MAGISTRADOS
PRESIDENTE D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)
D. Julio Boned Sopena D. Juan Piqueras Gayó

En Zaragoza, a veinticuatro de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.
Es objeto de impugnación el acuerdo de la Corporación demandada, de 9 de septiembre de 1987, que debe entenderse confirmado en forma presunta, en vía de reposición sobre licencia de obras.
Procedimiento: Ordinario.
Cuantía: Indeterminada.
Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. B El 6 de marzo de 1987 el representante de C. E. I., S. A. solicitó de la Alcaldía del Ayuntamiento de Zaragoza: *Licencia para Construcción del Proyecto de Reconversión de la Planta de Fabricación de Jarabe de Glucosa en sus instalaciones de Y. La licencia fue concedida, con diversos condicionamientos que se recogerán en el primero de los fundamentos jurídicos de esta resolución, el 9 de septiembre de 1987, contra la que dedujo la Junta de Compensación recurrente la preceptiva Reposición que debe entenderse desestimada en forma presunta, por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo+.

SEGUNDO. B Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que anule la licencia concedida, con demolición de las obras ejecutadas.

TERCERO. B Tanto el Ayuntamiento de Zaragoza como Y, en sus contestaciones a la demanda, suplicaron la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

CUARTO. B Recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de la propuesta.

QUINTO. B Finado el periodo probatorio se señaló para Vista el 5 del corriente mes de octubre, en cuyo día se celebró y en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos, habiéndose acordado unir a los autos los documentos que cpor fotocopia no impugnadaC aportó la Corporación demandada.

SEXTO. B Recibida posteriormente la prueba solicitada del Ayuntamiento, se puso de manifiesto a las partes, por tres días, para alegaciones.

SÉPTIMO. B En la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. B Se impugna en este proceso el acuerdo del Consejo de Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 9 de septiembre de 1987 (que debe entenderse confirmado en reposición, en forma presunta, por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo), por el que se acordó: *...Conceder a D. L. A. C., que actúa en nombre y representación de C. E. I., S.A. licencia de obras para la construcción de un proyecto de reconversión de la planta de fabricación de jarabes de glucosa, en la empresa C. E. I. S.A., sita en calle Y de esta ciudad, de acuerdo con el proyecto presentado y visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Aragón y Rioja, con fecha 4 de marzo de 1977+. La licencia queda sujeta al cumplimiento de lo siguiente: *1.1 Deberá garantizarse el perfecto y permanente funcionamiento de la solución aceptada para el vertido. 2.1 Deberán adoptarse todas aquellas medidas correctoras que en el transcurso del tiempo puedan ser precisas y exigibles según las normas vigentes. 3.1 No se podrá utilizar la nave hasta que se obtenga la preceptiva licencia de instalación que se encuentra en trámite en el expediente número 162.733/87. En el caso de no concederse la licencia de instalación, esta licencia de obras queda sin efecto, de acuerdo con el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. 4.1 El tratamiento del vertido a la solución que corresponda en la licencia de instalación de acuerdo con las OO.MM. de Medio Ambiente+. Frente a este pronunciamiento administrativo, la Junta de Compensación recurrente pide sentencia: *...que anule la licencia de construcción para la nave industrial concedida a C. E. I., S. A. por el Ayuntamiento de Zaragoza por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, con la correspondiente demolición de las obras a su amparo ejecutadas+.

SEGUNDO. B Antes de entrar a conocer de la cuestión de fondo debe rechazarse la causa de Inadmisión del recurso, deducida por las partes demandada y codemandada. Sin necesidad de buscar una reinterpretación del artículo 28.1.a) de la Ley Reguladora de nuestra Jurisdicción Contenciosa a la luz del artículo 162.1.b) de la Constitución, sustitución del concepto de *interés directo+ por el de *interés legítimo+, siguiendo la línea de las sentencias del Tribunal Constitucional números 50/1982, de 11 de octubre, y 52/1983, de 11 de julio, bastará con reproducir ahora lo que ya apuntamos en nuestra sentencia número 559/88, de 17 de mayo, según el cual: *3.1 CONSIDERANDO: Que entrando en el estudio de la primera de las causas de inadmisibilidad referidas, debe señalarse que para la válida constitución de la relación jurídico procesal es preciso que quien acciona tenga a) *capacidad para ser parte+, equivalente a la capacidad jurídica y atribuible a quienes tengan la aptitud para ser titulares de derechos y obligaciones; b) *capacidad procesal+, equivalente a la capacidad de obrar, o de actuar genéricamente en el proceso y que ostentan quienes se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos, y c) *legitimación+, que es la capacidad para actuar en un proceso concreto, aptitudes éstas que cuestionadas respecto a la Junta de Compensación recurrente exigen poner en relación el artículo 127.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo con el artículo 235; el primero de ellos establece que *la Junta de Compensación tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines+, disponiendo el segundo de los mencionados que *será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas+. Pues bien, si el primero de los artículos referidos atribuye indudablemente a las Juntas de Compensación las dos primeras aptitudes, el segundo de ellos, al consagrar como lo hiciera ya la antigua Ley del Suelo la acción popular o acción pública en materia de Urbanismo para exigir la observancia de los preceptos de la Ley del Suelo y de los planes de ordenación urbana, impide acoger la causa de inadmisibilidad propuesta, fundada en la falta de legitimación de la recurrente, ya que como señala reiterada jurisprudencia, en virtud de dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado.

TERCERO. B Que para una correcta delimitación del marco fáctico dentro del cual nos movemos, convendría recordar que en la sentencia antedicha referida a impugnación de la Adaptación Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza C dijimos: CONSIDERANDO: ... Es sabido que el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1968, clasificaba el terreno litigioso como zona residencia semiintensiva admitiendo la ampliación de las industrias existentes. El Plan Parcial de 1979 suprimió esa calificación y dejó fuera de ordenación a C. E. I., S. A. Posteriormente, el 13 de noviembre de 1980, el Ayuntamiento de Zaragoza acuerda modificar el Plan General y el Parcial para recalificar los terrenos litigiosos y los de su entorno, atendiendo a la protección de la actividad industrial de C. E. I., S. A., así como al equipamiento escolar y de zonas verdes. Con esta nueva situación, los terrenos sobre los que se asienta C. E. I., S. A. son denominados en la calificación del Plan como Zona E, que tolera el actual uso industrial y su ampliación en sus propios terrenos, si bien extinguido su actual uso, se incorporarán a las previsiones del Plan mediante un planeamiento especial. Esta opción también llama la atención de uno de los recurrentes que afirma no encontrar su reflejo en la Ley. Pero poco importa la situación destacada por el recurrente cuando, aún pudiéndose apoyar en lo previsto por el artículo 61.1 de la Ley del Suelo, nada obsta a considerar esa opción como una de las posibles que incorpora la discrecionalidad que pilota la potestad que se ejercita. 9.1 CONSIDERANDO: ...La Administración debe explicar el proceso argumentativo que le impulsó a la adopción de la decisión recurrida y aportar los acreditamientos necesarios. Para justificar su decisión de revisar el destino del suelo acude al descubrimiento de usos no previstos, alegando que se trata de un supuesto legalmente admisible (artículo 58.1, apartado 3.1 de la Ley del Suelo), y no como pretenderían los recurrentes legalmente rechazado (reservas de dispensación en el artículo 57.3 de la Ley del Suelo). Apoyada en esa legalidad, la Administración argumenta que existe una evidente falta de rentabilidad en el traslado de la industria, si se pone en relación con el aprovechamiento edificatorio previsto en el lugar. Parece desprenderse de esa argumentación que la Administración entiende que lo razonable sería que la industria se trasladase, pero que no puede asumir su coste. De los argumentos de la Administración, la Sala extrae la consecuencia de que la decisión adoptada en la revisión del planeamiento, cubre con holgura las exigencias del interés público. En consecuencia, pareciendo obvio que no han incidido en nulidad plena los actos impugnados, tampoco se ha violado las técnicas de la discrecionalidad, puesto que ni los hechos determinantes obligan a aceptar la tesis de quienes acciona, ni cabe Cpor las razones expuestas con anterioridadC hablar de desviación de poder.

CUARTO. B Que invirtiendo el orden de las causas de impugnación alegadas por la parte actora, veremos que como se desprende del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que regula la intervención administrativa en la actividad privada C y recoge el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de mayo de 1975C, la intervención en la actividad de los administrados para la concesión de licencias, es distinta C en su fundamento y finalidadC cuando dicha intervención se solicita para el otorgamiento de una licencia a las que se refiere el artículo 9 de dicho Reglamento, que en el caso contemplado en el artículo 22.3 del propio Reglamento, que establece que cuando con arreglo al proyecto presentado, la edificación pretendida se destine C específicamenteC a establecimiento de características determinadas (cual es el caso que ahora nos ocupa, en donde se pretende una reconversión de la planta de fabricación de jarabes de glucosa que la sociedad codemandada tiene en la Y, de esta ciudad) no se concederá la licencia de obras sin el otorgamiento de la de apertura C si fuese procedenteC; sustanciándose la solicitud por los trámites establecidos en los artículos 29 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, de 30 de noviembre de 1961, si resultase la actividad incluida en el mismo, cual ocurre C indubitadamenteC en el supuesto que ahora estamos resolviendo.

QUINTO. B La razón de esta doctrina jurisprudencial es muy clara, porque al existir C como recuerda la sentencia del mismo Tribunal Supremo, de 22 de diciembre de 1967C una verdadera interdependencia entre

ambas autorizaciones, en evitación de construcciones que nunca podrán utilizarse de no otorgarse la autorización de licencia pretendida, las obras tienen un carácter subordinado.

SEXTO. B La aplicación jurisprudencial nos lleva a la conclusión de que para la obtención del permiso de obras debió tenerse en cuenta: A) Que se trataba de una actividad que exigía licencia de apertura, conforme al artículo 22.1 del Reglamento Municipal de Servicios antes citado, porque la intervención va dirigida a verificar si los locales e instalaciones reúnen las debidas condiciones de seguridad y salubridad. B) Que yendo destinada la actividad a la reforma de instalaciones fabriles, la licencia de obras exigía previamente la de Instalación como requisito para la apertura con subsiguiente tramitación del expediente con sujeción a la reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

SÉPTIMO. B El Ayuntamiento de Zaragoza no ha seguido el camino legalmente previsto y ha concedido una licencia de obras con olvido de que a la misma necesaria e inexcusablemente debe preceder la de Instalación, como condicionante de la de apertura, el intentar salvar este obstáculo condicionando la obra a la instalación constituye una abierta derivación procedimental contraria al principio de legalidad y a la ordenación escalonada de unas y otras licencias. Llegados a este punto de razonamiento la única consecuencia es la estimación del recurso en lo que a la anulación de la licencia se refiere (no en el tema de la demolición que es distinto y puede resultar legalizable), puesto que de todo lo expuesto (y especialmente de la previsión del artículo 22.3 del Reglamento de Servicios) se desprende la preferencia del destino específico de la construcción sobre la obra. Frente a esta conclusión el afirmar que C. E. I., S. A. tiene licencia de instalación, por aplicación de la ficción legal del silencio administrativo Positivo previsto en el artículo 1.1 del Real Decreto Ley número 1/1986, de 14 de marzo, de Política Económica, olvida que esta ficción no puede jugar fuera de la legalidad, y en ningún momento se ha mostrado (o intentado demostrar) que tal legalidad fuera incuestionable.

OCTAVO. B Que cuanto se ha expuesto hace innecesario entrar en el segundo de los extremos en que la parte actora fundaba la ilegalidad del acuerdo de concesión de licencia de obras por defecto de planificación que diera cobertura al acto de autorización, argumento al que no es ajeno un sector de los propios servicios municipales, sirviendo (al efecto) el informe emitido por el servicio de licencias de la Gerencia Municipal, de 20 de julio de 1987, donde se dice: *Tal como se indica en el informe Técnico el emplazamiento está dentro del Área de Intervención y, siendo su instrumento de ordenación un plan especial, el cual no ha sido realizado. Tal como se indica en la norma 4.1.6. del Plan General Revisado, para poder obtener la licencia solicitada, deberá realizarse primeramente la figura de planeamiento prevista en este Área de intervención, no pudiéndose conceder licencia hasta la aprobación del mismo. Por otro lado hay que señalar que la actividad está sujeta al Reglamento de Actividades Nocivas, Insalubres, Molestas y Peligrosas de 30 de diciembre de 1961, y en concordancia con el mismo y con el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, no se puede conceder la licencia de obras sin haberse otorgado primeramente la licencia de instalación. En el expediente de licencia de obras, si bien no consta la obtención de licencia de instalación, consta informe de la Dirección de Ingeniería Industrial de 10 de junio de 1987, señalando que la licencia puede concederse con condiciones. Debe de realizarse para poder obtener la licencia solicitada el Plan Especial que desarrolló el Área de Intervención, así como obtener la correspondiente licencia de instalación+.

NOVENO. B No procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO. B Rechazamos la inadmisibilidad del recurso deducido por las partes demandada y codemandada.

SEGUNDO. B Estimamos, sustancialmente, el presente recurso contencioso número 1.165 de 1987, deducido por la ...

TERCERO. B Anulamos el acuerdo de concesión de licencia de obras otorgado a *C. E. I., S. A.+ por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, en 9 de septiembre de 1987, así como su confirmación presunta en reposición, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo, objeto de impugnación.

CUARTO. B Desestimamos la petición de demolición de obras pretendida por la parte actora.

QUINTO. B No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.