

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recurso n.º 517/1989. Sentencia n.º 983 (21-12-1989)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.

LICENCIA DE INSTALACIÓN.

Establecimiento industrial en planta reconvertida de jarabes de glucosa.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata (*Ponente*)

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación el acuerdo de la Corporación demandada, de 5 de enero de 1989, que debe entenderse confirmado en forma presunta, en vía de reposición, sobre licencia de instalación.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio Cano Mata.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Previa la legal tramitación, por acuerdo 5 de enero de 1989, la Alcaldía del Ayuntamiento de Zaragoza concedió licencia de instalación de un establecimiento industrial en la planta reconvertida de fabricación de Jarabes Glucosa que «C. E. I., S.A.» tiene en sus instalaciones de... La licencia fue concedida —repetimos— con diversos condicionamientos y 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. – Previa la admisión a trámite del recurso de 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.

TERCERO. – Tanto el Ayuntamiento de Zaragoza como C. E. I. S.A., en sus contestaciones a la demanda suplicaron la inadmisión del recurso y, subsidiariamente su desestimación.

CUARTO. – Recibido el recurso a prueba se da pertinencia de la propuesta.

QUINTO. – Finado el periodo probatorio se acuerda vista el 13 del corriente mes de diciembre, en cuyo día se celebró y en cuyo acto las partes ratificaron los escritos, habiéndose acordado unir a los autos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Se impugna en este proceso el acuerdo de la Alcaldía del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de 5 de enero de 1989 —que debe entenderse confirmado en reposición, en forma presunta, por la aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo—, por el que se acordó: «Conceder a C. E. I., S.A. (D. L. J. A. C.) licencia de instalación de un establecimiento industrial en la planta reconvertida de fabricación de jarabes de glucosa sita en ..., de conformidad con las siguientes condiciones: La instalación deberá hacerse con arreglo al proyecto presentado que obra en el expediente. La distancia mínima de órganos móviles a paredes y medianerías, será de un metro; los órganos de tramitación serán protegidos; se cumplirá, en cuanto afecte, el reglamento de instalaciones receptoras, las Ordenanzas Municipales y Decreto del Ministerio de la Gobernación de 17 de abril de 1983, relativo a evitar o atenuar las perturbaciones que la instalación pudiera producir en los receptores radioeléctricos, así como en aparatos de televisión. El interesado cumplirá cuantas disposiciones se dictaren sobre seguridad e higiene. La presente licencia no da derecho a la práctica de operaciones insalubres, peligrosas o muy incómodas para el vecindario. El arbitrio a satisfacer por la instalación será de

106.612 pesetas y por confrontación de proyectos de 45.383 pesetas. Horarios: Cabe horario nocturno. Deberá adoptarse, si fuera preciso, las oportunas medidas correctoras que se ordenaran, no pudiendo comenzar las actividades industriales sin que antes no gire la oportuna visita de comprobación por funcionarios técnicos del Ayuntamiento, y sometido a las disposiciones reglamentarias y del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961. La Alcaldía se reserva la facultad de retirar la presente licencia cuando el interés público así lo aconseje, sin que, en tal caso, tenga el interesado derecho a formular al Excmo. Ayuntamiento reclamación de perjuicios por ningún concepto. Esta licencia carece de validez mientras no se haya hecho efectivo el importe del timbre correspondiente». OTRAS CONDICIONES: A) Prevención de incendios: Se realizará una señalización de vías de evacuación horizontales y verticales así como indicadores de situación de extintores. La iluminación de emergencia y señalización luminosa de salida será conforme exige la distribución de equipos industriales, para una suficiente seguridad en la evacuación y acceso. En «zona de proceso» planta 8,50 m. y 12,85 m. se situarán sendos extintores P. eficacia 21-A. En «zona de almacenamiento» planta 2ª se realizarán dos sectores de incendio (grado RF-120 puertas RF-60). El presente proyecto de prevención se debe enmarcar en un proyecto de toda factoría en que se analicen los riesgos específicos de cada área y su mutua influencia, a fin de disponer de un conjunto de medios de protección que aseguren a la totalidad de los edificios y usos, así como a otros edificios próximos. Se elaborará finalmente un Plan de Medidas preventivas y métodos de actuación de emergencia, conforme al Título VII de la Ordenanza. B) Aguas Residuales: El vertido se califica de clase III. Deberá construir arqueta de toma de muestras. Es necesaria la instalación de neutralización y la sustitución de un tramo de colector. C) Ruidos: Los niveles sonoros en el exterior de la factoría no superarán 55 dB (A) según establecen las Ordenanzas Municipales, a cuyo fin deberá introducir las oportunas medidas correctoras. D) Vahos: Se introducirán medidas correctoras para eliminar las molestias. OTRAS CONDICIONES. La introducción de las medidas correctoras de protección del Medio Ambiente habrán de ajustarse al Acuerdo Plenario de 17 de julio de 1988. En el plazo de tres meses deberá presentar proyecto de prevención de incendios, para la totalidad del edificio. Debe darse traslado al Servicio de Licencias. La licencia deberá ser condicionada a lo especificado en el proyecto y a las determinaciones señaladas en los informes técnicos. Esta licencia no tendrá validez sin la presentación del comprobante de pago de los derechos municipales que correspondan. Han sido satisfechas las tasas citadas en la licencia, recogándose la misma en el día de la fecha.

SEGUNDO. – 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, que obviamente no se refiere a un problema de capacidad, sino de legitimación. Como ya hemos dicho en nuestra sentencia n.º 899/1988, 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 60/1982, de 11 de octubre y 62/1983 de 11 de julio, bastará con reproducir ahora lo que ya apuntamos en nuestra sentencia número 559/1988, de 17 de mayo, según el cual: «3º. 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 entre 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. – 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— dijimos: ...«8º. CONSIDERANDO: ...Es sabido que el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1968, calificaba el terreno litigioso como zona residencial semiintensiva 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 el 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 incorporará la discrecionalidad que pilota la potestad que se ejercita. 9º. CONSIDERANDO: ...La Administración debe explicar el proceso argumentativo que él 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 3º 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 costo. De los argumentos de la Administración, la Sala extrae la consecuencia de que la decisión adoptada en la revisión del planeamiento, cubre con algunas de las exigencias del interés público. En consecuencia, pareciendo obvio que no han incidido en nulidad plena los autos impugnados, tampoco no ha violado las técnicas de la discrecionalidad, puesto que ni los hechos determinantes obligan a aceptar la tesis de quienes acciona, ni cabe —por las razones expuestas con anterioridad— hablar de desviación de poder».

CUARTO. – En relación con la licencia ahora debatida, el estudio de las actuaciones administrativas muestra que el Ayuntamiento de Zaragoza ha seguido todos los trámites precisos —con informe de la Diputación General de Aragón— para dictar una resolución fundada en Derecho; consiguiendo —a juicio de esta Sala— un equilibrio que combina, armónicamente, dos principios que pudieran resultar en oposición una suficiente calidad de vida, de un lado, para los ciudadanos que tienen sus viviendas ubicadas cerca de la factoría para la que se ha concedido la licencia de instalación, y la continuación de una industria creadora de riqueza para los miembros de la comunidad nacional, a la que se exigen unas especiales medidas correctoras con el fin de que su actividad no repercuta negativamente sobre terceros. Esto es, al menos, lo que parece resultar de los abundantes informes, dictámenes y medidas adoptadas en el expediente.

QUINTO. – Entendemos que la finalidad de la denominada «Zona E», donde se ubica la instalación no queda desvirtuada por la licencia de instalación, que viene a cumplir con las previsiones de planeamiento cuya adecuación a la legalidad ya declaró esta Sala en la sentencia que, en parte, se ha transcrito en la tercera de las motivaciones jurídicas, resolución que obra testimoniada en autos y a la que nos remitimos.

SEXTO. – En nuestra opinión también el Ayuntamiento ha seguido una técnica adecuada en la implantación de las medidas correctoras. Hemos recogido, en su literalidad, el acuerdo de concesión de licencia (fundamento jurídico 1º), como mejor exponente del cuidado que la Corporación demandada ha puesto en este punto, buscando el equilibrio de que también hemos hablado con anterioridad (fundamento jurídico 4º).

SÉPTIMO. – El tema más relevante, referido a si era necesario, o no, la aprobación definitiva del Plan Especial del Área de Intervención U.43.1. —del que ha desistido, según pone de manifiesto el acuerdo municipal de 22 de noviembre de 1989, aportado en el acto de la Vista—, debe zanjarse en la forma en que indican los informes municipales de 29 de octubre de 1987 y 29 de septiembre de 1988, el segundo de los cuales emitido por el Jefe del Servicio de Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo dice así: «...el Plan Especial del Área U.43.1 se refiere únicamente al entorno de la factoría, y no a su interior, que queda sujeto al régimen propio de la Zona E, y por tanto no es objeto de ordenación mediante Plan Especial, ni de sistema de actuación urbanística en tanto no se extinga la actual actividad, sin perjuicio de la aportación de suelos u obras de urbanización para el acondicionamiento del entorno a las que se comprometió C.E.I.S.A. durante la tramitación del Plan General. En consecuencia, a juicio de este Servicio, se deduce claramente que la tramitación y posible concesión de licencia de modificación o renovación de edificios e instalaciones del interior de la propia factoría es independiente de la tramitación del Plan Especial de la U.43.1, y concierne únicamente al régimen propio de las zonas E como uso tolerado (Normas 2.3.3. y 4.5.4 del Plan General), en cuyo régimen resulta determinante si las modificaciones o transformaciones que se produzcan reducen las condiciones de uso, en cuanto a aproximarse a los permitidos, y si se establecen las medidas correctoras que en cada caso señale el Ayuntamiento (Norma 2.3.3). A estos efectos cabe señalar que en el acuerdo plenario a que se ha hecho referencia al comienzo del informe se establecen medidas correctoras y se exigen garantías mediante aval y otras cautelas para su ejecución».

OCTAVO. – En cuanto a la alegación de que «C.E.I.S.A.» carece de licencia para las instalaciones que pretende reconvertir, nos parece una argumentación que se aparta del tema que se enjuicia. De un lado porque no existe prueba plena de que esto sea así; y de otro porque ante una nueva licencia de instalación, de ser ciertas las afirmaciones del actor, pudiera propiciarse la incoación de un expediente sancionador, pero difícilmente podría conseguirse la anulación de la actual licencia de instalación. Creemos que con esta alegación se introduce en vía judicial una desviación argumental que debe rechazarse.

NOVENO. – En relación con el acuerdo de 22 de noviembre de 1989, conviene recordar que en el punto cuarto se dispone: «Requerir a C.E.I.S.A. la cesión efectiva de los terrenos ofrecidos como contribución anticipada a la ordenación de su entorno». Quizá con ello queden sin contenido algunas de las suspicacias de quien acciona en orden a la remodelación de la zona y aportación de los espacios a que se comprometió la sociedad codemandada.

DÉCIMO. – En consecuencia, no hay razón alguna que permita estimar el recurso, si seguimos argumentando —como así lo hemos hecho— dentro de las líneas que inició esta Sala al considerar acorde a derecho el nuevo Plan de Ordenación Urbana en la parte impugnada por quien acciona y que dio lugar a la sentencia a que hacen referencia los particulares transcritos con anterioridad.

UNDÉCIMO. – La desestimación del recurso no va acompañada del especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos la causa de inadmisión deducida por las partes demandada y codemandada.

SEGUNDO. – Desestimamos el presente recurso contencioso número 517 de 1989, deducido por la J. de C. A.-Z., de esta ciudad.

TERCERO. – 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.

Esta sentencia fue recurrida ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictándose auto teniendo por apartado y desistido de la apelación, quedando declarada firme la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia.