

## 1. COMENTARIO MONOGRAFICO

# EL CONCEPTO DE «VECINOS» A EFECTOS DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES PARA ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS O PELIGROSAS

340.142:351.777.51

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

La importancia que el establecimiento de actividades de esta índole puede tener para toda la comunidad la ha estimado el legislador en tan alto grado que ha exigido que la tramitación de los expedientes para otorgar tal clase de licencias se someta, en primer lugar, a conocimiento e informe de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, informe que puede incluso ser vinculante para la Corporación municipal, según se establece en el artículo 7.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, cuando ello implique la denegación de la licencia solicitada. Y así bien ha creído conveniente el legislador que tales expedientes se sometieran a *información pública*, por plazo de diez días hábiles, para que quienes se consideren afectados en sus intereses por la actividad que se trata de instalar, puedan examinar el expediente y hacer las observaciones, sugerencias u oposición que estimen pertinentes. Y, además, y extremando la defensa de tales intereses y derechos, ha dispuesto que se haga una *«notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar*

*del emplazamiento*» de la actividad que se trata de instalar (artículo 30 del citado Reglamento).

No vamos a entrar ahora en toda la problemática que ofrece el tema de la tramitación a que ha de someterse la petición de licencia municipal para ejercer cualquiera de las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, sino que vamos a limitar nuestra consideración al punto concreto del concepto de «vecinos» que consigna el legislador, y respecto de los cuales exige que sean personalmente notificados, según antes se ha dicho.

Existe un concepto de vecino que la Ley de Régimen local establece al configurar la diversa situación de las personas de un Municipio en relación con los derechos y deberes que emanan de tal calificación. Al efecto se establece que son vecinos los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término municipal y se hallen inscritos en el Padrón municipal, no alcanzando tal calificación, por tanto, a los extranjeros; a los menores de edad o no emancipados o a aquellos que, aun figurando en el Padrón municipal, sean transeúntes, por no residir habitualmente en el término municipal correspondiente.

Pero con independencia de este concepto restringido que a determinados y concretos fines establece la Ley de Régimen local, hay otro concepto general de vecino que se refiere a toda aquella persona que habita en lugar más o menos próximo; y así hablamos de vecino de éste o el otro piso, aunque sea extranjero o tenga la calificación municipal de meramente domiciliado o transeúnte. Incluso aplicamos el concepto de vecino a un Estado inmediato al nuestro, simplemente por tener una frontera común.

De manera que, teniendo en cuenta la finalidad que persigue el legislador en el precepto citado, a efectos del ejercicio de tal clase de actividades molestas, etc., parece indudable que una aplicación del concepto restringido que establece la Ley de Régimen local, a efectos de las relaciones generales de tal clasificación respecto del Municipio, sería inaplicable a la materia de que ahora se trata, pues dejaría de conseguirse la finalidad perseguida por el legislador cuando lo que pretende es garantizar, al máximo posible, los derechos o intereses de quienes, por ser colindantes y estar inmediatos a la instalación de la actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa que se trata de ejercer, puedan recibir daños y perjuicios superiores a los que otros ciudadanos habrían de sufrir. Por ello parece de razón interpretar la disposición legislativa de tal modo que no

quede estéril lo que el legislador quiso en dicho precepto, debiendo, por tanto, ser notificado personalmente del proyecto de otorgamiento de la licencia todo propietario inmediato al fundo donde se trata de ejercer la industria o el comercio que sea molesto, insalubre, nocivo o peligroso.

Y si este trámite de notificación personal a los colindantes e inmediatos se incumple, como quiera que ha de considerarse como requisito esencial para garantizar los derechos e intereses de quienes ha querido proteger el legislador, se producirá una nulidad de todo lo actuado con posterioridad a tal infracción del procedimiento.

El Tribunal Supremo así lo ha entendido al dictar su sentencia de 18 de diciembre de 1979 (Ar. 4.444), en donde se argumenta extensamente sobre la tesis que ya fue recogida en la sentencia anterior, de 14 de octubre de 1977, si bien no con la extensión y la abundancia de razones que se consignan en la mencionada sentencia de 18 de diciembre de 1979, como puede verse en los considerandos de la misma que se transcriben a continuación.

#### *Considerandos de la sentencia apelada:*

CONSIDERANDO: Que el artículo 30 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, al regular el trámite a seguir para la concesión de licencias que habiliten para el ejercicio de tales actividades, dispone en el apartado a) del párrafo 2.º, que se abra *información pública*, por término de diez días, para que quienes se consideren afectados de algún modo por la actividad que se pretende establecer puedan hacer las observaciones pertinentes, ordenando expresamente que «se hará además la notificación personal a los *vecinos* inmediatos al lugar del emplazamiento», pues bien, en el presente proceso el fundamental problema planteado es de naturaleza eminentemente jurídica y consiste en determinar *el sentido y alcance que deba atribuirse a la locución «vecinos»* utilizada por el texto legal, pues si a dicho término se le da, como pretenden los demandados, una acepción gramatical equivalente a personas que habitan con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, o se integran en dicho concepto, según el artículo 44 de la Ley de Régimen local, los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término y estén inscritos con este carácter en el padrón municipal, es manifiesto que, como el actor no reside en Paterna, ni por tanto en lugar inmediato al emplazamiento del frigorífico, no debió ser notificado personalmente, y por consiguiente no se cometió infracción formal que posibilite una nulidad de actuaciones; mientras que si al sustantivo «vecinos» se le atribuye, como pretende el actor, el sentido amplio de propietario de edificios o fincas colindantes, aunque no se habite en el inmueble inmediato, es claro que el actor, si 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 comporta.

CONSIDERANDO: Que centrado en tales términos este problema de hermenéutica, esta Sala no abriga la más ligera duda de que *al término «vecinos» debe dársele el segundo de los expresados sentidos, es decir, el de propietario del edificio o predio inmediato o colindante al del lugar del emplazamiento de la industria y ello por las siguientes razones: Primera:* La acepción de «vecino» como persona que habita con otros en un pueblo, barrio o casa, no es única, pues otro de los sentidos del vocablo es el de cercano, próximo o contiguo a un sitio o paraje, significado que coincide con el amplio propugnado; *Segunda:* La definición que nos da el artículo 44 de la Ley de Régimen local de la palabra «vecinos» como «españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término y estén inscritos en el padrón municipal», está circunscrita a los efectos de dicha Ley, según el artículo 41, y no puede generalizarse si no se quiere llegar a la absurda conclusión de que el artículo 30 del Reglamento de Actividades discrimina a efectos de protección jurídica entre españoles y extranjeros propietarios de edificios colindantes con la proyectada ubicación del establecimiento, entre mayores de edad o emancipados y menores no emancipados titulares de derechos dominicales sobre tales edificios inmediatos, entre residentes en fincas colindantes e inscritos en el padrón y residentes no inscritos, etc., dado que con tal interpretación no sería necesario notificar personalmente a los extranjeros, menores y residentes no empadronados, aunque fuesen dueños y viviesen en fincas urbanas contiguas al lugar de la industria, por no tener la condición legal de vecinos, conclusión a todas luces inaceptable; *Tercera: El Decreto de 24 de marzo de 1966 sobre régimen especial del Municipio de Madrid en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en su artículo 2.º dispone que la notificación personal, aquí contemplada, se haga a los vecinos más inmediatos al lugar del emplazamiento, así como a los propietarios del edificio donde se va a establecer la actividad y a los de las fincas colindantes; y este Decreto, que se dictó, según se dice en su preámbulo, con la única finalidad de acomodar el Reglamento de Actividades a la Ley especial para el Municipio de Madrid, que disponía que los actos emanados de sus Organos de Gobierno sólo serían intervenidos por Organismos Centrales de la Administración del Estado y no por Organismos Provinciales, como ocurre en las ciudades o poblaciones de régimen general, debe entenderse no contiene una normativa innovadora de la legalidad existente sino una redacción más explícita de lo que debe entenderse por vecino, ya que no existe razón alguna que justifique un distinto trato en este aspecto procedimental entre Madrid y las demás poblaciones; y Cuarta:* Tanto la Ley de Procedimiento administrativo en su artículo 79, como el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 en el artículo 296, exigen que se notifiquen a los interesados en un expediente, las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses, y es indudable que el propietario de un terreno contiguo al emplazamiento de la actividad 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.

CONSIDERANDO: Que fijado el concepto de «vecino», la segunda cuestión a decidir es la relativa a si el actor es o no propietario de la finca colindante con la del predio en donde se ha situado el matadero frigorífico, fábrica de embutidos y corrales de ganado anejos, y a este efecto, del detenido estudio de las pruebas practicadas y muy especialmente de las certificaciones registrales (documentos núms. 1 y 5 de la demanda), en donde se reseña el historial jurídico de las fincas del actor y de la Entidad codemandada —en la descripción de la finca matriz, de la que se segrega la adquirida por tal Entidad, figura lindando por el Este con el hoy actor—, así como de la certificación catastral (documento núm. 4 de la demanda), de la que igualmente se desprende tal contigüedad, aunque en ella aparezcan como titulares o colindantes los causahabientes de las partes, se llega a la evidente conclusión de que el lugar del emplazamiento del matadero es *inmediato* a la finca propiedad del actor, lindando ambos inmuebles por sus vientos Norte y Este.

CONSIDERANDO: Que si pues el actor es vecino inmediato del lugar del emplazamiento de la actividad de matadero frigorífico, fábrica de embutidos y corrales de ganado anejos, según el sentido que a la palabra vecino se ha dado anteriormente, y no se le notificó personalmente la actividad que se pretendía establecer, se infringió el artículo 30-2-a) del Reglamento de Actividades, en un trámite imperativo del procedimiento, que produjo indefensión al demandante al no habersele dado la oportunidad de formular las reclamaciones u observaciones pertinentes en defensa de sus derechos o intereses, *infracción que al ser insubsanable por haberse concedido la licencia, produce, a tenor del artículo 48 de la Ley de Procedimiento administrativo, la nulidad de actuaciones a partir del momento en que se cometió*, o sea, a partir de la omisión de la notificación personal al demandante establecida por el mencionado artículo 30 del Reglamento, nulidad que lleva aparejada la retroacción del expediente a tal estado procedimental.

CONSIDERANDO: Que no es de apreciar temeridad o mala fe a efectos de imposición de costas.

#### *Considerandos del Tribunal Supremo:*

CONSIDERANDO: Que el escrito presentado en el expediente por el actor, una vez que a petición propia se le dio vista de lo actuado, contenía (y ello resulta de la mera lectura) la petición de revocación o anulación del acto de otorgamiento de la licencia (aunque circunstanciadamente no se citase), así como la de reponer el expediente a momento anterior del trámite, y por ello es patente que contenía los requisitos exigibles a *un recurso* como el *de*

*reposición, cuya esencia consiste simplemente en ser una impugnación del acto ante el propio órgano que lo dictó; en consecuencia procede confirmar este criterio sentado por la sentencia apelada en aplicación correcta del artículo 114 de la Ley de Procedimiento administrativo y entender procedente la impugnación jurisdiccional contra la desestimación presunta de aquel recurso, sin necesidad de exigir una denuncia de la mora que lo hubiera sido para la conformación del acto desestimatorio, caso de considerarse aquel escrito como una nueva petición.*

CONSIDERANDO: Que para ostentar legitimación a efectos de interponer este proceso le bastaba al actor con demostrar (como demostró plenamente, y la otra parte lo admite) la titularidad de una finca próxima a aquella en que la industria iba a ser instalada, puesto que el interés en la anulación de la licencia se evidenciaba al advertir que de la desaparición de las molestias o insalubridad de la industria próxima *se le derivaba naturalmente una eventual ventaja para su propiedad* y ello basta según constante jurisprudencia para que este presupuesto procesal concorra, ya que su alcance es sólo el determinar la apertura del proceso, pudiendo para la estimación de la pretensión (exigencia de notificación personal a los vecinos inmediatos) demandarse unos más concretos requisitos.

CONSIDERANDO: Que procede asimismo confirmar la interpretación formulada por la sentencia apelada sobre la prescripción del artículo 30-2-a) del Reglamento de Actividades Molestas, «exigiendo notificación personal a los vecinos «inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto», cabiendo únicamente agregar a la exhaustiva exposición de argumentos allí hecha el de que ello se confirma con *la expresión literal del precepto, que al emplear la citada locución se está refiriendo con claridad a una mera situación de hecho no limitada a quienes ostenten el carácter legal de vecinos, sino por el contrario tanto aplicable a la inmediatez personal por radicación o domiciliación, como a la meramente real derivada de la titularidad de fincas tanto urbanas como rústicas, puesto que en todos esos casos concurre la especial afección de unos determinados sujetos por el potencial perjuicio o incomodidad derivados de la actividad que se pretende instalar y que es la razón de exigir esa superior protección formal; tesis por otra parte ya manifestada por esta Sala en la sentencia de 14 de octubre de 1977.*

CONSIDERANDO: Que *la omisión de esa notificación personal produce indefensión y no cabe aplicación del principio de economía procesal para el examen de fondo de la legitimidad de la licencia, porque (y ésta es la razón de aquella garantía) las alegaciones de los vecinos inmediatos pueden ser determinantes, entre otras cosas, del establecimiento de medidas correctoras adecuadas por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (artículo 33-2 del Reglamento), que variarían el contenido de la licencia y hasta el eventual interés de las partes.*