



Negociado: Secretaría.

**DOÑA MARÍA AUXILIADORA COPÉ ORTIZ, SECRETARIA GENERAL DEL
ILTRE. AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO (CÓRDOBA)**

CERTIFICA: Que el Ayuntamiento-Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 27 de febrero de 2020, se adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

NOVENO.- RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR PLENOIL, S.L., CONTRA EL ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2019, POR EL QUE SE ADOPTA LA MEDIDA PROVISIONAL DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL DECRETO 2514/2019, DE 17 DE SEPTIEMBRE.

La Sra. Presidenta, cede la palabra al Quinto Teniente de Alcalde, el Sr. Ruiz Almenara, que explica el contenido del expediente administrativo.

Antecedentes.

Examinado el recurso de reposición interpuesto por D. José Rodríguez Arellano Asensi, en representación de la entidad PLENOIL SL, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 19 de diciembre de 2019, por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, por el que se otorga a Plenoil S.L. licencia de obras para la ejecución de una Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida de Andalucía n.º 31, de esta ciudad, en la parcela con referencia catastral 9346242TG9794N0001DH, y en base a los hechos y fundamentos de derecho contenidos en el informe emitido por el Asesor Jurídico de Secretaría General del Ayuntamiento de Palma del Río, de 17 de febrero de 2020, que a continuación se transcribe:

“INFORME JURÍDICO

NUMERO DE EXPEDIENTE GEX: 16024/2019

ASUNTO: RESOLUCIÓN DE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR PLENOIL S.L. CONTRA EL ACUERDO DEL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2019, POR EL QUE SE ADOPTA LA MEDIDA PROVISIONAL DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL DECRETO 2514/2019, DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019, POR EL QUE SE OTORGA A PLENOIL S.L. LICENCIA DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA UNIDAD DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE Y AUTO-LAVADO DE VEHÍCULOS EN



AVENIDA DE ANDALUCÍA Nº 31, DE ESTA CIUDAD, EN LA PARCELA CON REFERENCIA CATASTRAL 9346242TG9794N0001DH.

Visto el escrito formulado por D. José Rodríguez Arellano Asensi, actuando en nombre y representación de la entidad PLENOIL SL, registrado de entrada en el Registro General de Documentos del Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba), el día 9 de enero de 2020, interponiendo recurso de reposición contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 19 de diciembre de 2019, (punto séptimo) por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019, de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL SL Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, nº 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, y de acuerdo con lo ordenado por el Quinto Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Palma del Río mediante Providencia, de 4 de febrero de 2020, el Asesor Jurídico de Secretaría General del Il. Ayuntamiento de Palma del Río que suscribe, en relación con el asunto antes citado, emite **INFORME**, en base a los siguientes,

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- El día 23 de octubre de 2018, D. José Rodríguez de Arellano Asensí, en nombre y representación de la entidad PLENOIL SL solicitó al Ayuntamiento de Palma del Río licencia de Obras y Calificación Ambiental para la “Construcción e Instalación de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos, en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, ubicada en la Avenida Andalucía, n.º 31.

II.- El día 17 de septiembre de 2019, se dicta el Decreto 2514/2019 por el que se otorga a PLENOIL SL licencia de obras para la ejecución de unidad de suministro de combustible y auto-lavado de vehículos en la Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad.

En el citado Decreto se recogía que para el desarrollo y funcionamiento de la actividad se habría de obtener la previa Resolución favorable de Calificación Ambiental al figurar la actividad en el Anexo de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante GICA) y posterior presentación de Declaración Responsable de puesta en marcha, así como que la ocupación de la vía pública y la posible interacción con los viandantes o tráfico rodado, debería ser objeto de autorización específica.

El día 17 de octubre de 2019, tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Palma del Río un escrito de PLENOIL SL en el que se aporta el “Acta de Comprobación de Replanteo de la Obra” suscrita, el día 24 de septiembre de 2019, por el Promotor de la Obra, el Constructor, el



Coordinador de Seguridad y Salud en Fase de Ejecución y el Director de la Obra.

En el expediente Gex 13037/2019 de seguimiento de las obras figuran los siguientes informes de la Policía Local emitidos a requerimiento del Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana de las siguientes fechas:

- 18-10-2019: El día 16 de octubre se personan en la obra los agentes sobre las 15.30 horas. Observan que están trabajando en la obra, que entran y salen camiones, cesando la actividad sobre las 18.00 horas.
- 2 Informes de 17-10-2019: A las 8.10 horas solo hay 2 hombres andando por la obra y en una segunda visita se observan 3 personas dentro de la caja de obras -arquitecto, jefe de obras y un operario- "viendo papeles".
- Otro informe del 18-10-2019: El día 18 de octubre se personan en la obra los agentes sobre las 9:50 horas, no observándose actividad.
- 22, 23, 24, 25, 26, 27 de octubre de 2019: consta que del 22 al 26 de octubre no se observa actividad en la obra.
- 31-10-2019: 29 y 30 de octubre no se observa actividad alguna.
- 6-11-2019: los días 31-10-2019 y 1-11-2019; no se observa ninguna actividad en la obra.
- 5-11-2019: el 4-11-2019 se reanudan las obras.
- 6-11-2019: el 5-11-2019 se estaban instalando 14 bases de vallado en la vía pública para la instalación de un vallado perimetral fijo, advirtiéndoles los agentes que hasta que no contaran con la preceptiva autorización no podrían continuar con dicha instalación.
- 18-11-2019: el día 7-11-2019 se advierte que no están trabajando en la obra.
- Otro del 18-11-2019: el día 8-11-2019 no están trabajando en la obra.
- 19-11-2019: el día 12-11-2019 no se observa actividad alguna.
- 6 Informes del 19-11-2019: durante los días del 12 al día 15 de noviembre de 2019 no se observa actividad en la obra.
- 19-11-2019: durante el día 18-11-2019 no se observa actividad en la obra.

Una vez iniciadas las obras, tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Palma del Río, el día 31 de octubre de 2019, un escrito de PLENOIL SL por el que solicita "*reserva de espacio para entrada y salida de vehículos a la parcela al objeto de la realización de las obras de construcción de Unidad de Suministro y centro de autolavado de vehículos*".

III.- En el **Expediente Gex 6/2019 de Calificación Ambiental**, se han llevado a cabo, entre otras y en lo que aquí interesa, las siguientes actuaciones:



- **Providencia** de fecha 22-01-2019 de la Concejala de Licencias de Actividad instando al Departamento de Licencias para que tramite el expediente de Calificación Ambiental de acuerdo con la normativa aplicable y le sea remitido para dictar la resolución correspondiente.

- **Informe de la Policía local**, de fecha 4-2-2019, emitido a los efectos de identificar a los vecinos colindantes al establecimiento para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 13.1 del Reglamento de Calificación Ambiental aprobado por Decreto 297/1995 de 19 de diciembre.

- **Informe de uso y ubicación**, de fecha 7-02-2019, emitido por el Técnico de Disciplina y Gestión donde consta que el uso previsto de la actividad se encuentra permitido en el Planeamiento Urbanístico y procede tramitar la licencia con arreglo a la GICA.

- Tramitación ante la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia para su aprobación, del **Documento de Valoración de Impacto de la Salud** (en adelante VIS) conforme al Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de Evaluación de Impacto de la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Documento VIS tiene entrada en la Delegación el 30-1-2019 y el 18-2-2019 se requiere al Ayuntamiento para que traslade al promotor de la actividad, la necesidad de mejorar la Solicitud conforme prevé el art. 6.1 del citado Decreto 169/2014, quien presenta la documentación requerida el 8-3-2019, y tiene entrada en la Delegación el 20-3-2019. La citada Delegación Territorial con fecha 3-4-2019 emite escrito donde declara que se ha aportado la información requerida y se procede a iniciar su estudio, declarando que de conformidad con el art. 22 del Decreto 166/2014 se emitirá el Informe preceptivo y Vinculante en el plazo de un mes, a contar desde el resultado de la Información pública de la Valoración de Impacto de la Salud.

- Una vez comprobado que se ha aportado toda la documentación exigida, se dicta por la Concejala Delegada de Licencias de Actividad el **Decreto 437/2019, de 1 de marzo, de Inicio del expediente de Calificación Ambiental**, ordenando las siguientes actuaciones:

- Someter junto con la Valoración de Impacto de la Salud y de conformidad con lo establecido en el art. 13.1 del Reglamento de Calificación Ambiental aprobado por Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, a información pública por plazo de 20 días, mediante publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento durante el período del 15-4-2019 al 16-05-2019 y notificación personal el 15-4-2019 a los colindantes que constan en el Informe emitido por la Policía Local: D. Antonio Gamero Martínez; D. Antonio Peña Prieto; y a Cdad. Propietarios Prolongación Calle Genil.



- Notificación a la entidad interesada, el día 8-3-2019, haciéndole saber expresamente que no podrá iniciar la actividad en tanto no culmine la tramitación administrativa del expediente.

- **Informe de Servicios Técnicos en sentido Favorable a la Calificación Ambiental**, emitido con fecha 29-4-2019.

- **Certificación del resultado de la información pública**, expedido con fecha 7-6-2019, donde consta que se ha presentado escrito de alegaciones por la Comunidad de Propietarios Prolongación de Calle Genil, con Registro de fecha 10-5-2019.

- A la vista de las alegaciones formuladas, **se solicitó de los Negociados de Urbanismo y Servicios Técnicos, así como del Servicio de la Policía Local, la emisión de informes** en los que se habría de tener en cuenta las alegaciones efectuadas en el ámbito de su competencia, haciendo costar expresamente si las mismas se encuentran contempladas en la documentación técnica obrante en el expediente, así como si se han de adoptar algún tipo de medidas correctoras, emitiéndose los siguientes informes: **Informe de la Policía Local**, de fecha 13/06/2019, **Informe de Servicios Técnicos complementario** sobre Proyecto de Actividad emitido por Servicios Técnicos, de fecha 18-6-2019 e **Informe Técnico sobre Proyecto del Negociado de Urbanismo**, de fecha 11/10/2019.

- **Remisión del Resultado de la Información Pública a la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia, con fecha 14-10-2019**, a la que se adjuntan los 3 informes emitidos. Dicha fecha, a tenor de lo dispuesto en el art. 22 del decreto 169/2014, y según comunicación efectuada por ese organismo el 3-4-2019, inicia el cómputo del plazo de un mes en el que se ha de emitir el Informe preceptivo y vinculante de Evaluación de Impacto de la Salud (EIS).

- **Escrito de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia de fecha de entrada en este Ayuntamiento, el 30-10-2019**, en el que hacen constar que:

“.....Revisada la documentación remitida relacionada con el proceso de participación ciudadana, se constata que ese Ayuntamiento ha aportado informes que responden a las cuestiones planteadas en las alegaciones por el representante de la Comunidad de Propietarios de prolongación calle Genil nº 5. Las alegaciones presentadas junto con la información al respecto que se expone en los medios de comunicación, hacen percibir la preocupación de la ciudadanía por la instalación de la actividad. De forma genérica consideramos que los informes aportados responden técnicamente a los aspectos alegados y al cumplimiento de la normativa en vigor. Como desde el punto de vista de salud pública el determinante más significativo para esta actividad es la emisión de



compuestos orgánicos volátiles (COVs) a la atmósfera, además de las especificaciones técnicas que constan en el proyecto, consideramos que debería realizarse, por parte del promotor, un estudio de la eficacia de la recuperación de vapores en fase I y fase II, con una estimación del volumen de emisiones fugitivas de COVs en las fases de descarga de los combustibles (fase I) y en el repostaje de los vehículos (fase II) así como una estimación del riesgo de los vapores emitidos. Le solicito, pues, dé traslado de esta información a la persona promotora a fin de que se subsane las deficiencias expresadas y/o aporte la documentación necesaria para ello.

- **Visto el escrito anterior, el Ayuntamiento requiere a la entidad PLENOIL SL para que aporte la documentación exigida por la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia, presentándose ante el Ayuntamiento, con fecha 11/11/2019, “2º Anexo complementario Valoración del Impacto en la Salud”, documentación que junto con los escritos de alegaciones antes citados fue presentada por el Ayuntamiento ante la Delegación de Salud, con fecha 20 de noviembre de 2019.**

- **El día 22-11-2019 se emite Informe por parte de la Policía Local sobre la movilidad y el tráfico en relación a los accesos planteados por PLENOIL en su proyecto de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos.**

- **Escrito de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia con Registro de entrada en este Ayuntamiento, el día 10 de diciembre de 2019, en el que hacen constar en relación con la documentación requerida y aportada por PLENOIL SL, que tuvo entrada en la citada delegación, el día 20 de noviembre de 2019, que:**

“Revisada la documentación remitida, se observa que la misma no da cumplimiento a lo solicitado, ya que no se ha justificado de forma técnica que puedan descartarse la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs). Para poder llegar a la conclusión de que los riesgos son aceptables, la empresa promotora debería realizar una evaluación del riesgo a que se ven sometidas las personas que viven en la proximidad del emplazamiento previsto para la estación de servicio..... Además, se observa que el certificado de recuperación de vapores del surtidor no se puede asociar al modelo y equipo de surtido que indica que va a instalar. Le solicito, pues, dé traslado de esta información a la persona promotora a fin de que se subsane las deficiencias expresadas y/o aporte la documentación necesaria para ello.”

- **Visto el escrito anterior, con fecha 13 de diciembre de 2020, el Ayuntamiento requiere a la entidad PLENOIL SL para que aporte la**



documentación exigida por la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia, presentándose ante el Ayuntamiento, el día 23 de diciembre de 2019, documentación que tuvo entrada en la Delegación de Salud, el día 27 de diciembre de 2020. Al día de la fecha el organismo autonómico de salud no se ha pronunciado sobre la valoración de impacto de la salud presentada por PLENOIL SL.

Por lo que respecta a la Resolución de la calificación ambiental tenemos que precisar que conforme a lo previsto en el art. 16 del Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental (en adelante RCA) **la resolución de Calificación Ambiental se producirá en el plazo máximo de 3 meses contados a partir de la fecha de presentación correcta de la documentación exigida.** Transcurrido el plazo previsto sin haberse dictado resolución expresa de calificación, se entenderá emitida en sentido positivo. El plazo para el otorgamiento de la licencia necesaria para la implantación, modificación o traslado de la actividad quedará suspendido hasta tanto se produzca la resolución expresa o presunta de la calificación ambiental. **La resolución calificatoria presunta no podrá amparar el otorgamiento de licencias en contra de la normativa ambiental aplicable.**

En el presente supuesto, desde el 23-1-2019, una vez transcurrido tres meses desde que el día 23-10-2018 se completó el Expediente de Calificación Ambiental, se entiende emitida la Resolución de Calificación Ambiental en sentido positivo por aplicación de lo dispuesto en el art. 16 RCA.

No obstante, se ha de hacer constar que el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, añadiendo el art. 24 que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Y hemos hecho la precisión anterior porque si la administración municipal esta obligada a resolver, ha de continuar con el trámite de la Calificación Ambiental, estando aún pendiente de evacuarse en el expediente Gex 6/2019 los siguientes trámites:

- Informe Jurídico con propuesta de Resolución de reclamaciones una vez conste en el expediente el Informe de la Evaluación de Impacto de la Salud, así como los condicionantes que resulten del análisis realizado por el órgano competente en materia de salud pública, que se pronunciará de manera clara sobre la viabilidad de la actividad,



obra o sus proyectos así como si ésta dependiera de la adopción de medidas correctoras.

- Propuesta de Calificación de la Actividad por los Técnicos Municipales.

- Decreto Resolución de Calificación Ambiental y autorización instalación.

- Notificación del Decreto de Resolución de Calificación Ambiental haciéndoles saber que para el inicio de la actividad habrán de presentar Declaración Responsable para puesta en marcha adjuntando Certificación del Director Técnico del Proyecto con adopción de las medidas correctoras impuestas.

- Solicitud ante el Ayuntamiento por el promotor de la actuación de Licencia de Utilización.

- Presentación ante el Ayuntamiento de Declaración Responsable para puesta en marcha adjuntando Certificación del Director Técnico del Proyecto con adopción de las medidas correctoras impuesta, y Licencia de Utilización.

- Informe Técnico de Control Posterior.

- Informe jurídico/propuesta de verificación de la Declaración Responsable.

- Decreto de Verificación de Declaración Responsable presentada y notificación al promotor.

IV.- El Ayuntamiento-Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de noviembre de 2019, aprobó instar el inicio del expediente de revisión de oficio del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y auto-lavado de vehículos en Avda. Andalucía nº 31, previa la emisión del informe preceptivo de Secretaría General del Ayuntamiento de Palma del Río.

La propuesta de acuerdo interesa la revisión de oficio de la Resolución de referencia por que considera que el otorgamiento de la licencia de obras no ha tenido en cuenta las determinaciones básicas del procedimiento previsto legalmente, fundamentando la procedencia de la declaración de nulidad del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, en una serie de motivos, entre los que se encuentra, en lo que aquí interesa, el siguiente:



“El otorgamiento de la Licencia de Obras sin que se haya emitido resolución de Calificación Ambiental Favorable y sin que consten informes determinantes para la viabilidad de la actuación pretendida infringe el art. 5.1 del Reglamento de Calificación Ambiental que dispone que “No podrá otorgarse licencia municipal referida a las actuaciones sujetas a calificación ambiental hasta tanto se haya dado total cumplimiento a dicho trámite ni en contra de lo establecido en la resolución de Calificación Ambiental”, e incurre en la causa de nulidad del art. 47.1.e) de la LPAC”.

Con fecha 10 de diciembre de 2019, se suscribió informe por la Secretaría General del Ayuntamiento de Palma del Río en el que se concluye:

El Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y autolavado de vehículos en Avda. Andalucía nº 31 (Ref. Catastral 9346242TG9794N0001DH), es ajustado a derecho.

Analizado el expediente administrativo en virtud del cual se ha otorgado licencia de obras a PLENOIL SL se ha verificado que no se producen las infracciones procedimentales invocadas en el acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 28 de noviembre de 2019, por lo que no concurre el vicio de nulidad radical previsto en el art. 47.1 e) de la LPAC.

La propuesta de suspensión del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, contemplada en el acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 28 de noviembre de 2019, resulta insuficientemente motivada.

*Dicho lo anterior, esta Secretaría tiene el deber de **ADVERTIR** que en la tramitación del expediente de calificación ambiental se han recibido dos comunicaciones por parte de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía requiriéndole documentación a la empresa promotora de la calificación ambiental, en un primer escrito de subsanación de deficiencias y de aportación de un estudio de eficacia de recuperación de vapores y una estimación del riesgo de los vapores emitidos y en un segundo requerimiento de realización de una evaluación del riesgo a la que se ven sometidas las personas que vivan en la proximidad del emplazamiento previsto para la estación de servicio. Si la respuesta de la empresa promotora a estos requerimientos no se ajustara a los criterios establecidos por esta Consejería para que la Valoración de Impacto de la Salud fuera viable a la actividad, al ser un informe preceptivo y vinculante, haría decaer el trámite de calificación ambiental y con ello podría dar lugar a la nulidad la*



licencia de obras otorgada para dicho proyecto y del acto presunto de calificación ambiental.”

V.- Con fecha 16 de diciembre de 2019, se dicta Providencia por la Alcaldía en la que teniendo como base la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio del Decreto 2514/2019, de 17 septiembre, en el caso de que la empresa PLENOIL SL no atienda a los requerimientos establecidos por la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía en relación a la Evaluación de Impacto de la Salud lo que conllevaría que decayese la calificación ambiental y con ello podría dar lugar a la nulidad la licencia de obras otorgada para dicho proyecto y del acto presunto de calificación ambiental, dispone que se emita informe por parte de la Secretaría General del Il. Ayuntamiento de Palma del Río, sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir para el establecimiento de medidas provisionales en relación a la suspensión del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31.

Visto el informe de la Secretaria General del Ayuntamiento de Palma del Río, de 18 de diciembre de 2019, sobre Medidas Provisionales en relación al Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y autolavado de vehículos en Avda. Andalucía nº 31 (Ref. Catastral 9346242TG9794N0001DH), con fecha 19 de diciembre de 2019, el Ayuntamiento-Pleno, en sesión ordinaria adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo (punto séptimo):

“PRIMERO.- Aprobar la medida provisional de *suspensión temporal del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, por un plazo máximo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a la adopción del presente acuerdo, al amparo de lo previsto en el art. 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

La medida provisional anteriormente mencionada deberá ser confirmada, modificada o levantada, en su caso, en el acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, por mor de ser desfavorable la resolución expresa de Calificación Ambiental motivada por una Evaluación de Impacto de la Salud que declare no viable la actividad



pretendida porque PLENOIL SL no ha atendido a los requerimientos de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia, de 30-10-2019 y 10-12-2019, que constan en el expediente administrativo.

El acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la adopción del presente acuerdo. El mencionado acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dicha medida provisional quedará sin efecto si no se inicia el procedimiento en el plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de la misma.

SEGUNDO.- *Notificar el presente acuerdo a la mercantil PLENOIL SL.”*

VI.- Mediante escrito registrado de entrada en el Registro General de Documentos del Il. Ayuntamiento de Palma del Río, el día 9 de enero de 2020, D. José Rodríguez Arellano Asensi, actuando en representación de la entidad PLENOIL SL, interpone recurso de reposición contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 19 de diciembre de 2019, (punto séptimo) por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH.

Por parte del Ayuntamiento de Palma del Río se ha dado traslado del recurso de reposición a los interesados en el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el art. 118.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la Cooperativa Agrícola de Regantes manifiesta que su posición respecto del proyecto promovido por PLENOIL SL es colaborar en la continuidad del mismo, siempre respetando la legalidad y las decisiones municipales que se lleven a cabo. Por su parte, la “PLATAFORMA GASOLINERA NO” no formula alegaciones al recurso de reposición interpuesto por PLENOIL SL.

VII.- El día 13 de enero de 2020, el Ayuntamiento-Pleno adoptó, entre otros, el acuerdo de iniciar el expediente de Revisión de oficio del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y autolavado de vehículos en Avda. Andalucía nº 31, por incurrir en vicios de nulidad al haberse adoptado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.e) de la LPAC), y determinar la adquisición



de derechos o facultades, siendo contrario al ordenamiento jurídico, careciendo de requisitos esenciales para su adquisición (art. 47.1.f) de la LPAC), atendiendo al Informe emitido por el Letrado Ricardo Javier Vera Jiménez, el día 26 de diciembre de 2019, en el que se recogen las siguientes conclusiones:

“1) El Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y autolavado de vehículos en Avenida de Andalucía número 31, es susceptible de revisión de oficio en los términos del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 47.1.f) y 47.1.e) de la misma Ley.

2) El citado decreto de otorgamiento de licencia de obras constituye un acto expreso que otorga facultades al solicitante careciendo de requisitos esenciales para su obtención, en tanto que la edificación pretendida contraviene las normas urbanísticas de aplicación en el Municipio, por proponer usos incompatibles o no permitidos con la naturaleza del suelo donde interesa ubicarse.

3) Del mismo modo, el Decreto de licencia de obras que se analiza en este informe obvia la necesidad de obtención de la preceptiva calificación ambiental por lo que, al no contar con ella, no se puede completar el procedimiento de declaración responsable, en el sentido de que para la obtención de una licencia de obras de las características que requiere el solicitante es preceptiva la acreditación previa de las condiciones que permitan su instalación, incluidas las que tengan incidencia ambiental.

3.1) Para tal conclusión, no puede entenderse estimada por silencio administrativo positivo la calificación ambiental favorable, derivada de la solicitud efectuada el 24 de octubre de 2018 por el interesado, en aplicación de la doctrina básica sobre los efectos y alcance del silencio administrativo para licencias ambientales, definido en el art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

4) A pesar de no ser objeto específico del presente informe, el Letrado que suscribe manifiesta conformidad con el procedimiento señalado para la revisión de actos administrativos en el informe de Secretaría contenido en su Razonamiento Jurídico Segundo letras a), b) y c).

Es cuanto procede informar, sin perjuicio de criterio ulterior más completo y mejor fundado en Derecho....”



Asimismo, el acuerdo plenario suspende la ejecución del acto sometido al procedimiento de revisión de oficio durante la tramitación del expediente y hasta su resolución, por entender que concurren los supuestos contemplados en el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de reposición.

José Rodríguez Arellano Asensi, actuando en representación de la entidad PLENOIL SL, interpone recurso de reposición contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 19 de diciembre de 2019, (punto séptimo) por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL SL licencia de obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, por mor de ser desfavorable la resolución expresa de Calificación Ambiental motivada por una Evaluación de Impacto de la Salud que declare no viable la actividad pretendida por que PLENOIL SL no ha atendido a los requerimientos de la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia, de 30-10-2019 y 10-12-2019, conforme a lo establecido en el art. 56.2 de la LPAC.

El acuerdo plenario es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114.1.d) de la LPAC, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la mencionada Ley, el citado acuerdo puede ser recurrido potestativamente en reposición ante el mismo órgano que lo ha dictado o ser impugnado directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- Legitimación.

En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legítima para ello, de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 de la LPAC.

TERCERO.- Plazo.

De conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 124 de la LPAC, el plazo para la interposición del recurso de reposición es de un mes, y el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso es de un mes.

Atendiendo a la fecha en la que se notificó el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río de 19 de diciembre de 2019 (30 de diciembre



de 2019) y la fecha de entrada en el Registro de este Ayuntamiento del recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución (9 de enero de 2020), el mismo ha de considerarse como presentado en plazo.

CUARTO.- Órgano competente para resolver el recurso de reposición.

Es inherente a todo recurso de reposición que éste se resuelva por el mismo órgano administrativo que hubiera producido el acto que se recurre, por lo que en el presente supuesto el recurso de reposición debe resolverse por el Pleno, que es el órgano del Ayuntamiento de Palma del Río que ha adoptado el acuerdo objeto de impugnación por el recurrente.

QUINTO.- En relación al fondo del asunto.

Analizados los requisitos de admisión del recurso de reposición, procede examinar los motivos en los que el mismo se sustenta.

El recurrente solicita en su recurso que, con estimación del mismo, se acuerde anular y dejar sin efecto el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río, de 19 de diciembre de 2019, (punto séptimo) por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019 de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad.

Analizando los motivos en los que el recurrente fundamenta su recurso, observamos que sus alegaciones y argumentos lo son respecto a que la medida provisional acordada por el Ayuntamiento no puede adoptarse sobre la base de meras hipótesis o conjeturas, así como que un informe de Evaluación de Impacto de la Salud emitido por la Administración Autonómica en sentido negativo o desfavorable no determina per se la invalidez de la licencia de obras dada su conformidad con la ordenación urbanística. Por último, el recurrente considera que la medida provisional acordada por el Ayuntamiento es arbitraria y manifiestamente ilegal.

1.- En relación a la alegación vertida por el recurrente relativa a la medida provisional acordada por el Ayuntamiento no puede adoptarse sobre la base de meras hipótesis o conjeturas.

El recurrente alega en su recurso que la adopción de una medida provisional de suspensión de una licencia de obras no puede basarse en una premisa dudosa o hipotética: que la Valoración de Impacto de la Salud (en adelante VIS) será negativa y los requerimientos o condicionantes que, en su caso, imponga la Administración autonómica para la protección de la salud no podrán ser atendidos por PLENOIL SL, antes del inicio de la actividad. Sólo podría adoptarse la medida provisional cuando sea una realidad que la



VIS fuera negativa, y los requerimientos que se impongan no puedan ser atendidos por PLENOIL SL.

Para dar respuesta a la alegación vertida por el recurrente es necesario partir de lo dispuesto en el art. 56.2 de la LPAC:

“Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.”

De la lectura de este precepto se desprende que las finalidades que pueden ser atendidas con la adopción de medidas provisionales antes de la iniciación del procedimiento administrativo consisten en la protección provisional de los intereses implicados. En buena lógica, no se alude en este caso a la garantía de la eficacia o de la efectividad de la resolución que pudiera recaer, en un momento en que aún no se ha iniciado un procedimiento administrativo e incluso podría no incoarse posteriormente. Por tanto, en estos casos, la medida adoptada se orienta a la protección provisional de los intereses implicados, debiendo entenderse por tales los intereses confiados a la Administración en cada uno de los sectores de su actividad, en nuestro caso debe preservarse la legalidad urbanística y ambiental, así como los posibles riesgos sobre la salud de la población como consecuencia de la ejecución de las obras promovidas por PLENOIL SL.

En el presente supuesto, tenemos que partir del hecho de que en el procedimiento de Evaluación del Impacto de la Salud que se integra en el de calificación ambiental, desde el punto de vista de salud pública el determinante más significativo de la actividad que pretende desarrollar PLENOIL SL en la parcela de referencia es la emisión de compuestos orgánicos volátiles (COVs) a la atmósfera. En este sentido, la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia de la Junta de Andalucía requirió al promotor de la actividad, el día 30 de octubre de 2019, un estudio de la eficacia de la recuperación de vapores en fase I y fase II, con una estimación del volumen de emisiones fugitivas de COVs en las fases de descarga de los combustibles (fase I) y en el repostaje de los vehículos (fase II) así como un estimación del riesgo de los vapores emitidos.



PLENOIL SL atendió a dicho requerimiento, no obstante, el día 10 de diciembre de 2019, la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia remite un escrito al Ayuntamiento en el que hace constar en relación con la documentación requerida y aportada por PLENOIL SL, que “revisada la documentación remitida, se observa que la misma no da cumplimiento a lo solicitado, ya que no se ha justificado de forma técnica que puedan descartarse la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs)”, por lo que se le vuelve a instar a que subsane las deficiencias expresadas.

Como puede comprobarse, es un hecho, no una conjetura o hipótesis, que cuando se acuerda por el pleno municipal la medida provisional, el día 19 de diciembre de 2019, PLENOIL SL había iniciado las obras y no había dado cumplimiento al requerimiento efectuado por la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia de la Junta de Andalucía, el día 30 de octubre de 2019, porque no había justificado técnicamente que se podían descartar la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs), motivo por el cual se le instó de nuevo a subsanar dicha deficiencia, presentándose una nueva documentación ante el organismo autonómico de salud, el día 27 de diciembre de 2019. Al día de la fecha, el organismo autonómico de salud no se ha pronunciado sobre la valoración de impacto de la salud presentada por PLENOIL SL.

Esta situación, de no ser subsanada por el promotor, provocaría que el órgano autonómico emitiera el informe preceptivo y vinculante de Evaluación de Impacto de la Salud en el que se declararían no viable la actividad pretendida y consecuentemente conllevaría a una resolución desfavorable de la calificación ambiental, que propiciaría el inicio de un procedimiento de revisión de la resolución presunta de Calificación Ambiental y la Licencia de obras a través de los procedimientos contemplados en el capítulo I del Título V de la LPAC.

A mayor abundamiento, tenemos que precisar que el día 28 de noviembre de 2019, el Pleno municipal acordó instar el inicio del expediente de revisión de oficio del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, de otorgamiento de licencia de obras a PLENOIL SL para la ejecución de unidad de suministro de combustible y auto-lavado de vehículos en Avda. Andalucía nº 31. En la propuesta de acuerdo plenario se cuestionaba la legalidad del otorgamiento de la Licencia de Obras por no haberse emitido resolución de Calificación Ambiental Favorable y por no constar en el expediente informes determinantes para la viabilidad de la actuación pretendida, entre los que se encuentra el informe de Evaluación de Impacto de la Salud. Posteriormente, el día 13 de enero de 2020, el Ayuntamiento-Pleno adoptó, entre otros, el acuerdo de iniciar el expediente de Revisión de oficio del Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre de 2019, repitiendo la cuestión anteriormente planteada y suspendiendo la ejecutividad de la licencia de obras.



Como puede comprobarse, el acuerdo plenario por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal de la licencia de obras trae razón del acuerdo del Pleno municipal, de 28 de noviembre de 2019, siendo un hecho, no una conjetura o hipótesis, que cuando se adopta la medida provisional, la licencia de obras era objeto de controversia y podía llegar a ser revisada, tal y como se confirmó posteriormente por el Pleno del Ayuntamiento, el día 13 de enero de 2020.

Por tal motivo, consideramos que la medida provisional cuestionada, en contra de lo que piensa el recurrente, se adoptó al amparo de lo previsto en el art. 56.2 de la LPAC en el momento procesal oportuno, -es decir, una vez instado el expediente de revisión de oficio de la licencia de obras (28-11-2019) y una vez que el organismo autonómico de salud comprobase que PLENOIL SL en su valoración de impacto de la salud no había justificado técnicamente que se podían descartar la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs) (10-12-2019),- porque la finalidad que se perseguía era la protección provisional de los intereses implicados, quedando al margen garantizar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, en un momento en el que aún no se había iniciado el procedimiento de revisión de oficio e incluso que podría no llegar a incoarse.

Asimismo, consideramos que la medida provisional cuestionada, en contra de lo que piensa el recurrente, no resultaría procedente activarla en el caso de que PLENOIL SL no atiende al segundo requerimiento realizado por el organismo autonómico de salud (10 de diciembre de 2019), no justificando técnicamente que se puede descartar la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs) y se emitiera por el organismo autonómico el informe de Evaluación de Impacto de la Salud no favorable a la actividad pretendida (lo que conllevaría a una resolución desfavorable de la calificación ambiental), porque al provocar dicha situación la ineficacia de la licencia de obras por los motivos que vamos a exponer en el siguiente punto de estos razonamientos jurídicos lo que resultaría procedente es que el Ayuntamiento iniciara directamente el procedimiento de revisión de oficio y suspendiera la licencia de obras en el seno de dicho procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el art.108 de la LPAC.

Por todo ello, consideramos que resulta ajustada a derecho la medida provisional de suspensión de la licencia de obras acordada por el Pleno municipal, por que obedece a la finalidad de proteger provisionalmente los intereses implicados y en especial los posibles riesgos a la salud a las que se ven sometidas las personas que viven en la proximidad del emplazamiento previsto para la estación de servicio, máxime cuando se ha iniciado el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras otorgada por Decreto 2514/2019, de 17 de septiembre, en virtud del acuerdo plenario, de 13 de enero de 2020, que ha confirmado la suspensión de la misma.



2.- En relación a la alegación vertida por el recurrente relativa a que un informe de Evaluación de Impacto de la Salud emitido por la Administración Autonómica en sentido negativo o desfavorable no determina per se la invalidez de la licencia de obras dada su conformidad con la ordenación urbanística.

El recurrente alega que el acuerdo plenario objeto del presente recurso parte de una premisa errónea, que la licencia de obra es nula de pleno Derecho si, en su caso, se impusieran condiciones a la actividad para la mejor protección de la salud por el órgano autonómico. Asimismo, considera que un informe de Evaluación de Impacto de la Salud emitido por la Administración Autonómica en sentido negativo o desfavorable (sin perjuicio de que no supondría, en ningún caso, la imposibilidad de su subsanación o cumplimiento) no determina per se la invalidez e ineficacia de la licencia de obras, pues ésta sería perfectamente legal, dada su conformidad con la ordenación urbanística de aplicación.

Por lo que respecta a alegación vertida de contrario tenemos que precisar que el acuerdo plenario impugnado no parte de la premisa errónea denunciada por el recurrente. En este sentido, el acuerdo plenario, en contra de lo que piensa el recurrente, parte de la premisa de que habría de llevarse a cabo la revisión de oficio de la licencia de obras en el caso de que se dictara una resolución desfavorable a la Calificación Ambiental motivada por un informe de Evaluación de Impacto de la Salud del organismo autonómico **que declare no viable la actividad pretendida** porque PLENOIL SL no justifique técnicamente que se pueden descartar la existencia de impactos relevantes sobre la salud asociados a la exposición de (COVs) en el desarrollo de la actividad promovida por PLENOIL SL (justificación requerida el día 30-10-2019 y 10-12-2019 por la Delegación Territorial de la Consejería de Salud y Familia).

La premisa de la que parte el acuerdo plenario se fundamenta en la normativa que regula el procedimiento de calificación ambiental que se expone en dicha resolución y que resumidamente exponemos.

El Procedimiento de Calificación Ambiental, regulado en los artículos 41 a 45 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante GICA), tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones, así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse.

Por lo que respecta al procedimiento de Calificación Ambiental, el Reglamento de Calificación Ambiental aprobado Decreto 297/1995, de 19 de diciembre (en adelante RCA), en su art. 5 establece que *“no podrá otorgarse licencia municipal referida a las actuaciones sujetas a calificación ambiental hasta tanto se haya dado total cumplimiento a dicho trámite ni en contra de lo*



establecido en la resolución de Calificación Ambiental”, añadiendo el art. 8 que “la calificación ambiental se integrará en el procedimiento de otorgamiento de la licencia necesaria para la implantación, ampliación, modificación o traslado de la actividad que se pretenda realizar”.

A tenor de lo dispuesto en el art. 15.1 del RCA, la resolución que ponga fin al procedimiento de calificación ambiental resolverá con relación a la misma calificando la actividad:

a) Favorablemente, en cuyo supuesto se establecerán los requisitos y medidas correctoras de carácter ambiental que, en su caso, resulten necesarios.

b) Desfavorablemente.

Por otra parte, debemos precisar que el art. 56.1.c) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía y el art. 3.c) y 4.2 en relación con el Anexo I del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de Evaluación del Impacto en la Salud (en adelante EIS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establecen que en los casos de las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos, la EIS se incluirá en los instrumentos de prevención y control ambiental, en nuestro caso en el procedimiento de calificación ambiental.

Conforme a lo establecido en el art. 4.1 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, la Evaluación del Impacto en la Salud tiene por finalidad valorar los posibles efectos directos o indirectos sobre la salud de la población de los planes, programas, obras o actividades enumerados en el art. 3, así como señalar las medidas necesarias para eliminar o reducir hasta límites razonables los efectos negativos en aquellos aspectos no fijados en la respectiva normativa sectorial y para reforzar los efectos positivos.

El procedimiento de Evaluación del Impacto en la Salud para las actividades y obras, públicas y privadas, y sus proyectos se encuentra regulado en los arts. 15 a 23 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre. Este procedimiento culmina con el informe preceptivo y vinculante de EIS que el órgano competente en materia de salud pública debe remitir al órgano ambiental en el plazo máximo de un mes, a contar desde la recepción del resultado de la información pública de la valoración de impacto en salud (art. 22.1 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre).

El Informe incluirá el resultado de la EIS, así como los condicionantes que resulten del análisis realizado por el órgano competente en materia de salud pública, que se pronunciará de manera clara sobre la viabilidad de la actividad, obra o sus proyectos así como si ésta dependiera de la adopción de medidas correctoras. Este informe debe incorporarse a la propuesta de



resolución de la calificación ambiental (arts. 22.3 y 23.4 del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre).

De la lectura de estos preceptos se deduce que un informe de Evaluación de Impacto de la Salud del organismo autonómico que declare no viable la actividad pretendida es causa suficiente para que se dicte una resolución desfavorable a la Calificación Ambiental por el Ayuntamiento y que ésta imposibilita la implantación de la actividad. Como consecuencia de ello, la licencia de obras quedaría sin efecto ya que ésta está condicionada a la procedencia de la actividad pretendida.

Esta última aseveración se fundamenta en la doctrina del Tribunal Supremo sobre el condicionamiento o interdependencia entre la licencia de obra y la de actividad cuando están vinculadas al desarrollo de una concreta y determinada actividad, formulada por el alto Tribunal a la hora de interpretar el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que dispone taxativamente que cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destina específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuera procedente.

La finalidad de ambas licencias es diferente aunque convergente en aras de alcanzar la más amplia garantía en el logro de la seguridad y salubridad necesarias para la seguridad pública, la paz social y el adecuado sosiego en las incidencias habituales de la vida familiar e individual.

La licencia de obras, desde la estricta perspectiva urbanística, ha de otorgarse si la obra o edificación proyectada está de acuerdo con las previsiones de normativa urbanística.

La licencia de apertura para el funcionamiento de una determinada actividad tiene por objeto el evitar que dicha actividad a realizar en un determinado edificio o conjunto de ellos, produzca incomodidades o altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente u ocasionen daños o impliquen riesgos graves para las personas y los bienes.

Con independencia del orden de prelación que establece el art. 22.3 del Reglamento de Servicios, cuestión que no es objeto del presente recurso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce la indudable interdependencia entre la licencia de obra y la licencia de actividad, cuando se trata de edificio con un destino específico. Por ello, consideramos, en contra de lo que piensa el recurrente, que la licencia de obras siempre está condicionada a la procedencia de la actividad y si ésta no es posible desarrollarla por mor de una resolución desfavorable de calificación ambiental, aquélla quedaría sin efecto como consecuencia de la improcedencia de esta calificación ambiental, por lo que resultaría procedente revisar la licencia de obras a



través de los procedimientos contemplados en el capítulo I del Título V de la LPAC.

En este sentido se ha pronunciado la **Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18-12-2000**, que en su fundamento de derecho quinto expresamente nos dice:

“Ahora bien, ello no supone que no deba tenerse en cuenta la legislación sectorial correspondiente cuando dichas licencias están vinculadas al desarrollo de una concreta y determinada actividad, pues, en tal caso, el condicionamiento o interdependencia entre la licencia de obra y la de actividad obliga a considerar las previsiones normativas que conciernen a ésta, y, por tanto, en el presente caso las que se refieren a las exigencias para el establecimiento de las estaciones de servicio en las proximidades a la intersección de carreteras. Y ello debe conectarse con lo que también se plantea en el tercero de los motivos de casación de la representación de CAMPSA respecto al debido entendimiento del artículo 22.3 RSCL EDL 1955/46 que establece que "cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destina específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obra sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si fuera procedente".

Pues bien, de tal precepto resulta indudable la interdependencia entre la licencia de obra y la licencia de actividad, cuando se trata de edificio con un destino específico, aunque es cierto que la jurisprudencia de esta Sala (Cfr. STS de 24 de marzo de 2000) ha matizado la aplicación del artículo transcrito en un doble sentido. Por una parte, reitera la exigencia de que se trate de la edificación de un inmueble destinado específicamente a establecimiento de características determinadas, y, por otra, relativiza el condicionamiento, en el sentido de expresar que tiene como finalidad la defensa de los intereses del peticionario de la licencia para evitarle el coste de una construcción que luego no pueda utilizar.

*Ahora bien, en el supuesto de estación de servicio no parece dudosa la aplicación del condicionamiento relativo que deriva del artículo 22.3 RSCL EDL 1955/46, pues resulta difícil imaginar una obra o construcción con un destino más específico y característico que el de unos aparatos surtidores y sus anexos, cuyo uso aparece necesariamente vinculado al suministro de carburante y al desarrollo de la consecuente actividad. Y esta misma Sala, en sentencias de 3 de junio EDJ 1998/7362 y 16 de diciembre de 1998 EDJ 1998/29929, ha entendido precisamente aplicable el condicionamiento relativo que resulta del reiterado artículo 22.3 del RSCL a estaciones de servicio o gasolineras. Según el artículo 22.3 del RSCL no debe concederse la licencia de obras sin la previa obtención de la licencia de apertura, **si***



bien, conforme a la doctrina de esta Sala y en atención a la finalidad del condicionamiento antes señalado -evitar que puedan resultar inútiles para el solicitante de la licencia- el incumplimiento de tal previsión no legítima, por sí solo, la denegación de dicha licencia de obras, o, dicho en otros términos, no es causa de denegación sino que lo que supone es la necesaria tramitación previa del expediente de la de actividad. Esto es, la pura alteración en el orden cronológico del otorgamiento de las licencias para una estación de servicio no constituye, por sí misma, motivo de anulación, pero ello, claro está, siempre que al final ambas licencias resulten procedentes.

*Por ello, en el presente caso, no puede entenderse que se produzca la vulneración del artículo 22.3 RSCL EDL 1955/46, que la recurrente denuncia, si se entiende, como resulta de la sentencia de instancia, que **la licencia de obras de que se trata sólo puede otorgarse de forma condicionada a la procedencia de la de actividad a la que estaba destinada la obra**, y que aquélla quedaría sin efecto como consecuencia de la improcedencia de esta última afectada por lo dispuesto en el artículo 10 de la O.M. de 31 de mayo de 1969.”*

A mayor abundamiento, no podemos olvidar lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo que da nueva redacción al art. 43.2) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos que rotulado “Distribución al por menor de productos petrolíferos” que nos dice en su apartado 2) que se articulará un procedimiento único para implantación de las instalaciones de suministro de carburantes al por menor que coordinará todos los trámites administrativos necesarios para la implantación de dichas instalaciones con base en un proyecto único.

La necesidad de articular un proyecto y procedimiento único para la implantación de las instalaciones de suministro de carburantes al por menor refuerza la idea de interdependencia entre la licencia de obra y la licencia de actividad, y de esta forma la vida del proyecto depende de la viabilidad del desarrollo de la actividad en un determinado espacio y si ésta no fuere posible conllevaría la ineficacia de la licencia de obras otorgada para la ejecución del mencionado proyecto.

3.- En relación a la alegación vertida por el recurrente relativa a que la medida provisional acordada por el Ayuntamiento es arbitraria y manifiestamente ilegal.

El recurrente alega en su recurso que la adopción de una medida provisional de suspensión de una licencia de obras es una actuación claramente precipitada, abusiva, arbitraria y manifiestamente ilegal, con la



que se pretende impedir u obstaculizar la ejecución de las obras a desarrollar por PLENOIL SL.

Por lo que respecta a la arbitrariedad que denuncia el recurrente, tenemos que precisar que el concepto jurídico de arbitrariedad va más allá del coloquial, definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho. Esa actuación caprichosa o no fundada objetivamente que se aparta de lo marcado por el Derecho -entendido éste en sentido amplio-, es lo que nuestro texto constitucional prohíbe en su art. 9.3 y lo eleva a la categoría de principio. Efectivamente, nuestro texto constitucional recoge el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como un mecanismo más al servicio del control de la actuación de los poderes públicos, singularmente de la Administración Pública, poder que por imperativo constitucional debe actuar siempre sometida plenamente a la Ley y al Derecho.

En el presente supuesto, una buena forma de comprobar el respeto por este principio es constatar la motivación y razonamiento del acuerdo plenario impugnado. Pues ser reputaría arbitrario y, por lo tanto, no conforme a Derecho, la actuación municipal libre o no sometida a límite alguno.

En este sentido, consideramos que el acuerdo plenario impugnado está debidamente motivado y responde a criterios de razonabilidad y racionalidad.

La motivación contenida en el acuerdo plenario supera el juicio de racionalidad porque existe la oportuna adecuación del acto administrativo con la realidad de los hechos, no existiendo incoherencia interna del acto administrativo (por contradicciones; errores; dejar de considerar factores jurídicamente relevantes; o considerar los que no cumplen tal condición).

Asimismo, la motivación contenida en el acuerdo plenario supera el juicio de razonabilidad porque existe adecuación a la finalidad marcada para las medidas provisionales por la norma (art. 56.2 de la LPAC) y existe proporcionalidad a la hora de ejecutarla.

Por todo ello, consideramos que en el presente supuesto el Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río no ha adoptado un acuerdo arbitrario, ajustándose en todo momento a la legalidad vigente.

Por lo que respecta a la supuesta desviación de poder denunciada por el recurrente y fundamentada en el hecho de que el Ayuntamiento ha suspendido temporal y provisionalmente la ejecución de la licencia de obras para un fin distinto al previsto en la norma (impedir u obstaculizar la ejecución de las obras desarrolladas por PLENOIL SL), tenemos que precisar que el vicio de desviación de poder consiste en la discordancia entre el ordenamiento jurídico y la actividad administrativa, en el ejercicio de



potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico.

La desviación de poder precisa, para poder ser apreciada, que quien la invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde y los pruebe cumplidamente, no pudiendo fundarse en meras presunciones ni en suspicacias o amplias interpretaciones del acto de autoridad y de la oculta intención que lo determine, siendo presupuesto indispensable para que se dé que el acto esté ajustado a la legalidad extrínseca, pero sin responder su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa, dirigida a la promoción del interés público e ineludibles principios de igualdad.

La **prueba** que requiere la desviación de poder es una prueba rigurosa y requiere que se objetive por la prueba practicada y aportada por el recurrente el ejercicio desviado de potestades administrativas (TS 29-9-2011, EDJ 229787; 17-3-1997, EDJ 2010).

La **carga de la prueba** del vicio de desviación de poder recae sobre la parte que lo alega, que ha de aportar una mínima prueba de su concurrencia (TS 25-5-99, EDJ 10511; TSJ Madrid 21-1-2005, EDJ 41894), que generalmente se exige sea contundente (TSJ Castilla-La Mancha 6-2-2007, EDJ 36242), sin que pueda formularse su invocación como «verdad apodíctica» carente de sustento probatorio (TS 30-6-2011, EDJ 140319), basada en meras presunciones, en suspicacias y ociosas interpretaciones del acto de la autoridad y de la oculta intención que lo determina.

En el presente supuesto el recurrente no aporta prueba alguna que acredite los hechos en los que funda la supuesta desviación de poder. Su alegato se funda en meras presunciones y suspicacias en virtud de las cuales hace una interpretación inmotivada del acto administrativo objeto del presente recurso.

Por tales motivos, consideramos que en el presente supuesto no concurre desviación de poder porque, como hemos dicho anteriormente, la decisión de suspender temporal y provisionalmente la ejecución de la licencia de obras obedece a la necesidad de proteger provisionalmente los intereses implicados y en especial los posibles riesgos a la salud a las que se ven sometidas las personas que viven en la proximidad del emplazamiento previsto para la estación de servicio.

Por todo ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y vistos los preceptos legales de aplicación, el que suscribe eleva la siguiente:

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN



AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO

(Registro de Entidades Locales nº 01140497)

(CÓRDOBA)

Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D. José Rodríguez Arellano Asensi, actuando en representación de la entidad PLENOIL SL, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río de 19 de diciembre de 2019 (punto séptimo), por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019, de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, **POR SER AJUSTADO A DERECHO** el mencionado acuerdo, no concurriendo en el mismo ninguna ilegalidad ni causa de anulabilidad.”

En consecuencia, vistos los antecedentes mencionados, y las conclusiones contenidas en el informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Ayuntamiento de Palma del Río, de fecha 17 de febrero de 2020, en base a lo dispuesto en los artículos 119, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 22.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Visto cuanto antecede, y visto el dictamen favorable de la Comisión Informativa de la Ciudad de fecha 20 de febrero de 2020, los reunidos, por mayoría, con los votos a favor de PSOE-A (10), IULV-CA (3) y CP (2) y las abstenciones de PP (5) y Cs (1); que supone la mayoría exigida legalmente, acuerdan:

Primero.- Desestimar el recurso de reposición interpuesto por D. José Rodríguez Arellano Asensi, actuando en representación de la entidad PLENOIL S.L., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma del Río de 19 de diciembre de 2019 (punto séptimo), por el que se adopta la medida provisional de suspensión temporal del Decreto 2514/2019, de 17 septiembre de 2019, por el que se otorga a PLENOIL S.L. Licencia de Obras para la Ejecución de Unidad de Suministro de Combustible y Auto-Lavado de Vehículos en Avenida Andalucía, n.º 31, de esta ciudad en la parcela de Referencia Catastral 9346242TG9794N0001DH, **POR SER AJUSTADO A DERECHO** el mencionado acuerdo, no concurriendo en el mismo ninguna ilegalidad ni causa de anulabilidad.

Segundo.- Notificar el presente acuerdo a la entidad PLENOIL S.L.

Y para que así conste, expido la presente certificación, con la salvedad que determina el artículo 206 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de orden y con el visto bueno del Concejal Delegado de Régimen Interior, por delegación de la Sr. Alcaldesa-Presidenta.