

## ÁREA C

## ÁREA C

### ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

<b>Expedientes Área.....</b>	<b>253</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>2</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>162</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>32</b>

La creciente preocupación de la ciudadanía por los problemas ambientales ha tenido un claro reflejo no sólo en el número de quejas presentadas en esta Institución durante el presente año, sino también en la entidad y complejidad de las mismas.

Las principales cuestiones planteadas hacen referencia a los siguientes aspectos: La contaminación acústica urbana y sus graves repercusiones en la calidad de vida de los afectados; falta de salubridad y malos olores procedentes de las explotaciones ganaderas; disconformidad con la ubicación de las instalaciones de energía eólica; y el quebrantamiento de la normativa vigente en materia de acceso a la información medioambiental.

El medio ambiente es objeto de atención jurídica bajo la óptica de su protección en todos los ordenamientos generales (internacional, europeo,

estatales, autonómicos y locales). La tutela del mismo se configura como una función pública, y en este sentido lo recoge el art. 45 de nuestra Constitución, en el que se consagra el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establece una serie de obligaciones para los poderes públicos, que se concretan en la utilización racional de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida, la defensa y restauración del medio y, por último, el establecimiento de un régimen sancionador penal y administrativo.

Cientos de leyes, reglamentos y ordenanzas tratan de garantizar el cumplimiento del mandato constitucional, normas que llevan hasta el más puro casuismo la protección de la naturaleza.

Sin embargo la clave de todo el proceso se encuentra en que las autoridades responsables -el Estado, en el que por primera vez en nuestra historia se ha creado un Ministerio de Medio Ambiente como tal, las Consejerías de Medio Ambiente incardinadas dentro de cada Comunidad Autónoma, y finalmente las concejalías correspondientes, que existen en casi todos nuestros municipios- procedan a la estricta aplicación de la legislación establecida, a través de una política de gestión, de supervisión, de inspección, de vigilancia, y, en su caso, de sanción.

En efecto, el complejo reparto competencial en el derecho ambiental hace que dentro de este área converjan actuaciones diversas del Estado, Comunidades Autónomas, y entidades locales.

De entre todas las Administraciones, sin embargo, los principales protagonistas son los Entes Locales, lo cual viene particularmente potenciado por la inequívoca y trascendental significación que éstos tienen para la persona y su desarrollo. Lógicamente, es en el ámbito local, en el nivel más próximo al ciudadano, donde mayor ha de ser la sensibilidad y el compromiso de los sujetos con responsabilidad en todo lo medio ambiental, y de ahí que la Administración supervisada principalmente en las quejas referidas a esta materia sea la Local.

Así mismo, quiero poner de manifiesto las graves dificultades que, para un buen número de Municipios, supone la asunción de competencias en esta materia, así como la necesidad de que, por parte del Ejecutivo Regional, se preste la correspondiente asistencia técnica y jurídica, en aras de un efectivo cumplimiento de las normas medio ambientales.

Por último, es importante tener en cuenta las peculiares características de este tipo de expedientes, en los que la supervisión de la Institución se hace durante un dilatado periodo de tiempo, a fin de otorgar una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos. No es extraño, de este modo, que tras recomendar a la Administración la ejecución de ciertas actuaciones, al cabo de un tiempo los ciudadanos acudan nuevamente a la Institución al persistir las irregularidades denunciadas, lo que origina una nueva solicitud de información a la Administración.

Como consecuencia de estos hechos, en el presente informe se hace referencia a expedientes de otros años que han continuado vivos durante el 2000.

## **1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS**

### **1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio**

El ruido es, sin duda, una de las agresiones ambientales más frecuentes dentro de las ciudades, siendo una de las cuestiones que más preocupa a los ciudadanos de nuestra Comunidad la proliferación de situaciones molestas particularizadas, que generalmente tienen su origen en locales de negocio y particularmente en locales de ocio y diversión. Estos establecimientos utilizan aparatos musicales en su actividad cotidiana y, en no pocas ocasiones, lo hacen sin que esté suficientemente garantizado el derecho de los vecinos inmediatos a no sufrir las consecuencias negativas de esta actividad.

Es tal la trascendencia de este problema que, con fecha 26 de julio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas elaboró una Propuesta de directiva, cuyo objetivo es crear un marco común en la Unión Europea para la evaluación y gestión de la exposición al ruido ambiental.

La propuesta viene justificada (art. 3), entre otras, por las siguientes causas:

“Efectos sobre la salud:

El ruido ambiental produce efectos diversos sobre los seres humanos. El hecho de que una persona experimente o no esos efectos depende enormemente de su sensibilidad al ruido; por consiguiente, toda política sobre ruido ambiental debe estar basada en resultados científicos en los que se hayan tenido en cuenta las variaciones debidas a diferencias de sensibilidad.

El efecto más importante, desde el punto de vista del número de personas afectadas, son las molestias, que pueden determinarse a partir de encuestas estructuradas. Las molestias están íntimamente relacionadas con efectos específicos tales como la necesidad de cerrar ventanas para evitar que el sueño resulte alterado o que se produzcan interferencias que dificultan la comunicación, ver la televisión o escuchar la radio o música. Además, hay otros efectos médicos graves como la hipertensión, estrés, ataques cardíacos y lesiones auditivas que afectan a un porcentaje menor de la población. Por otra parte están los efectos negativos sobre la capacidad de aprendizaje de los niños. Es evidente que las personas que dicen sufrir molestias a causa del ruido experimentan una reducción en su calidad de vida, y esto le ocurre al 25% de la población de la Unión Europea. Entre el 5% y el 15% padecen perturbaciones graves del sueño por culpa del ruido.

#### Repercusión económica:

En la actualidad se calcula que las pérdidas económicas anuales en la Unión Europea inducidas por el ruido ambiental se sitúan entre los 13 000 millones de euros y los 38 000 millones de euros. A esas cifras

contribuyen, por ejemplo, la reducción del precio de la vivienda, los costes sanitarios, la reducción de las posibilidades de explotación del suelo y el coste de los días de abstención al trabajo. Pese a algunas incertidumbres, puede afirmarse casi con seguridad que las pérdidas anuales son del orden de decenas de miles de millones de euros”.

Se hace necesario, por tanto, que las distintas Administraciones se hagan eco de este grave problema que afecta a un alto porcentaje de la población, y cuyas principales causas son las siguientes:

- Escaso control y vigilancia sobre estas actividades por parte de la Administración Local y Autonómica.
- Funcionamiento de las actividades sin los correspondientes permisos. Se ha constatado, en un buen número de expedientes, que muchos de los establecimientos carecen de licencia para su funcionamiento con elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, los mismos han sido introducidos en los locales por parte de sus titulares.
- Aglomeración de establecimientos en determinadas zonas. En estos casos se denuncian los efectos aditivos que provoca la saturación de este tipo de actividades en puntos localizados del Municipio.
- Incumplimiento del régimen de horarios establecido para cada provincia. Sobre este particular debe tenerse en cuenta que, al residir la competencia sancionadora sobre esta materia en la Administración Regional, y carecer la Comunidad de una Policía Autonómica, la

colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones resulta imprescindible para una estricta aplicación de la normativa establecida al efecto.

- Falta de insonorización de los establecimientos, bien por no haber exigido la Administración la presentación del correspondiente proyecto técnico, bien por el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas como condición en la licencia de actividad.

- Deficiencias en las mediciones efectuadas por la Policía Local y Servicios Técnicos competentes.

- Inexistencia de los medios técnicos necesarios en un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, así como escasa colaboración de la Administración Regional en estos supuestos.

- En los casos en los que se constatan unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos, la Administración únicamente impone sanciones de carácter pecuniario, lo que a todas luces resulta totalmente insuficiente. Debe requerirse en estos casos la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Cabría resaltar las siguientes quejas:

En el expediente **Q/447/00** los comparecientes ponían de manifiesto las graves molestias que les venía ocasionando el funcionamiento de un disco bar ubicado en la localidad burgalesa de Lerma, molestias que venían

generadas como consecuencia del alto nivel acústico transmitido por la actividad.

Se aportaba, en este sentido, copia de un acta levantada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, de fecha 29 de julio de 1998, en la que se constataban unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos legalmente.

Como consecuencia de estos hechos, mediante Acuerdo del Ayuntamiento de Lerma, de fecha 11 de agosto de 1998, se había requerido al titular de la actividad la ejecución de las siguientes medidas correctoras:

a) Aislamiento de puertas y ventanas.

b) Instalación de un limitador sonoro de volumen sellado en los equipos de megafonía, que deberá disponer de un sistema de calibración interno que garantice su funcionamiento y permita detectar posibles manipulaciones del equipo de emisión sonora. Dispondrá también de registro sonográfico y sistema de precintado.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad había continuado ocasionando las mismas molestias en las viviendas colindantes, lo cual hacía suponer que su titular había incumplido el requerimiento efectuado por la Administración.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Lerma nos comunicó que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 29 de

abril de 1999, esa Corporación había requerido nuevamente al titular de la actividad referenciada la ejecución de las siguientes medidas correctoras:

a) La instalación de un limitador sonoro de volumen sellado en los equipos de megafonía del local. El limitador, debía disponer de un sistema de calibración interno que garantizase su funcionamiento y permitiese detectar posibles manipulaciones del equipo de emisión sonora, disponiendo también de registro sonográfico y sistema de precintado.

b) Con posterioridad, debía presentar en el Ayuntamiento certificado de técnico competente, acreditativo de la instalación realizada, con indicación expresa de los resultados de la medición que, al efecto se realizase, según lo dispuesto en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, debiendo obtener la previa y expresa conformidad municipal.

Así mismo nos comunicaron que, con fecha 18 de octubre de 1999, se requirió nuevamente al titular de la actividad la ejecución de las medidas contempladas en el anterior Decreto, sin que, hasta esa fecha, esa Corporación hubiese tenido conocimiento del cumplimiento de las mismas.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que el art. 56 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

y del Procedimiento Administrativo Común, al regular la eficacia de los actos administrativos, establece que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley. El artículo siguiente dispone que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

La ejecutividad de los actos administrativos está fundada en el principio de autotutela administrativa, potestad que corresponde a las Administraciones Públicas, que actúan amparadas por dicha potestad.

Todos los actos administrativos, salvo disposición expresa en contrario, son ejecutivos y obligan a su cumplimiento inmediato, gozando las decisiones de las distintas Administraciones Públicas de una presunción de legalidad.

Las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, sino que ostentan además, el privilegio de realizar materialmente la decisión con, sin o en contra de la voluntad del obligado y para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa y un procedimiento específico.

La ejecutoriedad consiste en la aptitud del acto para ser ejecutado forzosamente en caso de incumplimiento. El art. 95 de la Ley 30/1992 establece que las Administraciones públicas, a través de sus órganos

competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos.

La ejecución forzosa de un acto administrativo implica llevar a su aplicación práctica, en el terreno de los hechos, la declaración que en el mismo se contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento.

Por tanto, cuando el contenido del acto administrativo comporte la realización de una prestación por persona distinta de aquella de la que emana el acto administrativo, la Administración podrá utilizar los procedimientos de ejecución forzosa.

En definitiva, las Administraciones Públicas tienen la potestad de definir unilateralmente derechos y crear obligaciones de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico. Sus actos se presumen válidos desde el mismo momento que se dictan y producen efectos, como regla general también inmediatamente. Esto es, son ejecutivos y producen la obligación de su cumplimiento inmediato. Los actos administrativos son también ejecutorios, es decir, aptos para ser ejecutados forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria.

Si el propio Ayuntamiento no ejecuta sus actos, él mismo está quebrando el principio de autoridad y condicionando favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas, puesto que si comprueban los infractores que las mismas no tienen ningún efecto práctico, se propicia una sensación de impunidad.

A este respecto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece expresamente en su art. 98 lo siguiente:

“1. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.

2. En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.

3. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

4. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva”.

Así mismo, el art. 99 de la Ley 30/1992, establece lo siguiente:

“1. Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, las Administraciones Públicas pueden, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.

b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.

c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

2. La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”.

Por las razones indicadas, mediante escrito de fecha 21 de julio de 2000 se efectuó la siguiente Resolución:

*“Que por parte de esa Corporación se proceda a arbitrar los mecanismos precisos en virtud de lo dispuesto en los artículos 98 y 99 de la Ley 30/1992 a fin de proceder a una efectiva protección de las terceras personas afectadas por el incorrecto funcionamiento de la actividad objeto del presente expediente.”*

Esta resolución fue reiterada el 1 de enero de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/249/00** varios ciudadanos acudían ante la Institución como consecuencia del ruido procedente de la máquina de extracción instalada en un bar de Valladolid, aportándose, a tal efecto, dos actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local, con fechas 13 y 20 de noviembre de 1999, actas en las que se reflejaban unos niveles de transmisión superiores a los establecidos en Reglamento Municipal para la protección del medio ambiente contra las emisiones de ruidos y vibraciones de esa ciudad.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Valladolid sobre las cuestiones planteadas. Con

posteridad recibimos un informe en el que hacen constar expresamente que la empresa titular de la actividad no había dado efectivo cumplimiento al Decreto de esa Alcaldía, de fecha 4 de abril de 2000, mediante el que expresamente se disponía lo siguiente:

*“Requerir al titular de la actividad para que en el plazo de una semana, presente en el Registro Municipal, documentación de la máquina de extracción instalada, en la que se indique la capacidad de filtrado de la extracción realizada y el volumen de aire evacuado con la situación de la salida al exterior de los productos evacuados.*

*Todo ello bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento o no se adujere causa justificante alguna del mismo, se procederá al precintado de las instalaciones productoras del efecto perturbador con el consiguiente cese de su funcionamiento, hasta que quede acreditado el cumplimiento de lo requerido mediante la presente resolución, previa comprobación por parte de los Servicios Técnicos Municipales”.*

A la vista de estos hechos, y en base a las argumentaciones jurídicas señaladas en el expediente anterior, se efectuó resolución formal por parte de esta Institución en la que se requería a la Corporación que procediese a arbitrar los mecanismos previstos en el artículo 99 de la Ley 30/1992, sin que, tampoco en el presente caso, tuviésemos respuesta alguna por parte de la Administración.

En un importante número de quejas se ha constatado, así mismo, la fuerte reticencia de la Administración Local a la hora de intervenir en este tipo de expedientes si, previamente, no se presentan de un modo continuado denuncias por parte de los vecinos afectados.

Tal es el caso de los expedientes **Q/822/98, Q/826/98, Q/829/98**, presentados por una Asociación de Vecinos de León contra determinados establecimientos ubicados en el casco antiguo de esa ciudad.

Tras múltiples solicitudes de información al Ayuntamiento, éste finalmente nos comunica que, ante la inexistencia de denuncias recientes, no había sido efectuada actuación alguna en el año 2000 por parte de esa Administración.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que, en estos supuestos, los vecinos no presentan denuncias ante el temor de enfrentarse personalmente contra los titulares de estas actividades, se recordó al Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 12 de junio de 2000 que, tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, como en el D 3/1995, de 12 de enero, se establece la obligación de la Corporación de inspeccionar y controlar este tipo de establecimientos de oficio, siendo esta competencia de vital importancia en estos expedientes, sobre todo si se tienen en cuenta las consecuencias que para las personas afectadas pueden derivar de la presentación de denuncias.

En efecto, en estos supuestos, la inexistencia de denuncias tiene su origen en el temor de los ciudadanos a comunicar las irregularidades de

aquellas actividades de las que son vecinos colindantes, como consecuencia de las posibles represalias que contra ellos o sus familias adopten los titulares de los establecimientos, realidad que, desgraciadamente, hemos podido constatar en reiteradas ocasiones en el curso de las investigaciones efectuadas en materia de agresiones acústicas.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces.

El carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad

autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos.

Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de León mediante escrito de fecha 31 de julio de 2000.

Otro problema con el que nos hemos encontrado durante la tramitación de estos expedientes, es la falta de colaboración entre la Administración Local y Autonómica, tan necesaria, sin embargo, en esta materia.

Así, en la queja **Q/1455/98**, presentada como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares de un bar ubicado en la localidad soriana de Vinuesa.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunicaba que, en múltiples ocasiones, había denunciado ante la Delegación Territorial de Soria el incumplimiento de los horarios establecidos, a pesar de lo cual, no habían tenido respuesta alguna por parte de esa Administración.

Solicitada información sobre estos extremos ante la Delegación Territorial de Soria, ésta nos comunica la inexistencia de denuncia alguna, razones por las que, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento de Vinuesa, a fin de recordarles lo preceptuado en el art. 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“1.- La Administración Local y demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua,

colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2.- Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”.

Independientemente de lo anterior, y tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC de 13 de diciembre de 1999), la colaboración dimanante de la general obligación de auxilio recíproco entre órganos estatales, autonómicos y locales, es un deber que no necesita justificarse en preceptos concretos, y que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. Un deber de comunicación en relación con una información cuya captación y archivo es, tal y como hemos venido exigiendo, necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley y adecuada para las legítimas finalidades previstas por ella”.

La propia exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala expresamente lo siguiente:

“La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades

Autónomas y las de las entidades locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos.

La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico. Esta necesaria cooperación institucional entre Administraciones Públicas permitirá, en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas que, por razón de su nivel competencial propio, hayan asumido la gestión de las

materias en que se desarrollen las funciones de aquellos órganos territoriales”.

El principio de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas cobra especial importancia en esta materia. En efecto, la problemática de la contaminación acústica, en donde confluyen competencias de varias administraciones públicas, debe abordarse fundamentalmente desde el ámbito municipal, al afectar directamente a la vida ciudadana. No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y de la Junta de Castilla y León (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas), debe ejercitarse de modo coordinado con las competencias municipales para conseguir la máxima eficacia.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que en aquellos supuestos en los esa Corporación tenga constancia del incumplimiento de los horarios de cierre por parte de los titulares de los establecimientos públicos ubicados en esa localidad, ponga estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria, a fin de que, por parte de esa Administración, se inicie el correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero."*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2000.

La ocupación de la vía pública a través de terrazas, así como las molestias generadas en estos casos ha sido otro tema frecuentemente planteado en la Institución.

En este sentido, cabría destacar la queja **Q/896/99**, en la que el compareciente ponía de manifiesto los problemas ocasionados por un bar ubicado en Salamanca, molestias que venían generadas como consecuencia de la instalación, durante la época estival, de una terraza, que ocupaba prácticamente toda la calle, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos colindantes suponía esta situación.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Salamanca en respuesta a nuestra solicitud de información se desprendía que la referida actividad contaba con licencia municipal sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones:

1.- No podrá realizarse instalación de terraza distinta a la autorizada, con la misma no se obstaculizará zona de aparcamiento de vehículos, parada de transportes públicos, acceso a centros públicos, a locales de espectáculos, zona paso de cebrá, registro de los distintos servicios, vados permanentes, y el acceso a locales y portales de viviendas.

2.- No se autorizará la instalación de mostradores u otro elemento para el servicio de la terraza, que deberá ser atendida desde el propio establecimiento.

3.- Se autoriza el mobiliario presentado.

4.- Se deberá mantener la terraza y el mobiliario en las debidas condiciones de limpieza, seguridad y ornato, recogiendo los residuos que se produzcan en la terraza y sus inmediaciones.

5.- El mobiliario y cualquier elemento delimitador de la terraza quedará dentro de la zona de terraza.

6.- El titular se abstendrá de tolerar o promover espectáculos o actuaciones musicales, ni instalarán altavoces o cualquier aparato amplificador o reproductor de sonido o vibraciones acústicas ni de reproducción visual.

7.- Deberá recoger diariamente los elementos de la terraza. Al finalizar la temporada, todos los elementos, fijos o móviles, se retirarán por el interesado, procediéndose en su caso por la Autoridad Municipal y a su costa.

8.- Se adoptarán las previsiones necesarias a fin de que la estancia en las terrazas no ocasione molestias a los vecinos, señalándose como hora de retirada de la misma, las 2 horas, y 2,30 horas las noches de los viernes a sábados, sábados a domingos y vísperas de festivos.

9.- Deberá el titular de la terraza marcar la misma en sus esquinas en color negro, según el plano que se acompaña a la licencia, debiendo dicho plano estar en el establecimiento, a efectos de su comprobación rápida y sin molestias por los Servicios Municipales.

10.- La licencia se entiende concedida, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, entendiéndose concedida en precario, pudiendo la Corporación disponer su retirada temporal o definitiva, sin derecho a indemnización alguna. Se entiende concedida con carácter personal e intransferible, estando prohibido el subarriendo y su explotación por terceros. La licencia se entenderá renovada para años sucesivos, siempre que no exista variación en sujeto pasivo, superficie o tiempo de ocupación respecto de la inicialmente concedida, siendo suficiente el pago del precio público correspondiente.

A pesar de que la actividad contaba con las preceptivas licencias, esta Institución recordó al Ayuntamiento que, el cumplimiento de los condicionamientos anteriormente reseñados, cobraba especial importancia en el presente caso, ya que la referida actividad, según manifestaciones del compareciente, venía ocasionando graves molestias a los vecinos colindantes, al encontrarse la instalación ubicada a menos de tres metros de los dormitorios, máxime teniendo en cuenta la amplitud del horario de cierre durante los días laborables.

Sobre este particular se puso de manifiesto que, si bien el horario establecido en la licencia se ajusta a la Ordenanza Municipal de fecha 27 de

mayo de 1996, reguladora de la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con mesas y sillas con finalidad lucrativa, la propia norma establece la posibilidad de su reducción en aquellas calles o zonas que puedan resultar conflictivas.

A la vista de estos hechos se formuló la siguiente Resolución:

*“1.- Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar el cumplimiento de los condicionamientos impuestos en la licencia otorgada el 18 de agosto de 1996 para la instalación de la terraza objeto del presente expediente.*

*2.- Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ordenanza Municipal de fecha 27 de mayo de 1996, reguladora de la utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos por la ocupación de terrenos de uso público con mesas y sillas con finalidad lucrativa, se estudie la conveniencia de reducir el horario de funcionamiento de la instalación durante los días laborables.”*

Pese a haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento de Salamanca.

En otras ocasiones, lo que sucede es que la Administración concede licencias de apertura sin que, previamente se haya constatado por los Servicios Técnicos Municipales que las medidas correctoras contempladas

en los proyectos han sido ejecutadas por los interesados, conformándose el Ayuntamiento con la comprobación efectuada por empresas particulares contratadas por los propios titulares del proyecto, cuya imparcialidad no está, como puede adivinarse, totalmente garantizada.

Tal es el caso de la queja **Q/1927/99**, presentada como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por una discoteca ubicada en la localidad segoviana de Ayllón, molestias que venían generadas por la insuficiente insonorización del local.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento en respuesta a nuestra solicitud de información se desprende que el titular de la actividad de referencia contaba con las licencias establecidas legalmente para este tipo de locales.

No obstante lo anterior, en su día esa Administración había otorgado la correspondiente licencia de apertura sin haber dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 34 del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en el que expresamente se dispone lo siguiente:

"Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no

dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial."

En el mismo sentido se manifiesta el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Desde entonces se había venido denunciando en esa Administración la insuficiente insonorización del local de referencia, habiéndose constatado por parte del Servicio Territorial de Economía únicamente los niveles sonoros transmitidos por el equipo de música instalado por el titular, pero no las medidas de insonorización adoptadas en el local, en especial las que afectaban a la pared colindante con la vivienda contigua, aspecto éste de vital importancia según manifestaciones de los comparecientes.

En este sentido se recordó al Ayuntamiento que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de comprobación de la adopción de las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede suplirse, en ningún caso, por informes de empresas particulares contratadas por los titulares de la actividad, tal y como había ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.

Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados para inspeccionar el establecimiento objeto del presente expediente, esa Administración solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia, a fin de que personal funcionario cualificado constate, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por el titular de la actividad en el proyecto, medidas que han sido aprobadas por la Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas, haciendo especial hincapié en las de la pared colindante con la vivienda contigua."*

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2000.

Se ha planteado en la Institución, así mismo, el problema generado como consecuencia del otorgamiento de licencias provisionales por parte de la Administración Local. Tal es el caso de la queja **Q/1854/98**, presentada por un ciudadano de Burgos ante las molestias ocasionadas por un bar ubicado en esa ciudad.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Burgos a esta Institución se desprendían los siguientes hechos:

Mediante Decreto de la Alcaldía la Corporación había acordado autorizar provisionalmente a D. X la reapertura del bar objeto de la presente queja, con sujeción a las siguientes condiciones:

- Que el establecimiento desarrollase su actividad de día, esto es, entre las 8 y las 23 horas, condición cuyo seguimiento debían llevar a cabo los Servicios de la Policía Local.
- Retirada inmediata, antes de su reapertura, de todos los elementos electroacústicos del establecimiento, incluida la televisión.
- Que el nivel sonoro transmitido a viviendas no superase los 36 decibelios.

Con posterioridad a esa fecha, sin embargo, no había sido efectuada actuación alguna por el Ayuntamiento, y en consecuencia la actividad continuaba funcionando en base a la licencia provisional referenciada.

A la vista de estos hechos, esta Institución efectuó las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que la normativa relativa a las licencias provisionales o a precario se encontraba recogida en las siguientes normas:

Artículo 44 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas:

“1. Cuando se estime que, en orden a la autorización solicitada, es preciso subsanar o modificar alguna o alguna de las características o elementos estructurales, o de instalaciones o servicios, del local o recinto de que se trate, podrá concederse una licencia provisional para su funcionamiento, en los términos y con las condiciones que se determinen, y siempre que ello no suponga riesgo para la seguridad personal del público o de los actantes o personal que preste sus servicios en el mismo, lo que se hará constar en el expediente mediante certificación suscrita por técnico competente y visada por el Colegio Profesional respectivo.

2. Dicha licencia provisional, que podrá concederse de oficio o a petición del interesado, no podrá tener una duración superior a los seis meses, prorrogables, por una sola vez durante un período igual de tiempo, en caso justificado, y a solicitud del peticionario; transcurrido dicho término, sin que se hayan llevado a cabo las subsanaciones o modificaciones referidas, la licencia provisional quedará sin efecto y se entenderá denegada la solicitud inicialmente formulada”.

Por otro lado, el art. 33.2 del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas establecía la prohibición de otorgar este tipo de licencias mientras la actividad no estuviese calificada.

La finalidad del otorgamiento de licencias en precario era permitir el ejercicio de la actividad a partir de un momento en el cual, si bien las instalaciones no estaban totalmente terminadas, se podía iniciar el ejercicio de aquélla, pudiéndose comprobar el grado de eficacia y seguridad de las distintas medidas correctoras que figurasen en el proyecto y las que pudiera haber impuesto la Administración, de forma tal, que quedase garantizada la seguridad de las personas.

El recurso a este tipo de autorizaciones, del que se vino abusando por parte de la Administración, ha quedado no obstante sin efecto en nuestra Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que en materia de espectáculos públicos la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad, de conformidad con lo previsto en el art. 26.1.24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero y reformado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo.

Por tanto la normativa reguladora de estas actividades debemos encontrarla en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, así como en sus normas de desarrollo, en las que en modo alguno se contempla la posibilidad de

otorgar este tipo de licencias, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, tales como Cataluña o el País Vasco.

Sin embargo, y si a los meros efectos dialécticos consideráramos de aplicación la normativa estatal, y por lo tanto la legalidad de la licencia otorgada por esa Administración el 3 de noviembre de 1998, la misma habría tenido una duración de seis meses, a lo sumo de doce, plazo que había vencido con creces en ese momento.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que, en opinión de esta Institución, y salvo otras mejor fundadas en Derecho, el carácter reglado de estas licencias, ampliamente reflejado en la Jurisprudencia, impide hablar en este ámbito de licencias provisionales y ello porque ante la correspondiente solicitud, la Administración tanto tiene la obligación de otorgar aquéllas que sean conformes a las disposiciones vigentes y aplicables, como la de denegar las que no se ajusten a dichas normas, por lo tanto en el primer caso las licencias serán siempre definitivas por exigencias de legalidad, salvo que alguna disposición prevea expresamente la licencia provisional, cosa que no sucedía en el presente expediente, y en el segundo supuesto la licencia no existiría.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló al Ayuntamiento de Burgos recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar en el futuro de conformidad

con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 14 de junio de 2000 el Ayuntamiento de Burgos nos comunica que, mediante Decreto de esa Alcaldía de 7 de junio de 2000, se había resuelto clausurar cautelarmente la actividad objeto de la presente queja en tanto en cuanto el establecimiento no cumpliera las condiciones técnicas de insonorización previstas en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones, y se eliminase el uso de restaurante.

En otras ocasiones, es la propia Administración la causante de las molestias denunciadas por los ciudadanos. Tal es el caso del expediente **Q/623/00** en el que se hacía alusión a los siguientes hechos:

En la plaza de toros de la Ciudad de Zamora, el Ayuntamiento había instalado una carpa con la finalidad de celebrar verbenas y festivales de música dentro del recinto, actividades que, según manifestaciones del compareciente, tenían una periodicidad casi semanal, y generaban graves molestias a los vecinos colindantes como consecuencia del alto nivel acústico transmitido.

Se ponía de manifiesto, en este sentido, el incumplimiento de los niveles sonoros máximos establecidos no sólo del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, sino también de la Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó lo siguiente:

*“El Oficial Jefe de la Patrulla de Seguridad Ciudadana de esta Policía Municipal tiene el deber de informar a Ud. que, consultados los archivos de esta Patrulla, en lo que a las actividades realizadas en la Plaza de Toros, durante el presente año, con motivo de la instalación de una carpa, esta Sección ha prestado sus servicios de control y vigilancia de las actividades en las siguientes fechas:*

*Durante el mes de enero, los días 1 y 8. En el mes de marzo, los días 6,7, 18 y 25. Todos ellos con motivo de la celebración de verbenas o conciertos. Sin que por parte de esta Patrulla se haya atendido llamadas de vecinos de la zona solicitando mediciones sonoras en sus domicilios o manifestando quejas por las molestias que dichas actividades pudieran ocasionarles.*

*Cabe reseñar que pueden haberse realizados actividades a las que por distintos motivos no han asistido miembros de esta Sección”.*

A la vista de este escrito se efectuaron las siguientes consideraciones:

La Ordenanza Municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Ruidos y Vibraciones vigente en ese Municipio, incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las

instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte, y, en general, todos los elementos, actividades, y comportamientos que produzcan o sean susceptibles de producir ruidos que ocasionen molestias al vecindario.

Las normas que en la misma se establecen, según preceptúa expresamente el art. 5, son de obligado y directo cumplimiento, sin necesidad de un previo acto o requerimiento de sujeción individual, para toda actividad que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de obras y actividades.

En este sentido, el art. 8.2 de la Ordenanza prohíbe, en el medio ambiente exterior, los ruidos que sobrepasen los siguientes niveles:

a) Zona residencial-sanitaria

Entre las 8 y 22 horas: 45 dB(A)

Entre las 22 y 8 horas: 35 dB(A)

b) Zona de viviendas y oficinas

Entre las 8 y 22 horas: 55 dB(A)

Entre las 22 y 8 horas: 45 dB(A)

c) Zonas comerciales

Entre las 8 y 22 horas: 65 dB(A)

Entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A)

d) Zonas industriales y almacenes

Entre las 8 y 22 horas: 70 dB(A)

Entre las 22 y 8 horas: 55 dB(A)

Como excepción a estos valores, el art. 8.4 establece que, por razón de la organización de actos de índole festiva, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, la Administración Municipal podrá adoptar las medidas necesarias para modificar, con carácter temporal, en determinadas vías o sectores del casco urbano, los niveles señalados en los párrafos precedentes.

En opinión de esta Institución y salvo otras mejor fundadas en Derecho, la celebración semanal de actuaciones en el Coso Taurino de esa Ciudad no quedaba encuadrada dentro de la excepción señalada anteriormente, puesto que se trata de actividades que, según manifestaciones de los comparecientes, se efectúan semanalmente, y no con carácter esporádico.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que la excepción contemplada en el art. 8.4 sólo lo es para los niveles acústicos exteriores, y nunca encuadraría a los que se producen en el interior de los edificios, siendo los valores máximos para estos supuestos los siguientes:

Tipo de establecimiento	Nivel de ruido de fondo permisible en dB(A)	
	Día	Noche
Sanitarios y de reposo	30	25
Bibliotecas, museos y salas de concierto	30	30
Hoteles y similares	40	30
Cines, teatros y salas de conferencias	40	40
Oficinas y despachos públicos	45	-
Grandes almacenes, restaurantes y establecimientos análogos	50	-

Con relación a las viviendas, los niveles máximos de transmisión establecidos tanto en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, como en la referida Ordenanza, son los siguientes:

a) Dormitorio o pieza separada de descanso o estudio:

35 dB(A) durante el período diurno (que según el art. 4 del D 3/1995, de 12 de enero, es el comprendido entre las 8 y 22 horas)

30 dB(A) durante la noche (cualquier intervalo entre las 22 y las 8 horas)

b) Pasillos, aseos y cocinas:

40 dB(A) durante el horario diurno

35 dB(A) en horario nocturno

c) Descansillos y zonas comunes:

45 dB(A) durante el día

40 dB(A) durante la noche

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló al Ayuntamiento de Zamora recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de actuar conforme previene la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Esta resolución fue reiterada mediante escrito de fecha 10 de enero de 2001, a pesar de lo cual no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Así mismo en algunos supuestos los ciudadanos han acudido a la Institución planteando las molestias ocasionadas, año tras año, por la instalación de altavoces en la vía pública durante el período navideño, altavoces que, desde las 10,30 hasta las 22,30 horas emiten de manera repetitiva e ininterrumpidamente los villancicos propios de estas fechas.

Tal es el caso de la queja **Q/2176/98**, presentada por varios vecinos burgaleses que habían denunciado esta situación en reiteradas ocasiones ante el Ayuntamiento y no habían tenido contestación alguna al respecto.

Tras varios requerimientos, finalmente el Ayuntamiento de Burgos nos comunicó lo siguiente:

*“La instalación de altavoces en la vía pública durante el período navideño en la indicada zona de la Ciudad la viene realizando en los últimos años no el Ayuntamiento sino la propia Asociación de Comerciantes de la zona, siguiendo una práctica muy extendida en las ciudades en dichas fechas, al objeto de contribuir a la potenciación del ambiente festivo propio de la Navidad.*

*A nadie se le oculta que la música ambiental en la vía pública a base de villancicos, como la propia iluminación navideña que acostumbra a engalanar las ciudades en dichas fechas, la misma Cabalgata de Reyes que se celebra en todas las ciudades, etc, etc, y que cuentan con una honda tradición y una general aceptación de la población, no están exentas de inevitables molestias para algunos, que la convivencia ciudadana obliga a soportar dentro de unos razonables límites que entendemos se observan en el caso a que se refiere la queja.*

*No consideramos en modo alguno fuera de los límites razonables que la música ambiental de referencia se autorice en una franja*

*horaria comprendida entre las 10,30 y las 22,30 horas. Distinto sería si dicha música funcionara fuera de dicho horario”.*

A la vista de este escrito recordamos al Ayuntamiento de Burgos que, entre los principios y objetivos de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones de 12 de junio de 1995, se establecen expresamente los siguientes:

"Las vibraciones y sonidos excesivos constituyen una amenaza a la salud y bienestar públicos y degradan la calidad de vida. Por otra parte, el grado de desarrollo científico y tecnológico alcanzado permite reducir y controlar las vibraciones y sonidos a límites aceptables.

La presente Ordenanza regula la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones, desarrollando en este sentido la Ley 5/1993, sobre Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la Instrucción por la que se dictan normas para aplicación del mismo y demás disposiciones concordantes".

A tal efecto, la referida norma establece expresamente dentro de su ámbito de aplicación todos los sonidos y vibraciones que se originen dentro de los límites del término municipal de Burgos, quedando sometidos a las prescripciones establecidas en la misma todos los establecimientos y actividades industriales, comerciales, administrativas y de servicios, así como las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios

de transporte y, en general, todos los elementos, actividades y comportamientos que produzcan ruidos o vibraciones que ocasionen molestias o peligrosidad al vecindario o alteren las condiciones del medio ambiente, tanto públicas como privadas.

Se resaltó, así mismo, que el art. 13 prohíbe expresamente lo siguiente:

a) Utilizar para fines no comerciales cualquier altavoz o aparato similar entre las 22 horas y las 8 horas del día siguiente, originando molestias por ruido dentro de la línea de propiedad o en zonas protegidas de ruido, salvo autorización municipal expresa y pormenorizada.

b) Se prohíbe utilizar con fines comerciales altavoces o dispositivos similares:

- Si el ruido originado constituye una molestia por ruido dentro de los límites de otra propiedad o en una zona protegida de ruido

- Entre las 20 horas y las 10 horas del día siguiente en vía pública o en espacios públicos.

Por su parte, el art. 22 prohíbe, con carácter general, el empleo de todo tipo de dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso, distracción y análogos, cuyos niveles excedan de los señalados en esta Ordenanza para las distintas zonas y que como máximo será de 90 dBA a 5 mts. del perímetro hasta las 1,30 horas y de 58 dBA a partir de esa hora, cesando a las 3,30 horas como máximo.

Como excepción se señalan los casos de tradicional consenso de la población, así como la posibilidad de dispensar de esta prohibición en la totalidad o en parte del término municipal por razones de interés nacional o de especial significación ciudadana.

Para estos supuestos, sin embargo, el art. 97 establece lo siguiente:

a) Las concesiones especiales se solicitarán por escrito y su resolución se trasladará mediante oficio dirigido al solicitante, conteniendo todas las condiciones impuestas, incluyendo el límite de vigencia. La concesión especial no será efectiva en tanto que el solicitante no haya cumplido todas las condiciones expresadas. El incumplimiento de ellas será causa de su cancelación automática y someterá al beneficiario a la jurisdicción ordinaria de la Ordenanza.

b) Este apartado autoriza al Ingeniero Industrial a entender sobre aquellos conflictos o discrepancias que puedan presentarse por la aplicación de los arts. 14 (venta callejera), 16 (explosivos, armas de fuego, y elementos similares), 20 (construcción), 22 (festejos), 37 (ejecución de obras) y 96 (concesiones permanentes de inmisión sonora y vibraciones).

Mediante escrito de fecha 14 de noviembre de 2000, el Ayuntamiento aceptó nuestro el recordatorio de deberes legales formulado por la Institución, por lo que se procedió al cierre del expediente.

## **1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones**

Han sido también numerosas las quejas planteadas en la Institución en las que se denuncian las molestias procedentes otro tipo de actividades o instalaciones.

Así, en la queja **Q/1655/99**, un ciudadano palentino exponía los perjuicios ocasionados por el alto nivel de ruidos que, según manifestaciones del reclamante, transmitía el ascensor ubicado en su vivienda.

En su día ya nos habíamos pronunciado sobre este expediente, recomendando al Ayuntamiento que requiriese a la Comunidad de Propietarios del edificio la subsanación de las deficiencias, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

El expediente, sin embargo, se reabrió al haber presentado el interesado una nueva acta de medición del nivel de ruidos en la que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Palencia sobre las actuaciones efectuadas por esa Administración a la vista de estos nuevos hechos.

En respuesta a nuestra solicitud el Ayuntamiento nos remite un informe en el que únicamente nos comunica la inexistencia de denuncias

con posterioridad al año 1998 sobre los hechos relatados en el escrito de queja.

A pesar de lo anterior, y según constaba en esta Institución, con fecha 16 de noviembre de 1999, la Policía Local había levantado una nueva acta de medición del nivel de ruidos, acta en la que se reflejaban unos niveles de transmisión de hasta 44,8 decibelios.

A la vista de estos hechos, y conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, estimé oportuno efectuar las siguientes consideraciones previas:

Primero.- El art. 2 de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones establece la competencia del Ayuntamiento para ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control de cumplimiento de lo preceptuado en la misma, exigir la adopción de medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado, así como para imponer las sanciones administrativas que sean necesarias para obtener la restitución de la legalidad.

Segundo.- Así mismo, en el art. 3 de la citada Ordenanza en el que se establece el ámbito de aplicación de la misma, se incluyen "... instalaciones, máquinas, ... y en general, todos los elementos... que modifiquen el estado natural del medio ambiente, por la emisión de ruidos

y vibraciones, cualquiera que sea su titular, promotor y lugar, público o privado, ...y que puedan ser causa de molestias a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas."

Teniendo en cuenta que, con fecha 16 de noviembre de 1999 la Policía Local constató nuevamente que la instalación de referencia generaba unos niveles de transmisión de hasta 44,7 dB(A), así como la competencia sancionadora del Ayuntamiento en esta materia, esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Administración se requiera nuevamente a la Comunidad de Propietarios del edificio sito en la calle X de esa localidad, a fin de que se proceda a subsanar definitivamente las deficiencias señaladas, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal mencionada."*

Con fecha 29 de marzo de 2000 recibimos comunicación del Ayuntamiento de Palencia en la que se indicaba que se había decidido aceptar la resolución efectuada.

En efecto, con fecha 22 de marzo de 2000, esa Administración había requerido a la Comunidad de Vecinos la subsanación de las deficiencias de la instalación de ascensor del edificio, para no transmitir más de 30 decibelios en las viviendas colindantes, colocando amortiguadores e insonorizando la sala de máquinas.

En el expediente **Q/682/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por un establecimiento dedicado a la venta de carrocería, sito en la localidad leonesa de Castropodame, molestias que venía generadas como consecuencia de la instalación, por parte del titular de la actividad, de dos altavoces del aparato de música en el exterior del local, cuyo funcionamiento comenzaba a las 9 de la mañana y se prolongaba hasta altas horas de la tarde, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento básicamente nos comunica que, por parte de esa Administración se había podido comprobar que, si bien en algún tiempo el volumen elevado de los altavoces pudiera haber sido motivo de molestias, éstas no habían sido tan generalizadas, razones por las que no había sido efectuada actuación alguna.

A la vista de este informe esta Institución efectuó las siguientes consideraciones:

Como punto de partida cabría señalar que el art. 1 del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones en Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de

vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas..."

Las normas que en el mismo se establecen, según preceptúa expresamente el art. 2, son de obligado cumplimiento en la Comunidad de Castilla y León, correspondiendo al Ayuntamiento (art.3), en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, su control, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

El objetivo de la norma es evitar, a través de la intervención municipal, las perturbaciones por ruidos que excedan los límites señalados en la misma.

En este sentido, los arts. 6 y 7 del D 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

1) En el ambiente exterior:

Niveles máx. dB(A)

Tipo de Zona urbana	Día	Noche
a) Zona de equipamiento sanitario	45	35
b) Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
c) Zona con actividades comerciales	65	55
d) Zonas industriales y de almacenes	70	55

2) En el ambiente interior:

Niveles máximos en dB(A)

Tipo de zona urbana	Día	Noche
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 25 de enero de 2001 se recordó al Ayuntamiento su obligación de actuar conforme previene la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

A fecha de cierre del informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/690/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por una Panadería ubicada en la localidad leonesa de Ponferrada, molestias que venían generadas como consecuencia de los siguientes hechos:

1.- Insuficiente insonorización del local.

Se aportaba en este sentido por los comparecientes copias de dos actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local, de fechas 29 de enero y 3 de marzo de 2000, actas en las que se constataban unos niveles de transmisión de 41,9 y 40,7 decibelios respectivamente.

2.- Deficiencias en el sistema de extracción de humos.

Sobre este particular obraba en el expediente un informe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social en el que se hacía constar la elevación anormal de la temperatura en uno de los tabiques de las viviendas colindantes con la actividad.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Ponferrada nos comunica que, por parte de esa Administración se había iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento por presunta infracción del D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, se encontraba aún en tramitación, habiéndose notificado al titular la propuesta de resolución del instructor a los efectos oportunos.

A la vista de este escrito, con fecha 26 de enero de 2001 nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento a fin de recordarle que, la imposición de multas, no solventaba en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento, ni, por lo tanto, las molestias para los vecinos colindantes.

Se destacaba, en este sentido, que el carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ("Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas"); y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que "la

posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes" (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos. Por consiguiente, hay que admitir respecto de estas licencias de funcionamiento la posibilidad, e, incluso, el deber de la Administración de modificar el contenido de la autorización inicialmente otorgada para mantenerlo correctamente adaptado, a lo largo de su vigencia, a las exigencias del interés público (STS de 9-6-98).

En el mismo sentido la STS de 16-3-1998 "concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos

perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones."

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de requerir al titular de la actividad la ejecución de medidas correctoras adicionales, a fin de que el citado establecimiento se adecue a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deben reunir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones. Sería conveniente, así mismo, la comprobación de los sistemas de extracción de humos instalados en el local."*

A fecha de cierre no hemos tenido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/118/99** el compareciente exponía las graves molestias que le venía ocasionando el funcionamiento de una guardería infantil ubicada en Palencia dada la falta absoluta de insonorización en el local.

Alegaba, así mismo, que la empresa titular de la actividad carecía de la preceptiva licencia municipal de apertura, incumpliendo el local, por

otro lado, las prescripciones establecidas legalmente para los Centros de Educación Infantil.

En respuesta a nuestra solicitud de información, el Ayuntamiento de Palencia nos comunica que el establecimiento en cuestión se encontraba en trámite de Actividad Clasificada. En relación con el cumplimiento de los demás requisitos inherentes a una actividad de este tipo, nos informan de los siguientes hechos:

*“1.- El Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, establece los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitario. Sin embargo, la adicional quinta permite un plazo de 10 años para que los centros se vayan acomodando a dichos requisitos.*

*La Circular de fecha 13 de abril de 1992 de la Subdirección General de Régimen Jurídico de Centros comunica a las Direcciones Provinciales que los centros educativos que atienden a niños menores de 6 años y que en el momento de entrada en vigor de la LOGSE no estuvieran autorizados para funcionar por el Ministerio de Educación y Ciencia, disponen de un plazo de 10 años a partir de la misma, es decir, hasta el 24 de octubre del año 2000, para adecuarse a los requisitos mínimos del Real Decreto 1004/91.*

*2.- La Orden de 16 de noviembre de 1994 que desarrolla el RD 1004/1991 establece para los centros de Educación Infantil*

*ubicados en zonas urbanas que deben cumplir los siguientes requisitos:*

*a) Ubicación en locales de uso exclusivo y con acceso independiente desde el exterior.*

*b) Un aula por cada unidad, con una superficie de, al menos, metro y medio cuadrado por alumno.*

*c) Una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados por cada tres unidades.*

*d) Aseos y Servicios higiénico-sanitarios en número adecuado a la capacidad del centro.*

*e) Un despacho de dirección y secretaría de tamaño adecuado a la capacidad del centro.*

*Un espacio al aire libre, que puede tratarse de una superficie pública de esparcimiento, siempre que los alumnos vayan acompañados, no se necesite transporte escolar y se encuentre en el entorno urbano del centro.*

*3.- En visita girada por la Inspección comprobó que se cumplen en la guardería X los requisitos a, b, d y e. No cumpliéndose el apartado c), por lo que se le recomendó, teniendo en cuenta lo señalado en el punto primero, que fuese adaptando los espacios para disponer de una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados.*

*Por lo anteriormente expuesto, le comunico que hasta el 24 de octubre del año 2000 disponen los centros para acomodarse a las exigencias de la LOGSE y que, en lo relativo a espacios, el único incumplimiento de la guardería Horóscopo es no disponer de un espacio de usos múltiples de 30 metros cuadrados, fácilmente subsanable dividiendo el espacio que ocupa actualmente el aula de 80 metro cuadrados en dos espacios de 30 y 50 metros”.*

Por último nos comunican que, por parte de esa Administración se inició en su día expediente sancionador contra la *actividad de referencia como consecuencia del funcionamiento de la misma sin la correspondiente licencia de apertura, expediente que se encuentra en el trámite de propuesta de sanción.*

A la vista de estos hechos esta Institución solicitó ampliación de la información remitida, concretamente sobre el resultado del anterior expediente sancionador.

En respuesta a este último escrito nos comunican que, con fecha 5 de agosto de 1999 la Comisión de Gobierno de esa Corporación, había adoptado entre otros, el siguiente Acuerdo

*“Vistos los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, previo dictamen de la Comisión Informativa de Urbanismo y de conformidad con el art. 6 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y Decreto 13/1995, de 26 de enero, de la Consejería de Presidencia y Administración*

*Territorial, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones en materia de actividades clasificadas en este Municipio, la Comisión de Gobierno adopta los siguientes acuerdos:*

*Conceder Licencia de Actividad Clasificada a Guardería X, calificando la actividad como molesta, por la producción de ruidos, aceptando las medidas correctoras contenidas en el expediente y anexos, sin perjuicio de las competencias, y siempre que por su eficacia real se mantengan dentro de los límites previstos en las Ordenanzas Municipales y demás normativa que le sea de aplicación, debiéndose cumplir además las siguientes condiciones:*

- a) No se superarán los 30 dBA en zonas de viviendas*
- b) No superar los niveles sonoros fijados en proyecto para el interior del local, a fin de mantener el condicionante impuesto en el apartado a).*
- c) Deberá disponer de una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados, de conformidad con el informe de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura”.*

A la vista de este informe, y teniendo en cuenta que, con posterioridad a la fecha de otorgamiento de la licencia de actividad no había sido efectuada actuación alguna por parte de esa Administración a fin de proceder a la finalización del expediente de conformidad con lo establecido

en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, con fecha 23 de marzo de 2000 se efectuó la siguiente Resolución:

*«Debe tenerse en cuenta que el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León establece, expresamente lo siguiente:*

*“El Ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas.”*

*En el mismo sentido, el artículo 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, dispone que "obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial."*

*Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no*

*las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en el art. 17 de la Ley 5/1993, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores, reguladas en Capítulo V de la Ley, que pueden conducir a la retirada temporal de la licencia, o a la definitiva.*

*El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede obviarse en ningún caso, tal y como ha sucedido en el presente expediente.*

*Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.*

*Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente recomendación formal:*

*"Que por parte del personal técnico de esa Administración sea efectuada visita de inspección en el local objeto de la presente queja, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas*

*de Castilla y León, visita en la que debe constatarse no sólo que por parte del titular de la actividad han sido ejecutadas las medidas correctoras propuestas en el proyecto y aprobadas por esa Administración, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas.*

*Con posterioridad, y a la vista del resultado de la anterior visita, se deberá otorgar o denegar la correspondiente licencia de apertura.»*

Esta resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de Palencia, ya que con fecha 15 de marzo de 2000 fue girada visita de inspección en la actividad objeto del escrito de queja por parte del Parque de Bomberos, informando el Jefe del mismo *"que visitado el lugar y realizadas las oportunas comprobaciones, entendemos que cumple la Norma Básica de la Edificación y Condiciones de Protección contra incendios (RD 2177/96 de 4 de octubre), por lo que no vemos inconveniente en que se conceda la licencia solicitada".*

Así mismo nos comunican que, por parte de esa Corporación se había requerido al interesado para que aportase al expediente el Certificado a que hace referencia el art. 4 del D 159/1994, de 20 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

En el expediente **Q/622/99** el compareciente ponía de manifiesto el alto nivel acústico transmitido por la industria chacinera, sita en la

localidad salmantina de Guijuelo, con los consiguientes perjuicios que esta situación está suponiendo para los vecinos colindantes.

Se adjuntaba, en este sentido, copia de varias actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local en las que se constataban unos niveles de transmisión de hasta 42,6 decibelios durante el horario nocturno.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que el Servicio Territorial de Medio Ambiente había girado visita de inspección en la vivienda del compareciente, elaborando, a tal efecto, el siguiente informe:

*"Se ha procedido a inspeccionar las dependencias de la vivienda y las industrias vecinas X e Y con el objetivo de determinar el origen del ruido que ocasiona la denuncia. No se ha efectuado medición pues no se ha producido el ruido en el transcurso de la medición. La descripción que realizan los denunciantes es coherente con un ruido producido por transmisión de vibraciones, más que por vía aérea. Ello descarta la fuente de la empresa X, lo que parece confirmar los informes de la Policía. Se solicitará información adicional al Ayuntamiento, a la Diputación y a la empresa Y, a fin de intentar corregir el problema."*

Con posterioridad sin embargo, habían sido giradas nuevas visitas de inspección por parte de la Policía Local en la vivienda del

compareciente, tal y como quedaba reflejado en varias actas de medición acústica.

En todas ellas se constataban unos niveles de transmisión superiores a los límites establecidos legalmente, reflejando algunos valores de hasta 45,1 decibelios durante el horario nocturno.

A la vista de estos hechos nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando información sobre las actuaciones que, por parte de esa Administración, hubieran sido efectuadas al respecto, así como sobre las llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca a fin de determinar la procedencia de las molestias origen de la presente queja.

En respuesta a esta última solicitud el Ayuntamiento únicamente nos comunica que no ha sido posible determinar el foco emisor de las molestias.

Por cuanto antecede y de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

*"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de localizar la procedencia de las molestias detectadas en la vivienda del compareciente. Así mismo, y en el supuesto de que esa Corporación no cuente con funcionarios cualificados al efecto, puede esa Administración solicitar asistencia técnica tanto al*

*Servicio Territorial de Medio Ambiente, como a la Excm. Diputación Provincial."*

Pese a haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/1327/99** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por el alto nivel acústico transmitido por el reloj instalado en la fachada del Ayuntamiento vallisoletano de Cogeces de Íscar, hechos que, según manifestaciones de los comparecientes, había sido puestos en conocimiento de la Administración en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, no habían tenido respuesta alguna al respecto.

Tras solicitar información al Ayuntamiento, éste únicamente nos comunica que la colocación del reloj en la Casa Consistorial de ese Municipio había tenido una acogida muy favorable entre la mayoría de los habitantes de la localidad.

A la vista de este escrito, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento recordándole que lo anterior no obstaba para que, por parte de esa Administración, se diese efectivo cumplimiento a las prescripciones establecidas en el D 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones en Castilla y León.

En este sentido recordamos lo establecido en el art. 1 de la referida norma:

"Quedan sometidas a las disposiciones del presente Decreto todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas..."

Se resaltó, así mismo, que los arts. 6 y 7 del D 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en sus Anexos I y II.

Por las razones expuestas anteriormente se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que por parte del personal técnico de esa Administración se constate si los niveles de transmisión generados por la instalación objeto de la presente queja se ajustan a los límites señalados anteriormente, debiendo, en su caso, corregir el volumen del referido dispositivo, en aras de una efectiva protección de los derechos de aquellas terceras personas afectadas.*

*Así mismo, y en el supuesto de que esa Corporación careciese de los medios técnicos necesarios, podría solicitar asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, a los efectos oportunos."*

Pese a haber reiterado la anterior sugerencia, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

### **1.3. Explotaciones ganaderas**

El principal problema en estos supuestos radica en que la mayor parte de los pequeños Municipios de nuestra Comunidad son eminentemente ganaderos, y por lo tanto, las explotaciones llevan en funcionamiento desde hace muchos años. Los Alcaldes nos han transmitido su preocupación por las repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría la estricta aplicación de la normativa establecida legalmente para este tipo de actividades.

Estas explotaciones se encontraban ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales con anterioridad a la aprobación del Reglamento de Actividades Molestias, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

Cabría resaltar los siguientes expedientes:

En la queja **Q/1751/98**, se ponía de manifiesto que en la localidad soriana La Póveda, se encontraban ubicadas dos explotaciones de ganado porcino que venían ocasionando numerosas molestias a los vecinos colindantes como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de las mismas.

Se señalaba, en este sentido, que los residuos ganaderos eran almacenados en diferentes estercoleros situados en las proximidades de algunas de las viviendas de la localidad y afectaban a la red general de saneamiento.

Por otro lado en el escrito de queja se ponía de manifiesto la existencia de numerosas perreras, las cuales venían ejerciendo su actividad sin contar con las preceptivas licencias que, para este tipo de instalaciones, se exigen legalmente.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que el ganado porcino existente lo era para el autoconsumo de los vecinos que allí residían, no existiendo explotaciones ganaderas de este tipo.

Por otro lado, y en relación a las perreras denunciadas en el escrito de queja, se señala que, con fecha 31 de enero de 2000, se había procedido a la legalización de las mismas, habiéndose otorgado, a tal efecto, las correspondientes licencias de obras.

Para esa Administración era innecesaria la obtención de la licencia de actividad para estas instalaciones, en base a lo dispuesto en el anexo I del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

Por último, en el escrito nos informan que, por inspección de ese Ayuntamiento, se había comprobado que las instalaciones ganaderas existentes en la localidad no vertían a la red general de saneamiento.

A la vista de esta información se efectuaron las siguientes consideraciones:

Se recordó, en primer lugar, que el Anexo del D 159/1994, de 14 de julio, considera exentas de tramitación, a los efectos de lo dispuesto en el mismo, y sin perjuicio de su sometimiento al régimen sancionador establecido en la Ley de Actividades Clasificadas y en la normativa sectorial aplicable, entre otras, las siguientes actividades:

e) Corrales domésticos, entendiéndose por tales las instalaciones pecuarias cuya capacidad no supere 2 cabezas de ganado vacuno o equino, 2 cerdas reproductoras, 3 cerdos de cebo, 5 cabezas de ganado ovino o caprino, 10 conejas madres o 20 aves.

f) Instalaciones para cría de perros, susceptibles de albergar como máximo cuatro perros mayores de 3 meses".

Es indistinto, en este sentido, el carácter familiar o no de este tipo de instalaciones, pues tal y como ha señalado el Tribunal Supremo “no cabe aceptar el razonamiento de que es una explotación familiar la de carácter industrial que puede ser atendida por una sola familia” (STS de 23 de noviembre de 1995).

Por otro lado, el hecho de que estas actividades se encuentren exentas de tramitación a los efectos de lo dispuesto en el D 159/1994, de 14 de julio, en modo alguno podía suponer que las mismas quedaran exoneradas del régimen sancionador establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

A tal fin, corresponde a la Administración Local ejercer la inspección y control en estos supuestos, de conformidad con lo establecido, no sólo en la Ley 5/1993, sino también en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Así mismo, entre las responsabilidades u obligaciones mínimas de los Ayuntamientos, el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece expresamente las siguientes:

a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de actuar de conformidad con la normativa señalada anteriormente.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento mediante escrito de fecha 7 de febrero de 2001.

La problemática derivada de la inexistencia de licencias se ha constatado en un alto porcentaje de los expedientes incluidos dentro de este apartado.

Cabría destacar, dentro de este tipo de quejas, la **Q/568/00**, en la que el compareciente denunciaba los graves perjuicios medio ambientales ocasionados por 13 explotaciones ganaderas que venían funcionando irregularmente en la localidad segoviana de Bernuy de Porreros.

Se ponía de manifiesto, a tal efecto, actividades que venían ejerciéndose sin licencias y otras que no se ajustaban a las condiciones impuestas por la Administración en su día.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

Algunas de las explotaciones denunciadas están clausuradas en el momento actual. El resto de las explotaciones ganaderas se vienen ejerciendo por sus propietarios pacíficamente desde hace muchos años, estando en trámite de ir desapareciendo según se vayan jubilando los propietarios. Se señala, por otro lado, que las mismas *“no parecen producir perjuicios medio ambientales, ya que no existen otras quejas por parte del vecindario, por lo cual el Ayuntamiento no ha realizado ninguna actuación”*.

A la vista de estos hechos, con fecha 3 de agosto de 2000, esta Institución recordó al Ayuntamiento que, al tratarse de actividades

clasificadas, éstas se encontraban sometidas, no sólo a lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, sino también a las prescripciones del D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establece el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo. Así, los interesados debían solicitar, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor la correspondiente autorización, siguiendo los trámites determinados en el mismo. Este plazo fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 en la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establece, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

Esta Institución es consciente de la dificultad que entraña, para un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, la inexistencia de licencias en relación con las explotaciones ganaderas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y

Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo "el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).

En sentido limitativo el Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (STS de 18-11-92), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (STS de 23-3-92).

Porque para que los actos propios de una de las partes puedan vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (STS de 4-7-92).

La tolerancia tampoco implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia (STS de 5-5-87), ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal en el sentido lato del término (STS de 1-10-92), dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (STS de 15-12-88).

Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o

peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifican que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal.”

Para este tipo de supuestos el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse sin el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando las actividades se ajustaran a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a los titulares de las explotaciones ubicadas en esa localidad sin las correspondientes licencias, a fin de que regularicen su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."*

A pesar de haber reiterado la anterior resolución, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/877/99** se hacía alusión a la existencia de varias perreras en un Monte Público de la localidad palentina de Guardo, instalaciones que, según manifestaciones del compareciente, venían funcionando sin las condiciones mínimas de salubridad e higiene que, para este tipo de actividades se exigen legalmente, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes.

Admitida la queja a trámite solicitamos al Ayuntamiento que nos informase si, por parte de esa Administración, se había concedido al titular

de las instalaciones las correspondientes licencia de actividad, obras y apertura.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Guardo nos comunica expresamente que, esa Corporación decidió en 1984 la concesión temporal de terrenos para la construcción de perreras particulares, sin ningún trámite más, por lo que no fue tramitado expediente de actividades clasificadas, no contando las referidas instalaciones, por lo tanto, con licencia de actividad, ni informe de la Comisión Provincial de Saneamiento, ni acta de comprobación de las instalaciones.

A la vista de estos hechos, y en base a las argumentaciones jurídicas expuestas en el anterior expediente se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en ese Municipio, esa Administración requiera a su titular a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Corporación se determinen, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."*

Cabría destacar, así mismo, la queja **Q/1085/99** en la que el compareciente denunciaba la existencia de una granja de avestruces ubicada en la localidad vallisoletana de Topas que venía funcionando sin las correspondientes licencias, hechos que fueron constatados por el

Ayuntamiento, y que dieron lugar a que, por parte de esa Institución se hiciese una recomendación similar a la expuesta anteriormente.

En el expediente **Q/1204/99** se exponían las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de la finca sita en la localidad leonesa de Molinaseca, molestias que venían generadas por la existencia de un gran número de perros y gallinas en la misma.

De la documentación adjuntada por el Ayuntamiento se desprendía que, en el domicilio del denunciado, se encontraban 9 perros y 18 gallinas, distribuidos en cuatro perreras tipo jaulas, y dos gallineros, sin que, por parte de esa Administración se hubiese tramitado el correspondiente expediente de actividad.

A la vista de estos hechos se recordó que en el Anexo del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, únicamente considera exentas de calificación e informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, entre otras, las siguiente actividades:

“c) Instalaciones para cría y guarda de perros, susceptible de albergar como máximo 4 perros mayores de tres meses”.

Por otro lado, en el informe parecía dar a entender que la actividad era anterior a la entrada en vigor del D 159/1994, de 14 de julio.

Sobre este particular se recordó que, con anterioridad a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se encontraba en vigor el D 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establecía el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo.

En la misma se requería a los titulares de este tipo de actividades para que, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada en vigor, solicitasen la correspondiente autorización, plazo que fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 por la Orden de 15 de marzo de 1963, mediante la que se aprobó una instrucción con normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establecía, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

A la vista de estos hechos, esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

*"Que siempre y cuando el titular de la instalación objeto del presente expediente, carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de conformidad con*

*lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."*

A pesar de haber reiterado la anterior recomendación, no obtuvimos respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

La falta de coordinación entre las distintas Administraciones en esta materia se constató en el expediente **Q/1484/99**, relativo a la ampliación de una explotación avícola, ubicada en la localidad burgalesa de Prádanos de Bureba, sin las correspondientes licencias.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica que con fecha 26 de agosto de 1995, el titular de la explotación había solicitado en esa Corporación licencia de actividad para la ampliación de las instalaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, el Ayuntamiento había remitido la documentación a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos, Administración que, según manifestaciones de esa Corporación a esta Institución, perdió la documentación presentada por el interesado.

Desde entonces no había sido efectuada actuación alguna, ni por parte del Ayuntamiento, ni por la Delegación Territorial, en relación con el expediente referenciado, por lo que, en, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de

Castilla y León, se podría entender que la licencia de actividad se habría otorgado por silencio positivo.

Independientemente de lo anterior, con posterioridad el titular de la instalación debía haber dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 16 de la referida norma, en el que expresamente se establece lo siguiente:

"Con carácter previo al inicio de una actividad clasificada, deberá obtenerse del Alcalde la autorización de puesta en marcha correspondiente, que se denominará licencia de apertura. A tal efecto, el titular deberá presentar en el Ayuntamiento la documentación que reglamentariamente se determine, que garantice que la instalación se ajusta al proyecto aprobado, así como a las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad."

Sin embargo, y según nos comunicó el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba, el interesado inició la actividad sin dar cumplimiento al trámite señalado anteriormente, por lo que, con fecha 5 de junio de 1997, esa Corporación le requirió a fin de que regularizase su situación.

Este Decreto fue incumplido, lo que motivó que, mediante escrito de fecha el 21 de junio de 1997, el Ayuntamiento pusiese estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Burgos a los efectos previstos en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Ante la falta de respuesta por parte de la Delegación, el 19 de febrero de 1998 el Ayuntamiento solicitó nuevamente la colaboración de esa Administración.

A pesar de lo anterior, y según nos comunicó el Ayuntamiento, esa Administración no había efectuado actuación alguna en defensa de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento.

A la vista de estos hechos, esta Institución se dirigió a la Administración Regional solicitando un informe sobre las cuestiones planteadas.

Con posterioridad, la Delegación Territorial de Burgos nos comunica expresamente que, en esa Administración *“no existe constancia, ni documentación alguna que lo acredite, de que la Sección de Protección Ambiental y la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos recibiese el expediente citado (Memoria de Actividad, etc.) del Ayuntamiento de Prádanos de Bureba en 1995, ni en años sucesivos...”*

Por otro lado hace constar expresamente en su informe que:

*“...tanto el artículo 16 de la Ley de Actividades Clasificadas 5/93, como el artículo 17 (Acta de comprobación de las instalaciones) y también el artículo 4 del Decreto 159/94 de 14 de julio que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, exigen, efectivamente que antes de la puesta en marcha de una actividad o inicio de ella, se deberá solicitar al Ayuntamiento la*

*licencia de apertura, y levantar posteriormente Acta de comprobación de las instalaciones por parte de los servicios municipales, y por tanto todo el desarrollo de la Licencia de Apertura y sus requisitos, son una competencia exclusivamente municipal en la que no interviene la Administración Autonómica.”*

A la vista de este informe, con fecha 27 de septiembre de 2000, nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

*«Durante las investigaciones efectuadas en estos años, hemos podido constatar la fuerte reticencia de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, pese a que la Ley 5/1993, atribuye expresamente en su artículo 20.2 la alta inspección de las actividades clasificadas a la Consejería de Medio Ambiente, competencia que es ejercida en las distintas provincias a través de los correspondientes órganos periféricos.*

*El principal problema con el que nos hemos encontrado reside, como en el presente caso, en la adopción del acuerdo de iniciación de expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, por ejemplo, por carecer un determinado establecimiento de la correspondiente licencia de apertura.*

*A este respecto, debe partirse de la distinción entre el régimen de inspección y funcionamiento de las actividades clasificadas, regulado en el Capítulo V de la Ley 5/1993, que corresponde al*

*Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté ubicada la actividad, y el régimen sancionador, que se encuentra regulado en el Capítulo VI. El artículo 32 establece la competencia sancionadora del siguiente modo:*

*"La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá en todo caso a la Junta de Castilla y León."*

*Así mismo, el artículo 34 de la referida norma establece expresamente que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente, competencia que ha sido desconcentrada en los Delegados Territoriales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre.*

*Por lo tanto, en el ejercicio de la potestad sancionadora, corresponde a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente las funciones de investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del*

*correspondiente procedimiento sancionador, en la que se especificará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran suponer infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeran. Acordada, en su caso, la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno procedimiento sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competentes por razón de la materia o de la cuantía (Decreto 268/1995, de 28 de diciembre).*

*Por último, debe tenerse en cuenta que la Orden de 11 de abril de 1996, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales, atribuye expresamente a estos Servicios la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente en su ámbito provincial, así como su representación en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.*

*En este sentido se establecen las siguientes áreas funcionales:*

- Secretaría Técnica*
- Urbanismo y Calidad Ambiental*
- Medio Natural*

*Dentro del Área de Urbanismo y Calidad Ambiental se encuentra la Sección de Protección Ambiental, a la que corresponden las cuestiones relativas a la vigilancia, el control, la inspección y la recuperación ambiental, la gestión de los residuos y la de calidad del aire, así como la aplicación de la legislación de Actividades Clasificadas.*

*Por las razones expuestas anteriormente, el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba, mediante escritos de fechas 22 de julio de 1997, 18 de febrero de 1998 y 19 de febrero de 1998 puso en conocimiento de esa Delegación Territorial la inexistencia de licencia de apertura en la actividad objeto del presente expediente, por ser la Administración competente para iniciar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 del Decreto 268/95.*

*En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se efectuó recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar de conformidad con lo establecido en la normativa señalada anteriormente.»*

Tras reiterar la anterior resolución el 22 de diciembre de 2000, con fecha 26 de enero de 2001 recibimos un informe de la Delegación

Territorial de Burgos en el que nos comunican el rechazo a nuestra resolución en base a los siguientes hechos:

*“En opinión de esa Administración, lo procedente en el presente caso sería que, una vez verificada por el Ayuntamiento la falta de concesión de licencia de apertura, tanto expresa como presunta, se requiera por éste la legalización del depósito, es decir, la obtención de la licencia de apertura, y, en caso de que el interpelado no actúe en consecuencia, se comuniqué tal circunstancia al Servicio Territorial de Medio Ambiente para que se inicien las actuaciones sancionadoras procedentes.”*

A la vista de este escrito, con fecha 21 de febrero de 2001 nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial de Burgos a fin de recordarles que, tal y como ya les habíamos informado en su día, de la documentación aportada a esta Institución por el Ayuntamiento de Prádanos de Bureba se desprendía que el titular de la explotación objeto del presente expediente había iniciado la actividad sin dar cumplimiento al trámite señalado en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, por lo que, con fecha 5 de junio de 1997, esa Corporación había requerido al interesado a fin de que regularizase su situación.

Este Decreto fue incumplido lo que motivó que, mediante escrito de fecha el 21 de junio de 1997, esa Corporación pusiese estos hechos en

conocimiento de la Delegación Territorial, a los efectos previstos en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Es decir, el Ayuntamiento ya había efectuado las actuaciones necesarias, a pesar de lo cual, la Administración Regional se abstuvo de intervenir en el expediente, con los consiguientes perjuicios que, para los vecinos afectados, suponía esta situación.

En el expediente **Q/1687/99/**, se hacía alusión a la existencia de 4 naves de cerdos, ubicadas a 100 metros del casco urbano de la localidad abulense de Barromán, actividad que, según manifestaciones del presentador de la queja, venía ejercitándose sin las correspondientes licencias.

Con fecha 10 de enero de 2000 el Ayuntamiento nos comunicó que en esa Administración no constaba licencia alguna, aunque suponía que, en su día (hacía más de veinte años), esa Administración otorgaría el correspondiente permiso de instalación.

A la vista de este escrito, con fecha 6 de marzo de 2000 se ha efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento:

*"Que siempre y cuando D. X, titular de las naves objeto del presente expediente, carezca de las licencias establecidas legalmente para el ejercicio de este tipo de actividades, se requiera al interesado la regularización de su situación, de conformidad con*

*lo establecido en el artículo 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 26 de abril de 2000, el Ayuntamiento nos comunica el rechazo de la recomendación formulada, adjuntando, a tal efecto, copia del título de granja de protección sanitaria especial otorgado a favor del titular de la explotación objeto del escrito de queja, documento que para esa Administración se consideraba suficiente para el ejercicio de la actividad.

A la vista de este escrito se procedió al cierre del expediente, no obstante lo cual, y al discrepar esta Institución del criterio manifestado por el Ayuntamiento, se efectuaron las siguientes consideraciones:

*“Debe tenerse en cuenta que, el hecho de que la actividad figure inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas, en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993 en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.*

*Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, creado mediante Orden de 7 de noviembre de 1974, tiene como finalidad principal la ordenación*

*sanitaria y zootécnica del sector, mientras que el principal objetivo tanto del RAMINP como de la Ley de Actividades Clasificadas es preservar el medio ambiente y la salud de terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de actividades.*

*De hecho, se trata de dos procedimientos completamente independientes, cuya tramitación corresponde a Administraciones distintas (Sanidad, en el primer caso, Medio Ambiente y Administración Local en el segundo), por lo que, en opinión de esta Institución, y salvo otras mejor fundadas en Derecho, el hecho de que la actividad figure inscrita en el referido Registro, no exime a su titular del cumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre”.*

Nuevamente en el expediente **Q/231/00** se hacía alusión a las molestias ocasionadas por una explotación de ganado vacuno ubicada en la localidad abulense de Herreros de Suso, actividad que venía ejercitándose sin las correspondientes licencias.

Por los mismos hechos esta Institución había iniciado en su día el expediente **Q/841/96**, que fue archivado al habernos comunicado la Delegación Territorial de Ávila lo siguiente:

*“Ante la falta de respuesta por parte del Ayuntamiento, con fecha 11 de diciembre de 1998 se ha solicitado del mismo remitan copia del expediente que obre en sus archivos en relación con la actividad en cuestión, ya que el denunciante tiene en su haber, una*

*copia de una Notificación realizada por el Ayuntamiento al titular de la explotación, de fecha 7 de Octubre de 1992, por el que se le comunicaba que dejara de ejercer la actividad ganadera en la nave de nueva creación (Colgadizo), en tanto no se proveyera de la documentación necesaria al respecto.*

*Por tanto, y como conclusión, una vez se reciba copia del expediente administrativo obrante en el Ayuntamiento de Herreros de Suso, se valorará la procedencia de iniciar un sancionador por la Comisión de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el art. 28.2.b) de la Ley 5/1993.”*

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, la actividad no sólo continuaba funcionando, sino que también se estaba procediendo a la ampliación de la misma.

Solicitada información sobre los extremos expuestos anteriormente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila, ésta nos remite copia de la documentación obrante en esa Administración. Del estudio de la misma se desprendían los siguientes hechos:

El titular de las instalaciones objeto del presente expediente, contaba únicamente para su ejercicio con una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Herreros de Suso el 1 de marzo de 1993, para el almacenamiento de piensos y productos procedentes de la agricultura.

A pesar de lo anterior, en las referidas instalaciones se encontraba ubicado un aprisco de ovejas, así como un anexo con ganado porcino.

Por otro lado, en la nave efectuada en el año 1991, y sobre la que se otorgó licencia únicamente como almacén en el año 1993, hay 20 vacas, un semental y 8 crías pequeñas.

A la vista de estos hechos la Delegación Territorial de Ávila nos comunica que se va a solicitar un informe al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería sobre la fecha desde la cual data la posesión de cartilla ganadera a favor del actual titular, señalándose expresamente que, si del citado informe se desprendiera que la explotación se desarrolla desde tiempo inmemorial, sólo cabría efectuar una visita de inspección con el fin de determinar la existencia o no de las deficiencias en el funcionamiento de la actividad.

De lo anterior parecía desprenderse que, para esa Administración, el hecho de que el titular de la actividad objeto del presente expediente tuviese la correspondiente cartilla ganadera le eximiría del deber de haber obtenido en su día la correspondiente licencia de actividad, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993 en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Al discrepar esta Institución de este criterio, mediante escrito de fecha 18 de julio de 2000 se formuló la siguiente Resolución:

*«La finalidad de las Cartillas Ganaderas, según se establece expresamente en el artículo 1 de la Orden de 28 de marzo de 1972, no es otra que la de recoger los datos relacionados con la presentación de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias del ganado y de las medidas de control en las explotaciones pecuarias y fincas de un mismo propietario.*

*Por el contrario, la finalidad tanto del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), como de la Ley 5/1993, es la de evitar a terceros las molestias propias de este tipo de actividades, así como la preservación del medio ambiente.*

*Debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el RAMINP se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud... de la comunidad inherentes a ciertas actividades.*

*Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo, “... el pago de impuestos municipales no equivale a la existencia de licencia,*

*tampoco exime de la obligación de obtener la preceptiva licencia la concesión de otras autorizaciones administrativas concurrentes claramente distintas de ella...”(S. de 20 de octubre de 1998, 28 de septiembre de 1998, 5 de mayo de 1996, entre otras).*

*En sentido limitativo el Tribunal Supremo entiende que la tolerancia por la Administración, aunque viniera ejerciéndose la actividad desde hace cincuenta años (STS de 18-11-92), no otorga derechos adquiridos al titular de la actividad al no haber existido nunca licencia (STS de 23-3-92). Porque para que los actos propios de una de las parte pueden vincular jurídicamente a su autor es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (STS de 4-7-92).*

*La tolerancia tampoco implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia (STS de 5-5-87), ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal en el sentido lato del término (STS de 1-10-92), dado además que la necesidad de la licencia es una obligación que no prescribe al tratarse de una actividad continuada (STS de 15-12-88).*

*Por ende, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa*

*audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.*

*Secuela de lo indicado es, como señala la Sentencia de 20 de octubre de 1998, "que la actividad ejercida sin licencia, se conceptúa como clandestina y como una situación irregular de duración más o menos larga, que no legitima en ningún caso el transcurso del tiempo, pudiendo, por tanto, ser incluso acordado su cese por la autoridad en cualquier momento, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que aquí se trata -actividades que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de los específicos del Reglamento 30 noviembre 1961, completado por la Instrucción 15 marzo 1963, justifican que la intervención de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también en cualquier momento posterior. No cabe, pues, hablar de derecho adquirido alguno ni de tolerancia o precariedad en el ejercicio de la actividad, fuere o no conocida, a los efectos de legitimación de una actividad ejercitada desde su iniciación sin licencia, independientemente que ésta hubiese podido ser obtenida de acuerdo con los usos autorizados en*

*ese suelo por el Plan de Ordenación Urbana vigente durante ese lapso temporal.”*

*Por todo cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, sirva cuanto he manifestado a V.I. como Recordatorio de Deberes Legales».*

Esta resolución fue aceptada por la Delegación Territorial de Ávila mediante escrito de fecha 8 de agosto de 2000.

Nuevamente en la queja **Q/294/00** el compareciente ponía de manifiesto las graves molestias ocasionadas por una nave de ganado porcino ubicada en la localidad salmantina de San Cristóbal de la Cuesta, molestias que venían generadas como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de la explotación.

Admitida la queja a trámite se solicitó al Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Si por parte de esa Administración se han concedido al titular de la explotación las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, adjuntando, en su caso, copia de las mismas, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la Administración (Ayuntamiento o Comisión

Provincial de Actividades Clasificadas), en orden a evitar molestias a los vecinos colindantes.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones.

- Informe, así mismo, si la ubicación de la mencionada actividad se ajusta a las normas urbanísticas vigentes en ese término municipal.

Con posterioridad, el Ayuntamiento nos comunicó la inexistencia de licencia alguna en relación con la actividad objeto del presente expediente, no obstante lo cual informan que la explotación se encuentra en funcionamiento desde tiempo inmemorial, al igual que otras de esa localidad que carecen también de las preceptivas licencias.

A la vista estos hechos esta Institución recordó al Ayuntamiento que para este tipo de supuestos, el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura efectuará las siguientes actuaciones:

- a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

- b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura”.

No cabía sin embargo en el presente caso actuar de conformidad con lo establecido en el primer párrafo, ya que según nos manifestaba el Ayuntamiento expresamente, la ubicación de la explotación objeto de la presente queja no se ajustaba a las Normas Urbanísticas vigentes en ese Municipio (Normas de Planeamiento aprobadas definitivamente en febrero de 1996), puesto que en las mismas se prevé que estas actividades ganaderas son incompatibles en suelo urbano.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Administración se requiera al titular de la actividad objeto del presente expediente, a fin de que proceda al inmediato traslado de la misma fuera del casco urbano de la localidad, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el Ordenamiento."*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 10 de enero de 2001, el Ayuntamiento nos comunicó que la explotación ganadera objeto de la presente queja había sido abandonada por su titular, sin que existiera ganado alguno en ese momento, razones por las que esta Institución procedió al archivo del expediente.

#### **1.4. Deficiencias en trámites administrativos**

Se ha planteado en esta Institución la problemática generada como consecuencia de la aplicación de las distancias establecidas en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León.

Tal es el caso de la queja **Q/1863/99**, en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

Con fecha 2 de febrero de 1999, el compareciente había solicitado en el Ayuntamiento de Ávila licencia para el ejercicio de la actividad de Hostelería, licencia que fue informada desfavorablemente al encontrarse el establecimiento a una distancia inferior a 25 metros de la actividad de Cafetería que se pretendía instalar en la misma Plaza, y que se estaba tramitando en esa Administración.

Según manifestaciones del compareciente, sin embargo, su solicitud había sido efectuada con anterioridad a la presentada por la otra empresa, alegando, así mismo, que en ningún momento esa Administración le había requerido, de conformidad con lo establecido en el art. 71 de la Ley 30/92, la presentación de nueva documentación.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento de Ávila nos remitió copia del expediente obrante en esa Administración. Del estudio del mismo se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 2 de febrero de 1999, el presentador de la queja había solicitado en esa Administración licencia para la instalación y apertura de la actividad de Hostelería en el local sito en la plaza X, de esa ciudad. No se aporta por el interesado, sin embargo, la documentación establecida en el art. 4 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como en el 3 del D 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley.

Como consecuencia de estos hechos, y según constaba expresamente en el informe remitido por el Ayuntamiento, no se había iniciado la tramitación del expediente en tanto en cuanto el interesado no aportase la documentación correspondiente.

Con posterioridad, el 2 de marzo de 1999, la empresa X solicita licencia de actividad y apertura para la instalación de Cafetería, en el local sito en una plaza de esa ciudad, adjuntándose, a tal efecto, la documentación establecida legalmente, iniciándose por esa Administración la tramitación del expediente 36/99.

El 24 de marzo de 1999 el presentador de la queja presenta en el Ayuntamiento nuevamente solicitud de licencia de actividad y apertura para bar cafetería en el local sito en una plaza de esa ciudad, junto con la documentación necesaria, registrándose el expediente en esa Administración con el nº de referencia 57/99.

El 21 de junio de 1999 se otorga a la empresa X la correspondiente licencia de apertura, y cuatro días más tarde se deniega al compareciente la

solicitud efectuada al encontrarse el establecimiento a una distancia inferior a la establecida en el art. 23.2 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León, así como en el 4.2 de la Ordenanza Municipal para la prevención del abuso en el consumo de alcohol y tabaco.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida se señaló que, si a los meros efectos dialécticos, esa Corporación hubiese considerado el escrito presentado el 2 de febrero de 1999 como mera solicitud, debería en todo caso haberse dado efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 42.1 LRJ-PAC en el que se establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (o, si se prefiere, en todos los procedimientos, según reza actualmente el mismo precepto en virtud de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de aquélla), lo que no había sucedido en el presente expediente, siendo preciso recordar que la institución del silencio administrativo es una garantía establecida en favor de los ciudadanos, pero nunca una excusa que venga a justificar la inactividad o actividad tardía de aquélla.

A mayor abundamiento, debía haberse tenido en cuenta lo preceptuado en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero, en donde expresamente se establece lo siguiente:

1. Si la solicitud de iniciación (del procedimiento) no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el art. 42.

2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

De este modo, y en base a los criterios antiformalistas a los que debe ajustarse el procedimiento administrativo, se recordó que el art. 71 impone a la Administración el deber de requerir al interesado para que subsane las deficiencias de su escrito de iniciación, cuando aprecie que el mismo no cumple con los requisitos que exige el ordenamiento.

En este requerimiento se hará constar lo siguiente:

- Los requisitos cuyo incumplimiento se echa de menos en la solicitud presentada,
- Fijación de un plazo de diez días para que subsane la falta,
- Advertencia de las consecuencias que se seguirán de no atenderse el requerimiento en el plazo indicado, consecuencias que, según se señala expresamente en la Ley, consisten en que se le tendrá por desistido de la petición.

Este precepto, que tiene su precedente en el art. 71 de la Ley de 1958, adopta el principio antiformalista que se manifiesta en la posibilidad de subsanar o completar aquellos requisitos o documentos que son exigidos para cumplimentar todo escrito o instancia a presentar en la Administración Pública.

En efecto, el párrafo 1 del art. 71 exige a la Administración el deber de comunicar al interesado la existencia del defecto o deficiencia, así como el plazo (diez días) que dispone para subsanarlo; y además, los efectos que tendrá el no cumplimiento del requerimiento. De este modo si pese al defecto no se pone en conocimiento del interesado la posibilidad de subsanar el mismo, el órgano administrativo no podrá archivar sin más trámites la instancia ni declarar inadmisibile la petición, sino que deberá entrar a examinar la cuestión planteada y pronunciarse sobre el fondo; en otro caso la resolución sería inválida.

En este sentido cabe señalar que, si bien el presentador de la queja no había aportado, junto con la solicitud efectuada el 2 de febrero de 1999, la correspondiente documentación, esa Administración debía haber requerido al interesado la subsanación de tal error, a los efectos previstos en el artículo señalado anteriormente.

Así el solicitante debía haber tenido la oportunidad de defenderse y de acreditar su postura, posibilidad que chocaba frontalmente con el archivo de las actuaciones por parte de esa Administración sin más trámite.

Por otro lado este modo de proceder había ocasionado al compareciente graves perjuicios, puesto que la inactividad de esa Administración en su momento había venido a dificultar la posibilidad de obtener la licencia solicitada por el compareciente en el momento actual.

En efecto, la no iniciación del expediente en el mes de febrero de 1999, así como la apertura del solicitado con posterioridad por otra empresa había supuesto la inviabilidad del proyecto que, con fecha 24 de marzo de 1999, presentó el compareciente, al existir entre ambos establecimientos una distancia inferior a los 25 metros establecidos legalmente.

De este modo, durante la tramitación del procedimiento se había incurrido por parte de esa Administración en deficiencias de carácter esencial que habían producido la indefensión del compareciente, el cual se había visto afectado por las decisiones administrativas adoptadas con posterioridad a la producción de tales defectos formales, lo que hacía

aconsejable la retroacción de las actuaciones al momento procesal en que los mismos tuvieron lugar, es decir, a partir de la recepción por la Administración de la solicitud de licencia efectuada el 2 de febrero de 1999.

No obstante lo anterior, esta Institución era consciente de los graves perjuicios que esta actuación conllevaría para los terceros afectados, máxime si tenemos en cuenta que la empresa X contaba ya con la correspondiente licencia de apertura, otorgada por esa Corporación el 21 de junio de 1999.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente en el presente caso sólo cabía acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el cual se encuentra configurado con sus rasgos actuales en la Constitución (art. 106.2), en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificado por la reciente Ley 4/1999) y en el RD 429/1993, de 26 marzo, que aprueba el Reglamento de Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Estas normas establecen la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios, siempre que este daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado y no tenga el particular el deber jurídico de soportarlo.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que aunque nuestro ordenamiento contemple de forma genérica una responsabilidad objetiva por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, cuando el daño tiene origen en una omisión administrativa no cabe pensar en un funcionamiento normal. Si la causa del daño es una omisión, el hecho omisivo sólo cabe concebirlo en relación a un deber de obrar en cierto modo ante una situación dada. Deber de cuyo incumplimiento resulta la antijuricidad del perjuicio deducido de la falta de acción y, por tanto, la responsabilidad. La responsabilidad administrativa por omisión es siempre, pues, una responsabilidad subjetiva que tiene por presupuesto no la mera pasividad, sino la inactividad (pasividad antijurídica) de la Administración.

Resulta de interés en el presente caso la STS de 18 de octubre de 1994, en la que expresamente se señala lo siguiente: "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, dándose en el caso de autos los tres requisitos, en que se basa la responsabilidad patrimonial de la administración, lesión, acto administrativo y relación de causalidad, pues el recurrente ha sufrido en su patrimonio un daño efectivo, evaluable e individualizable, presentado por la no concesión de una licencia a la que tenga derecho, produciéndole dicha no concesión un detrimento patrimonial antijurídico, que está ligado por esa relación de causalidad

directa con un acto administrativo dictado en el ámbito de la gestión administrativa del Ayuntamiento.

La indemnización a que tiene derecho el recurrente, por consecuencia de la no concesión de la licencia de edificación, debe procurar, según reiterada jurisprudencia de los Tribunales, una reparación integral del detrimento que el acto administrativo recurrido ha causado en el patrimonio del administrado, es decir, debe cubrir todos los daños y perjuicios producidos en sus derechos, los que comprenden no sólo el daño emergente o gastos, sino también el lucro cesante o beneficios dejados de obtener, pues así lo impone como principio general el art. 1106 del Código Civil..."

Un examen sucinto de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial en la doctrina jurisprudencial permite concretarlos del siguiente modo:

a) El primero de los elementos es la lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente.

b) En segundo lugar, la lesión se define como daño ilegítimo.

c) El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas.

d) Finalmente, la lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser evaluado económicamente y compensado de manera individualizable, debiéndose dar el necesario nexo causal entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

En opinión de esta Institución y salvo otras mejor fundadas en Derecho, en el presente caso concurrían todos y cada de los requisitos expuestos anteriormente, por lo que, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se efectuó la siguiente Resolución

*"Que en lo sucesivo, en los procedimientos de tramitación de licencias de actividad, esa Corporación tenga en cuenta lo preceptuado en el artículo 71 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a fin de evitar posibles situaciones de indefensión para los administrados.*

*En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, y previos los trámites procedimentales oportunos, esa Administración acuerde la iniciación de oficio del expediente de responsabilidad patrimonial derivada de daños y perjuicios ocasionados a D. X como consecuencia de los hechos expuestos en el presente escrito."*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 25 de septiembre de 2000, el presentador nos comunicó que, gracias a nuestra intervención, se

había resuelto su problema, razones por las que esta Institución procedió al cierre del expediente.

En el expediente **Q/823/00** se exponían las irregularidades cometidas durante la tramitación de varios expedientes sancionadores iniciados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid contra el presentador de la queja, como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre de un bar ubicado en Valladolid, y que dieron lugar a la imposición de cuatro multas cuyo importe total ascendía a un millón quinientas mil pesetas.

Se señalaba, en este sentido, que en el momento de cometerse los hechos origen de las sanciones, la titularidad del negocio no la ostentaba el compareciente, puesto que había traspasado el negocio en mayo de 1997, adjuntándose, a tal efecto, su baja en el impuesto de actividades económicas, así como el contrato de traspaso del negocio.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Delegación Territorial de Valladolid nos comunica expresamente lo siguiente:

*“En esta Delegación Territorial se han tramitado diversos expedientes sancionadores contra la presentadora de la queja, por infracción de la normativa vigente en materia de horarios de establecimientos públicos.*

*En el momento de producirse los hechos constitutivos de cada una de las infracciones, la interesada ostentaba la titularidad de la*

*licencia municipal de apertura del establecimiento denominado bar X, siendo, por tanto, responsable de la infracción cometida, tipificada en el artículo 26 e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.*

*Con fecha 27 de abril de 1998, se produjo la transmisión de la licencia municipal de apertura a D. X, momento a partir del cual no se inició procedimiento sancionador alguno contra D. X, por haber dejado de ser titular, y por tanto responsable, de la actividad de explotación del citado establecimiento”.*

De la documentación aportada por la compareciente se desprendía, sin embargo, que con fecha 30 de abril de 1997, el interesado había procedido al traspaso del local objeto de la presente queja.

Así mismo, con fecha 5 de mayo de 1997, había causado baja en el impuesto de actividades económicas.

A la vista de estos hechos se efectuaron las siguientes consideraciones:

Como punto de partida cabe señalar que el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece expresamente lo siguiente:

"Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia".

Este artículo ha venido a consagrar inequívocamente el principio de la culpabilidad en la esfera administrativa sancionadora que estaba siendo aplicado desde hacía tiempo a nivel jurisprudencial.

En efecto en el momento actual resulta indiscutida la aplicación en el Derecho Administrativo Sancionador del viejo principio penal de la culpabilidad personal.

Sobre este particular cabe recordar que el Tribunal Constitucional, ya desde la Sentencia 18/1981, ha señalado que las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 de la Constitución Española son aplicables, además de en el proceso penal, en los procedimientos administrativos sancionadores, con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que en ambos casos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado -por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1993-.

La jurisprudencia constitucional ha precisado el alcance de esta regla general, estableciendo que las garantías aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores son los derechos de defensa, la presunción de inocencia y la actividad probatoria (Sentencia Tribunal Constitucional 2/1987).

Junto a la exigencia de la tipicidad y antijuricidad como requisitos ineludibles del ejercicio de toda potestad sancionadora, ha de situarse el elemento o principio de la culpabilidad que presupone que la acción u omisión enjuiciada ha de ser imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Haciendo aplicación de esta doctrina al presente caso, debemos centrarnos en la imputabilidad de la compareciente como autora de las infracciones objeto de la presente queja, que se afirma fueron cometidas por la misma según la Administración, y que son negadas por aquélla, por lo que debemos examinar los expedientes tramitados, para saber si proceden o no aquéllas imputaciones.

Pues bien, del examen de los expedientes administrativos y de las pruebas documentales aportadas, parece acreditado que los hechos denunciados: «incumplimiento del horario de cierre del establecimiento bar X los días 10 de octubre de 1997, 6 de marzo de 1998, 14 de marzo de 1998 y 15 de marzo de 1998, no pudieron ser cometidos por la compareciente, puesto que la misma había procedido al traspaso de la actividad el 30 de abril de 1997, tal y como consta en la documentación reseñada anteriormente.

Al no quedar fehacientemente acreditada la identidad del infractor, habrá de aplicarse el principio operante en la justicia penal de *in dubio pro reo* y absolver de todo tipo de responsabilidad administrativa a la compareciente.

En este sentido no cabe más que reiterar la postura mantenida por nuestro Tribunal Supremo que viene repitiendo hasta la saciedad que "...el paralelismo entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador permite la extrapolación a éste de aquellos principios de aquel que, siendo de obligada observancia en la actividad procesal punitiva de la jurisdicción penal, lo han de ser en la actividad sancionadora de la Administración... (STS de 15-10-1988).

Por las razones expuestas anteriormente, se efectuó la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Administración se proceda a la revocación de las sanciones impuestas a D. X, y que traen causa en los expedientes 47/0643, 47/162/98, 47/111/98 y 47/163/98, al no ser la persona responsable del establecimiento en el momento de cometerse las infracciones que dieron lugar a la apertura de los mismos."*

Mediante escrito de fecha 3 de noviembre de esa Administración nos comunica el traslado del expediente a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a los efectos previstos en el art. 20.1, en relación con el 105, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con posterioridad mediante escrito de fecha 12 de marzo de 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial contestó a la resolución del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla, en base a los siguientes hechos:

*«Analizados los escritos formulados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y dirigidos a esa Institución, así como habiendo realizado un estudio pormenorizado de los expedientes sometidos a queja, y con la finalidad de mantener una uniformidad en los criterios seguidos por esta Administración en cuanto a resoluciones administrativas sancionadoras en materia de horario, se considera oportuno no llevar a efecto la recomendación formal realizada por esa Institución con fecha 27 de junio de 2000.*

*Las razones que justifican esta decisión son de idéntico contenido que las argumentadas por la Delegación Territorial de Valladolid en su informe de 31 de octubre de 2000. En el momento de producirse los hechos constitutivos de cada una de las infracciones sancionadas, Dña. X ostentaba la titularidad de la licencia municipal de apertura del establecimiento, siendo el criterio de actuación en esta materia el que se expuso en las Resoluciones de los recursos planteados por los infractores en materia de horario. Este criterio se refleja de manera expresa en los fundamentos de las resoluciones anteriormente mencionadas, y en concreto en las*

*dictadas en los expedientes sometidos a informe, que literalmente establecen:*

*"... No es posible determinar la responsabilidad de un tercero cuando consta oficialmente la titularidad de la actividad a nombre de Dña X, -como titular de la licencia de apertura del establecimiento en el momento de cometerse la infracción-, incluso aunque aquélla pretenda atribuírsela en virtud de determinados negocios jurídico-privados realizados entre ellas, que tendrían eficacia con arreglo al derecho privado, pero que no pueden exonerar de las responsabilidades públicas, independientemente de que por vía de sucesivos negocios civiles y mercantiles sin publicidad administrativa en las correspondientes autorizaciones, se evite el régimen sancionador creado para proteger los derechos e intereses de los demás ciudadanos ".*

*Por lo tanto, de la documentación que obra en los expedientes y de conformidad con los criterios seguidos por esta Administración, las sanciones impuestas a la reclamante son ajustadas a derecho, no procediendo la revocación de las resoluciones en cuestión.*

*No obstante, y desde que con fecha 27 de abril de 1998, se produjo la transmisión formal y debidamente acreditada de la licencia de apertura a D. X, por esta Administración no se ha iniciado expediente sancionador alguno contra Dña. X, ya que ha dejado de*

*ser titular, y por lo tanto responsable de la actividad de explotación de ese establecimiento.»*

Finalmente, mediante escrito de fecha 16 de marzo de 2001 se comunicó a la presentadora de la queja el rechazo de la resolución formulada así como el archivo de su expediente.

## **2. ENERGÍA EÓLICA**

Cabría destacar dentro de este apartado la **Q/1360/00**, mediante el que los comparecientes solicitaban una moratoria de un año para las instalaciones de energía eólica en nuestra Comunidad.

La queja fue rechazada por no derivarse de las cuestiones planteadas irregularidad alguna por parte de la Administración, no obstante lo cual se les comunicó los siguientes hechos:

El D 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, es el marco regulador de los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones de parques eólicos y aerogeneradores por los órganos competentes de la Administración Autónoma.

El principal objetivo de la norma consiste en racionalizar los procedimientos de las autorizaciones, con dos fines fundamentales:

a) Poder orientar a la iniciativa privada sobre el tratamiento administrativo al que deberán someterse los expedientes de autorización de parques eólicos o aerogeneradores.

b) Salvaguardar los espacios físicos donde vayan a ubicarse las instalaciones generadoras de energía eléctrica, frente a posibles impactos medioambientales, que deban ser corregidos a la hora de proyectar las mismas.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la posibilidad de que los parques eólicos que se implantasen en el territorio de la Comunidad Autónoma pudieran provocar perjuicios irreparables en el medioambiente, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ya aprobó, mediante D 107/1998, de 4 de junio, una serie de medidas temporales en los procedimientos para la autorización de este tipo de instalaciones.

En efecto, la referida norma contempla la necesidad de elaborar una planificación previa que ordene las instalaciones en los lugares más apropiados.

El respeto del interés general, ineludible en cualquier actuación administrativa, obligó a efectuar un replanteamiento de la situación a través de actuaciones previas y generales, que conllevaron la paralización del otorgamiento de las concesiones en tanto en cuanto las mismas no se llevasen a cabo.

En este sentido, la referida norma estableció la suspensión provisional y temporal durante el plazo de nueve meses de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, plazo que fue ampliado posteriormente.

Así mismo le comunicamos que, mediante Resolución de fecha 5 de abril de 2000, la Consejería de Medio Ambiente había publicado el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León en la provincia de Ávila, del que se le adjuntó copia por si el mismo pudiera resultar de su interés.

A la vista de estos hechos, esta Institución se puso a disposición del presentador de la queja para la investigación de aquellos supuestos en los que se hubiese producido un incumplimiento de la normativa referenciada anteriormente, debiéndonos concretar, en tal caso, la ubicación de las instalaciones o proyectos aprobados irregularmente por parte de la Administración.

Ante la Institución se han presentado, así mismo, diversos escritos (así la **Q/1466/00**), en los que se solicita información sobre la legislación vigente en materia de energía eólica.

En estos supuestos hemos informado de los siguientes hechos:

La apuesta decidida de las Administraciones Central y Autonómica y otros entes públicos y privados, ha reforzado y respaldado la política de

apoyo a la energía eólica, como área técnica de grandes posibilidades de crecimiento en España, dentro del capítulo de las energías renovables.

Castilla y León se ha incorporado a los programas de desarrollo de parques eólicos, a través de un número creciente de solicitudes de autorización de instalaciones productoras de energía eléctrica mediante aerogeneradores.

Entre otras razones cabría destacar que, este tipo de energía constituye una de las fuentes más baratas, si se consideran los costes de reparar los daños medioambientales.

Aparte de usar una energía renovable y limpia han de destacarse ciertas cualidades. La ocupación del terreno resulta la mínima de las fuentes alternativas, su uso resulta reversible, pues una vez expirada la vida útil es posible el desmantelamiento autofinanciado con el valor residual de las aeroturbinas, quedando la zona intacta. Generar energía eléctrica sin que exista un proceso de combustión o una etapa de transformación térmica supone, desde el punto de vista medioambiental, un procedimiento muy favorable por ser limpio, exento de problemas de contaminación. Se suprimen radicalmente los impactos originados por los combustibles durante su extracción, transformación, transporte y combustión, lo que beneficia a la atmósfera, el suelo, el agua, etc.

Entre las desventajas de este tipo de energía cabría destacar las siguientes:

- El aire al ser un fluido de pequeño peso específico, implica fabricar máquinas grandes y en consecuencia caras.

- Desde el punto de vista estético, la energía eólica produce un impacto visual inevitable, y que por sus características precisa unos emplazamientos que normalmente resultan ser los que no evidencian la presencia de las máquinas. En este sentido, la implantación de la energía eólica a gran escala, puede producir una alteración clara sobre el paisaje, que deberá ser evaluada en función de la situación previa existente en cada localización.

- Un posible impacto negativo es el ruido producido por el giro del rotor, pero su efecto no es más acusado que el generado por una instalación de tipo industrial de similar entidad.

- También ha de tenerse especial cuidado a la hora de seleccionar un parque si en las inmediaciones habitan aves, por el riesgo de impactos con las palas, aunque existen soluciones al respecto como pintar en colores llamativos las palas, situar los molinos adecuadamente dejando "pasillos" a las aves, incluso en casos extremos hacer un seguimiento de las aves por radar llegando a parar las turbinas para evitar colisiones.

Por lo que respecta a la legislación aplicable a este tipo de instalaciones, cabría resaltar las siguientes normas:

- A nivel estatal debe tenerse en cuenta la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, en la que se establecen los principios de un

nuevo modelo de funcionamiento que, en lo que se refiere a la producción, están basados en la libre competencia. La Ley hace compatible este fundamento con la consecución de otros objetivos, tales como la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la protección del medio ambiente, por otra parte necesarios en función de los compromisos adquiridos por España en la reducción de gases productores del efecto invernadero. Así se establece para su consecución la existencia de un régimen especial de producción de energía eléctrica, como régimen diferenciado del ordinario. En este último, el esquema regulador es el del mercado de producción en el que se cruzan ofertas y demandas de electricidad y donde se establecen los precios como consecuencias de su funcionamiento como mercado organizado.

A fin de adecuar el funcionamiento del régimen especial a la nueva regulación e introducción de competencia, se promulga con posterioridad el RD 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración.

Esta norma desarrolla la Ley 54/1997, de 27 de noviembre e impulsa el desarrollo de instalaciones de régimen especial mediante la creación de un marco favorable sin incurrir en situaciones discriminatorias que pudieran ser limitadoras de una libre competencia, aunque estableciendo situaciones diferenciadas para aquellos sistemas energéticos que contribuyan con mayor eficacia a los objetivos antes señalados.

Para alcanzar este logro se establece un sistema de incentivos temporales, para aquellas instalaciones que requieren de ellos para situarse en posición de competencia en un mercado libre.

Para las instalaciones basadas en energías renovables y de residuos, el incentivo establecido no tiene límite temporal debido a que se hace necesario internalizar sus beneficios medioambientales y a que, por sus especiales características y nivel tecnológico, sus mayores costes no permiten la competencia en un mercado libre.

Los incentivos que se establecen para las energías renovables son tales que van a permitir que su aportación a la demanda eléctrica de España sea como mínimo del 12% en el año 2010 tal y como se establece en la Disposición Transitoria decimosexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

En Castilla y León, debe tenerse en cuenta el D 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se establece el procedimiento para la autorización de instalaciones de producción de electricidad.

El principal objetivo de la norma consiste en racionalizar los procedimientos de las autorizaciones, con dos fines fundamentales:

a) Poder orientar a la iniciativa privada sobre el tratamiento administrativo al que deberán someterse los expedientes de autorización de parques eólicos o aerogeneradores.

b) Salvaguardar los espacios físicos donde vayan a ubicarse las instalaciones generadoras de energía eléctrica, frente a posibles impactos medioambientales, que deban ser corregidos a la hora de proyectar las mismas.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la posibilidad de que los parques eólicos que se implantasen en el territorio de la Comunidad Autónoma pudieran provocar perjuicios irreparables en el medioambiente, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial aprobó, mediante D 107/1998, de 4 de junio, una serie de medidas temporales en los procedimientos para la autorización de este tipo de instalaciones.

En efecto, la referida norma contempla la necesidad de elaborar una planificación previa que ordene las instalaciones en los lugares más apropiados.

El respeto del interés general, ineludible en cualquier actuación administrativa, obligó a efectuar un replanteamiento de la situación a través de actuaciones previas y generales, que conllevaron la paralización del otorgamiento de las concesiones en tanto en cuanto las mismas no se llevasen a cabo.

En este sentido, la exposición de motivos de la referida norma señala expresamente lo siguiente:

"En cumplimiento de la normativa vigente, y teniendo en cuenta la necesidad y urgencia de salvaguardar los intereses públicos, resulta

imprescindible realizar una evaluación global de los proyectos de parques eólicos. En este sentido no debemos olvidar que la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, estableció la obligación de efectuar una Evaluación Estratégica Previa en los supuestos en que se elaboren Planes y Programas de Desarrollo Regional para distintos sectores. El procedimiento de elaboración de la citada Evaluación Estratégica Previa garantiza la información pública tanto del Plan o Programa de Desarrollo Regional, como del Informe Ambiental que sobre el mismo se redacte, por lo que es posible integrar la opinión y participación de todos los Sectores afectados.

Hasta la emisión del dictamen medioambiental que se elabore respecto a la Evaluación Estratégica Previa al Plan Energético Regional de Energía Eólica de Castilla y León, procede adoptar medidas temporales en relación con la tramitación de los procedimientos seguidos para la obtención de la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, durante un plazo que se considera suficiente para llevar a cabo tales actuaciones."

En efecto, la norma establece la suspensión provisional y temporal durante el plazo de nueve meses de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica.

Este plazo fue ampliado por el D 50/1999, de 11 de marzo, en los siguientes términos:

a) Cuatro meses, para las provincias de Burgos, Salamanca, y Soria.

b) Ocho meses, para las provincias de Ávila, León, Palencia, Segovia, Valladolid y Zamora.

Se adjunta en estos casos copia del Dictamen Medio Ambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia del compareciente.

En otros supuestos los ciudadanos han acudido a la Institución mostrando su disconformidad con la ubicación elegida para este tipo de instalaciones. Tal es el caso del expediente **Q/1113/00**, en la que se hacía alusión a los siguientes hechos:

Mediante el D 107/1998, de 4 de junio, la Junta de Castilla y León acordó la suspensión de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica durante un período de nueve meses (es decir, del 15 de junio de 1998 hasta el 15 de marzo de 1999).

Este plazo fue ampliado hasta el 15 de noviembre de 1999 en la provincia de Palencia mediante el D 50/1999, de 11 de marzo.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, con fecha 21 de abril de 1999 se había sometido a información pública, por parte del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Palencia, la solicitud de autorización

administrativa para la instalación del Parque Eólico “El Pical”, a ubicar en los términos municipales de Brañosera y Barruelo de Santullán (Palencia).

A mayor abundamiento, y encontrándose aún pendiente de aprobación el Dictamen Medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia de Palencia, esa Administración había informado favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental, de Evaluación Simplificada, sobre el Parque objeto de la presente queja, mediante Resolución de fecha 25 de enero de 2000.

Se ponía de manifiesto, así mismo, que el dictamen medioambiental sobre el Plan Eólico de Castilla y León correspondiente a la provincia de Palencia, publicado el 19 de abril de 2000, consideraba la zona de ubicación del parque eólico como de sensibilidad extrema y sensibilidad alta, respectivamente, al encontrarse dentro y limítrofe con un Espacio Natural (Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre).

Se señalaba, por otro lado, que el término donde se pretendía instalar el mencionado parque eólico, altos de “Ramírez” y “Ujapero”, a más de 1.400 metros de altitud, es zona de influencia del hábitat del Oso Pardo Cantábrico, especie en peligro de extinción y que podría resultar afectada gravemente por el proyecto.

Por último, en el escrito de queja se ponía de manifiesto que, por parte de la Delegación Territorial de Palencia, no se ha tenido en cuenta convenientemente el principio de competencia, ya que el plan eólico provincial de Palencia contempla una cantidad inferior de producción a la

prevista anteriormente a la resolución de dicho plan, produciéndose de esta manera una ventaja sobre el resto de posibles instalaciones en fase de estudio, y con un coste medioambiental más bajo.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia nos comunica , mediante escritos de fechas 8 de septiembre y 7 de diciembre de 2000, los siguientes hechos:

*“Tal y como se señala en el Decreto 107/1998, de 4 junio, por el que se adoptan medidas temporales en los procedimientos para la autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica, el marco regulador de estas autorizaciones es el Decreto 189/1997, de 26 de septiembre.*

*Con fecha 8 de junio de 1998, D. X, en nombre y representación de Corporación Eólica X. solicitó ante el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, autorización administrativa del Parque Eólico EL PICAL.*

*En consecuencia, este proyecto no está afectado por la moratoria establecida en el Decreto 107/1998, que por otra parte, no altera los trámites administrativos que deben seguir este tipo de expedientes, entre los que se encuentra la Declaración de Impacto Ambiental.*

*Se señala, por otro lado, que las instalaciones del Parque Eólico se encuentran en su totalidad fuera de los límites del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, según lo establecido en el PORN de este espacio, aprobado mediante Decreto 140/1998, de 16 de julio.*

*Respecto a la compatibilidad de estas instalaciones con el PORN de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, ésta no es necesaria puesto que no es de aplicación en la medida en que el parque está fuera de su ámbito de aplicación.*

*Por último, la Declaración de Impacto Ambiental aprobada por Resolución de 12 de junio de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, en el punto 3, apartado a), dispone literalmente: “el acceso al parque eólico para los servicios de vigilancia y mantenimiento, se efectuará únicamente por la pista forestal que comienza en el kilómetro 5 de la carretera PP.2202 (acceso sur). El acceso provisional durante el montaje de las instalaciones, o cuando es necesaria la sustitución de elementos de grandes dimensiones, podrá realizarse por la pista que nace en la carretera PP-2204, en las cercanías de Brañosera (acceso norte). En esta pista no podrán realizarse ensanchamientos ni explanaciones, salvo acuerdo expreso del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.*

*Advertidos de posibles obras en las pistas de acceso al parque eólico, se han abierto diligencias previas para analizar si las obras realizadas han sido ejecutadas conforme a la Declaración de Impacto Ambiental.”*

Así mismo, esta Institución se dirigió tanto al Ayuntamiento de Brañosera como al de Barruelo de Santullán solicitando información sobre las instalaciones objeto de su escrito de queja. En ambos casos nos comunicaron que la empresa había obtenido las correspondientes licencias de actividad y obras.

En consecuencia, de la información remitida a esta Institución se desprendería que el procedimiento seguido en el expediente referenciado había sido efectuado de conformidad con la normativa vigente, por lo que esta Institución no podía cuestionar la actuación llevada a cabo por parte de los distintos organismos implicados, con independencia de su desacuerdo o disconformidad con los criterios de actuación de la Administración o de la pertinencia u oportunidad de autorizar este tipo de instalaciones en determinados parajes.

Al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por mi parte acordé el archivo del expediente.

### **3. RESIDUOS**

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca. Por otro lado, en muchas ocasiones, estas situaciones son utilizadas por los grupos políticos con fines puramente partidistas, lo que en modo alguno ayuda a solucionar estos problemas.

Por otro lado, los municipios más pequeños, por su falta de recursos, se ven incapaces de asumir las responsabilidades establecidas tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, como en el Plan Nacional de Residuos, de 7 de enero de 2000, aunque son conscientes de la necesidad de proceder al sellado y clausura de los vertederos incontrolados, aún operativos y en servicio, así como de aquellos controlados cuya adaptación a la nueva normativa no resulta posible.

Tal es el caso de la **Q/1771/98**, presentada como consecuencia de los graves perjuicios que, para el entorno natural, estaba suponiendo el funcionamiento del vertedero de residuos sólidos de Briviesca, actividad que, según manifestaciones del compareciente, carecía de las condiciones necesarias para este tipo de instalaciones.

Se señalaba en este sentido, la inexistencia en el mismo de las más elementales medidas sanitarias, higiénicas y de seguridad que permitiesen suponer que su funcionamiento no alteraría las condiciones de salubridad e higiene del medio ambiente, con los consiguientes perjuicios que esta situación podía suponer.

El Ayuntamiento era consciente del problema, pero carecía de los recursos económicos necesarios para afrontar esta situación.

A la vista de estos hechos, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando información sobre las distintas líneas de ayudas que, a tal efecto, estuviesen establecidas por parte de esa Administración, así como las previsiones concretas en relación con el vertedero objeto del presente expediente.

Finalmente, mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2001, la Consejería de Medio Ambiente nos comunicó los siguientes hechos:

*“Las medidas previstas para realizar el sellado del vertedero de Briviesca, tras la cesión de los terrenos por parte del Ayuntamiento y la redacción del proyecto para ejecución de las obras, consisten fundamentalmente en:*

- 1.- Retirar los residuos existentes en la actualidad.*
- 2.- Colocar una lámina de impermeabilización sobre la superficie del vaso.*
- 3.- Repartir homogéneamente los residuos sobre la lámina.*

*4.- Establecer los taludes adecuados que eviten riesgos de desprendimientos o movimientos del vaso.*

*5.- Compactar los residuos.*

*6.- Aportar una capa de cubrición de los mismos.*

*7.- Colocar una nueva lámina de impermeabilización sobre los residuos.*

*8.- Cubrición con tierra vegetal de la lámina anterior.*

*9.- Recuperación paisajística”.*

Estos hechos fueron puestos en conocimiento tanto del presentador de la queja, como del Ayuntamiento de Briviesca, procediéndose al cierre del expediente.

Dentro de este apartado cabría incluir, así mismo, la queja **Q/1454/99** en la que se ponía de manifiesto la preocupación de un grupo de ciudadanos ante el lugar elegido por el Ayuntamiento de Astorga para la ubicación de un Centro de Recogida Selectiva Punto Verde en localidad.

Según manifestaciones de los comparecientes, la referida instalación no contaba aún con las preceptivas licencias que, para este tipo de actividades se exigen legalmente, a pesar de lo cual, ya habían sido iniciadas las obras de construcción.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica lo siguiente:

*“1.- La obra en cuestión ha sido ejecutada por la Junta de Castilla y León.*

*2.- El promotor de la misma es el Ayuntamiento, por lo que no precisa de licencia de obras.*

*3.- Dicha actividad aún no ha entrado en funcionamiento, si bien cuenta con el informe favorable de la CPAC según consta en sesión celebrada por la misma el 2 de diciembre de 1999, para ello se tramitó conforme a la legalidad vigente.*

*Es un expediente, por tanto, que ha seguido su tramitación y sobre el que ha recaído la resolución pertinente. El Ayuntamiento pues, en un futuro próximo pondrá en funcionamiento dicha dotación”.*

A la vista de este informe, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando la siguiente información:

*“- Calificación del suelo en el que se pretende ubicar la instalación objeto del escrito de queja.*

*- Interesa a esta Institución conocer si, por parte de esa Administración, se dio efectivo cumplimiento a los trámites establecidos en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.*

*- Copia del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de fecha 2 de diciembre de 1999.*

*- Informe, así mismo, si el titular del punto limpio se encuentra inscrito en el Registro de Pequeños Productores de residuos tóxicos y peligrosos de Castilla y León.”*

De la documentación aportada por el Ayuntamiento en respuesta a las anteriores cuestiones se desprendían los siguientes hechos:

Con fecha 1 de septiembre de 1998 ese Ayuntamiento cedió a la Junta de Castilla y León una finca urbana de 1.424 metros cuadrados para la instalación de un centro de recogida selectiva de residuos. Las obras a tal efecto fueron adjudicadas en el mes de mayo de 1999, iniciándose las mismas a partir del 11 de junio de ese mismo año.

Con posterioridad, mediante Acuerdo de fecha 28 de julio de 1999, el Ayuntamiento inicia la tramitación establecida en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Tras someter el expediente al información pública, se dio traslado del mismo a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, a los efectos previstos en el art. 5.3 de la referida norma.

Con fecha 3 de diciembre de 1999 la Administración Regional informa favorablemente la instalación, no obstante lo cual se sujeta la misma al cumplimiento de los siguiente condicionantes:

1.- Sólo se admitirán los residuos generados en el ámbito domiciliario y procedentes del consumo domiciliario y que puedan ser recogidos en los contenedores específicos existentes.

2.- Se facilitará su recepción adecuada prohibiéndose cualquier vertido incontrolado de los mismos.

3.- El acceso de camiones al Centro para proceder a la recogida y transporte posterior debe tener un fácil acceso a las vías de tráfico de entrada y salida del municipio y realizarse en horario adecuado al objeto de minimizar al máximo las posibles molestias que pudieran ocasionar al vecindario y tránsito de vehículos. Se indicarán los horarios y normas que así lo regulen.

4.- Para su correcto funcionamiento, adecuada atención al ciudadano, control de las afluencias y vigilancia constante, dispondrá permanentemente de los operarios necesarios.

5.- Los paneles indicativos especificarán con claridad los residuos a recepcionar, horarios de apertura y cuantas normas sean necesarias para facilitar al ciudadano la recepción de los residuos.

6.- El titular del punto limpio deberá inscribirse en el Registro de Pequeños Productores de Residuos Peligrosos, en la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente. Asimismo llevará y cumplimentará un Libro de Registro.

7.- El Gestor de la instalación deberá tener previsto antes de su apertura al público el destino final de cada uno de los residuos que se van a recepcionar (empresas de reciclaje y gestores autorizados).

Por último en el informe nos comunican expresamente que el expediente tiene su tramitación terminada, estando sólo pendiente de la voluntad de la Alcaldía de decidir el momento de su apertura.

A la vista de estos hechos con fecha 22 de mayo de 2000 se efectuó la siguiente Resolución al Ayuntamiento:

*“Previamente es menester poner de relieve que la obra aprobada por el Ayuntamiento constituye de forma indiscutible una actividad insalubre, comprendida en consecuencia en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, lo que obliga a la Corporación Municipal a ajustar su proceder en esta materia a las normas dictadas con carácter general para este tipo de instalaciones.*

*En este sentido debe tenerse en cuenta que la iniciación de las obras con anterioridad a la obtención de la correspondiente licencia de actividad supone una clara infracción establecida expresamente en el 28.3 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.*

*Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 17 de mayo de 1999), el orden de prelación establecido en la referida norma está proyectado sobre el principio de una hipotética responsabilidad por el posible funcionamiento anormal de la Administración.*

*Se intenta evitar, de este modo, los gastos de la ejecución de una obra de la que no pudiera obtenerse la utilidad esperada por no ser susceptible de destinarse a la actividad para la que fue proyectada.*

*En el mismo sentido la STS de 25 de junio de 1998, en la que se señala que a fin de evitar las antieconómicas consecuencias que supondría la ejecución de unas obras para unos establecimientos destinados a un tipo de actividad que luego no podría autorizarse, el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales impone la coordinación en el otorgamiento de las licencias de actividad y obras.*

*El requisito de la previa obtención de licencia de actividad para la ejecución de este tipo de instalaciones incluye, como no podría ser de otro modo, a la propia Administración, que en ningún caso puede quedar relevada del cumplimiento de los requisitos que los demás sujetos deben cumplir para obtener la licencia, lo que supone que, a falta de procedimiento más específico, las normas de trámite previstas para el otorgamiento de licencias a particulares o a otra Administración Pública deben ser observadas igualmente cuando de realización de obras por el propio Ayuntamiento se trata, no solamente para garantizar la efectividad de las competencias concurrentes en la materia, sino también para hacer posible que, en aras de un inexcusable principio de igualdad ante la Ley, la legalidad de las obras municipales, desde el punto de*

*vista del cumplimiento de los requisitos afectantes a la actividad incómoda, sea examinada por los organismos competentes, y especialmente por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, con idéntico rigor y en presencia de idénticos antecedentes técnicos y jurídicos que cuando se trata de fiscalizar la actividad de los administrados, lo que exige, una idéntica sustanciación del procedimiento, aun cuando el mismo no se resuelva en el otorgamiento de una licencia, sino en el acuerdo de aprobación de un proyecto (STS de 27-10-1980).*

*En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.I. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de esa Administración de actuar en el futuro de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.”*

Pese a que esta Institución reiteró la anterior resolución al Ayuntamiento, no obtuvimos respuesta alguna.

#### **4. AGUAS**

En el expediente **Q/1381/99** se hacía alusión a las graves deficiencias existentes en el servicio de abastecimiento de aguas de la localidad leonesa de Taranilla, ubicada en el término municipal de

Valderrueda, deficiencias que, según manifestaciones de los comparecientes, habían sido puestas en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones a pesar de lo cual no había sido efectuada actuación alguna encaminada a solventar este grave problema.

Se señalaban, en este sentido, las graves restricciones a que están sometidos los habitantes de esa localidad, así como el alto grado de contaminación de las aguas destinadas al uso y consumo público.

En respuesta a nuestra solicitud de información el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

*“El Municipio está integrado por veinte entidades locales menores, que tradicionalmente han gestionado el servicio de abastecimiento de agua, puesto que como es fácil de deducir este Ayuntamiento no dispone de la infraestructura necesaria para acometer este servicio, y así lo han reconocido y asumido los presidentes de las Juntas Vecinales, excepto el de Taranilla, que habiéndolo gestionado como las demás, han dejado de hacerlo.*

*Así mismo queremos hacer constar que este Ayuntamiento tiene en vigor Ordenanzas al respecto, donde se establece que todo ciudadano que precise el servicio de abastecimiento de agua deberá solicitarlo en las oficinas municipales, debiendo abonar las tasas correspondientes, no acreditándose que ningún usuario, ni de la localidad de Taranilla ni de ninguna otra de las que integran el Municipio, haya solicitado el servicio de abastecimiento de agua.*

A la vista de este informe, con fecha 16 de junio de 2000, nos dirigimos al Ayuntamiento a fin de comunicarle que, ante esta Institución se habían planteado con frecuencia los problemas generados como consecuencia de la deficiente prestación de servicios mínimos municipales (abastecimiento de agua a domicilio, alumbrado público etc.), problemas que derivan, en parte, de la indefinición de las competencias asumidas por las entidades locales menores.

Es claro que, de conformidad con el art. 50.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Regulación del Régimen Local de Castilla y León, las entidades locales menores podrán ejecutar las obras y prestar los servicios que les delegue expresamente el Ayuntamiento. Ello quiere decir que, en principio, de no existir dicha delegación expresa, se carece de competencia para realizar las obras o establecer el servicio.

Ahora bien, la disposición transitoria 2ª de la Ley autonómica establece que las obras y servicios de competencia municipal que se vengán realizando o prestando por las entidades locales menores se considerarán delegadas en éstas salvo que acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor de esta Ley (12 de junio de 1998) ordenando, en caso de no adoptarse el acuerdo, que los Ayuntamientos afectados suscriban un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69 de la Ley.

En virtud de lo expuesto, esta Institución consideraba que, si la entidad menor con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley autonómica

(12 de junio de 1998) gestionaba y prestaba el servicio, y se entendía que la delegación había sido concedida en virtud de la disposición transitoria 2ª, lo que procedía era la formalización del oportuno convenio para evitar conflictos entre Ayuntamiento y entidad de ámbito territorial inferior al municipio. Todo ello a fin de que esta última continuase con la prestación del servicio y lo regulase como estimara conveniente.

En el referido convenio se determinaría la distribución de competencias entre el municipio y la entidad o entidades inframunicipales, el régimen de los recursos económicos y las relaciones de cooperación y coordinación de sus respectivos órganos de gobierno.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló recordatorio de deberes legales que se contraía en el presente caso a la obligación de formalizar el oportuno convenio con la Junta Vecinal de Taranilla, en aplicación de lo previsto en la disposición transitoria 2ª de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

Esta resolución fue reiterada por la Institución, pesa a lo cual no obtuvimos respuesta alguna del Ayuntamiento de Valderrueda.

## **5. DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

La presentación de muchas de las reclamaciones recibidas en esta Institución durante el ejercicio 2000 en materia de medio ambiente ha venido encauzada a través de asociaciones ecologistas.

Han sido este tipo de colectivos los que de nuevo, en este ejercicio, han denunciado las irregularidades administrativas a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información medioambiental.

Así la queja **Q/2182/99** presentada por una Asociación Ecologista de Soria como consecuencia de la falta de respuesta, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria, a la solicitud de información efectuada por la Asociación sobre zonas forestales calificadas como áreas de reserva en esa provincia.

En respuesta a nuestra solicitud de información, la Administración Regional nos comunica expresamente que en esa provincia no existen terrenos forestales calificados como Áreas de Reserva. No obstante se señala que hay alguna referencia a Zonas de Reserva y no Áreas en la Ley de Espacios Naturales declarados y con PRUG o PORN aprobados.

No obstante lo anterior, en el informe no se nos comunicaba si, estos hechos, habían sido puestos en conocimiento de la Asociación Ecologista presentadora de la queja, aspecto éste de vital importancia en el expediente, puesto que fue el origen del escrito de queja interpuesto en esta

Institución, y sobre el que se le solicitó información en su día a esa Administración.

A la vista de estos hechos estimé oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo la rúbrica "obligación de resolver", viene a configurar en su art. 42.1 un deber público subjetivo: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado".

Esta Ley quiere, por tanto, que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, en la Ley 4/1999 se modifican, entre otras cuestiones, algunos aspectos de la regulación de la actividad de las Administraciones públicas contenida en el Título IV de la Ley 30 /1992. Así, el precepto antes citado (42.1) viene a configurar igualmente dicha obligación de resolver, precisando, eso sí, los supuestos en que resulta obligado dictar resolución expresa -"en todos los procedimientos"-, incluyendo de este modo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Es significativa en este sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998: "Según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, uno de los objetivos de la Ley es el siguiente: que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de las Administraciones Públicas dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico positivo. Se pretende así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las Administraciones Públicas, que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958".

La Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). De este modo, se obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se le formulen por los interesados, en el plazo máximo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, o en el plazo máximo de tres meses si la norma del procedimiento no fija plazo.

Así, la iniciación de un procedimiento, de oficio o a instancia de parte, conlleva la aparición del deber de resolver del órgano administrativo, cuya actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y celeridad.

También la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente -al amparo de la cual se efectuó la solicitud por parte de una asociación soriana- recoge dicha obligación en su art. 4.

Esta Ley tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la antes citada Ley 30/1992 (de aplicación supletoria); estableciéndose en el art. 1 el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales o de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, sin obligación de acreditar un interés determinado.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el criterio del plazo general de tres meses para resolver establecido en la Ley 30/1992 cede ante el plazo máximo determinado en la Ley 38/1995, concretamente en su art. 4.1: "Las Administraciones públicas deberán resolver las solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente".

Por cuanto antecede y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

*"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación Soriana X, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."*

Con fecha 5 de junio de 2000 recibimos un escrito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Soria en el que se indicaba la aceptación de la recomendación formulada.

En el mismo sentido la **Q/66/00** fue presentada por una Asociación Ecologista como consecuencia de la falta de respuesta, por parte del Ayuntamiento de Salamanca, a la solicitud de información presentada sobre la ocupación de la vía pública por parte de un establecimiento de ubicado en esa Ciudad.

Admitida la queja a trámite, solicitamos un informe al Ayuntamiento, quien nos comunica que, con fecha 4 de junio de 1999, esa Administración había otorgado al titular del establecimiento la correspondiente licencia de terraza, licencia que había quedado condicionada al cumplimiento de una serie de medidas correctoras.

No obstante lo anterior, no se hacía referencia alguna a la falta de respuesta, por parte de esa Administración, a la solicitud de información presentada por la Asociación Ecologista, por lo que, con fecha 3 de mayo de 2000 esta Institución efectuó la siguiente Resolución:

*“Es evidente que la referida solicitud de información se efectuó en base a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la Ley 30/1992, y establece el derecho de todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales o de uno de los Estados que integran el Espacio Económico Europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos, a acceder a la información sobre el*

*medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas.*

*El derecho a la información ambiental se configura, de este modo, como un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo, que no están obligadas a probar un interés determinado.*

*Debe tenerse en cuenta, así mismo, que el artículo 4 de la referida Ley, establece que las Administraciones Públicas deberán resolver las solicitudes de información en el plazo máximo de dos meses, y que serán motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.*

*En consecuencia, de conformidad con los artículos 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.I. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de actuar conforme previenen los artículos 42 LRJPAC, y 4 de la Ley 38/1995.”*

Con posterioridad, recibimos un escrito de la Asociación en el que nos comunicaban que, el Ayuntamiento de Salamanca había dado respuesta a las cuestiones planteadas gracias a la intervención de esa Institución.

Dentro de este apartado, incluimos así mismo la **Q/1350/99**, que fue presentada por una Asociación de Vecinos como consecuencia de la falta

de repuesta, por parte de la Delegación Territorial de León, a la solicitud de información efectuada sobre varias explotaciones de pizarra ubicadas en un Monte de Utilidad Pública de la localidad leonesa de Oencia.

Admitida la queja a trámite, la Delegación Territorial nos comunica expresamente que, al no haber acreditado la solicitante la representación que ostentaba en la citada Asociación, y al no haber aportado la escritura de constitución, ni los estatutos que acreditaran el objeto y fines de la misma, se procedió a la denegación de la información.

A la vista de estos hechos, se recordó a esa Administración que la solicitud había sido efectuada en aplicación de lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, en la que se establece el derecho de todas las personas, físicas y jurídicas a acceder a la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas sin obligación de acreditar un interés determinado.

Debía tenerse en cuenta, así mismo, que, según su disposición final primera, en todo lo no establecido sería de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que el acceso de los ciudadanos a los registros y documentos obrantes en los archivos administrativos se configura como un auténtico derecho subjetivo cuyo ejercicio corresponde tanto a las personas físicas como a las jurídicas, en los términos de esta misma Ley y demás disposiciones específicas.

En consecuencia, quien inicia el procedimiento a que da lugar la solicitud de acceso a los archivos y registros, ostenta la condición de interesado en los términos del art. 31.1 de la referida norma.

En relación a la existencia de la persona jurídica que parecía cuestionarse por parte de la Delegación Territorial, se recordó que según el art. 22.3 de la Constitución española, y la copiosa jurisprudencia recaída, el deber de inscripción registral de las asociaciones constituidas al amparo del mismo lo es "a los solos efectos de publicidad", lo que significa que la atribución de personalidad jurídica a la asociación se produce antes de la inscripción y viene determinada, como presupuesto fundamental de su nacimiento, por la concurrencia de voluntades de los promotores.

Además de lo dicho y de acuerdo con el art. 30 de la Ley 30/1992, la capacidad de obrar ante las Administraciones públicas se predica "de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles...". Por lo que a las asociaciones se refiere habrá de estarse con carácter general, a sus estatutos, por disponerlo así el art. 37 del Código Civil.

En cualquier caso, tanto si la solicitud de iniciación del procedimiento de acceso a archivos y registros que dio lugar a la presente actuación incumpliera lo prevenido en el art. 70.1 de la Ley 30/1992, como si por ausencia de publicidad registral hubiera de acreditarse la existencia de la persona moral o la representación de quien dice actuar en nombre de ésta, procedería, antes de realizar cualquier otro trámite, requerir de subsanación conforme al art. 71.1 de la misma Ley, teniendo en cuenta,

además, que según reiterada jurisprudencia, la Administración no podrá alegar después el defecto subsanable como argumento para negar la pretensión ejercitada (Ss.T.S. de 15-12-87; 12-4-89; 20-6-89 y 22-9-89, entre otras muchas).

Por cuanto antecede y de conformidad el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

*"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación de Vecinos X, dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."*

Con posterioridad, mediante escrito de fecha 11 de agosto de 2000, esa Administración contestó a nuestra recomendación estimando que no veía adecuado seguirla, ya que el expediente administrativo objeto del escrito de queja se encontraba pendiente de resolución del recurso de alzada interpuesto por la compareciente el 1 de marzo de 2000.

No obstante lo anterior, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de León nos comunica el traslado de la recomendación formulada por esta Institución a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por si estima oportuna su consideración en la resolución del recurso citado.

Por último podríamos resaltar la queja **Q/1119/00** presentada por la falta de respuesta, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de

Castilla y León de Salamanca, a la solicitud de información presentada por una Asociación Ecologista sobre los análisis de potabilidad de las aguas del sistema de “Cabeza del Horno” (Salamanca).

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta Institución, la Delegación Territorial nos comunica los siguientes hechos:

*“Al no hallarse en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social ningún antecedente sobre análisis de aguas para el abastecimiento de Cabeza de Horno, se solicitó información sobre análisis inicial y posteriores al Servicio Territorial de Medio Ambiente el 30 de marzo de 2000, organismo supervisor de las obras y de su puesta en funcionamiento.*

*Con fecha 12 de abril el Servicio Territorial de Medio Ambiente comunica que hay que dirigirse a la Mancomunidad Cabeza de Horno para reclamar estos análisis.*

*Con fecha 18 de abril de 2000 el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social se dirige a la Mancomunidad Cabeza de Horno en Villaseco de los Gamitos solicitando análisis inicial que autorizó a la Mancomunidad y análisis posteriores efectuados.*

*Con fecha 17 de mayo de 2000 la Mancomunidad remite análisis efectuados por un laboratorio privado y con las siguientes fechas:*

*21 de abril 98; 8 junio 98; 29 julio 98; 6 agosto 98; 14 agosto 98; 11 septiembre 98; 27 octubre 98; 20 noviembre 98; 27 enero 99; 24*

*febrero 99; 27 abril 99; 15 mayo 99; 1 julio 99; 24 febrero 99; 30 marzo 99; 27 abril 99; 19 mayo 99; 1 julio 99; 12 noviembre 99; 13 enero 00; 18 febrero 00; 30 marzo 00; y 21 de julio 00, siendo todos estos análisis de control.*

*Por los farmacéuticos titulares se realizan cada mes o dos meses, según número de habitantes, análisis individuales de cada municipio (Vitigudino, Ahigal de Villarino, Brincones, Espadaña, Gejuelo de Barro, Iruelos, El Manzano, Monleras, Puertas, Villar de Peralonso, Villamuerto y Villaseco de los Reyes). En ninguno de estos análisis se cita a la Mancomunidad ya que su obligación es hacerlos en cada municipio por lo cual no existen datos de análisis iniciales expresamente realizados para la Mancomunidad.*

*En los archivos del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social y en los registros de Laboratorio no se han encontrado datos de análisis de los años 95, 96 y 97 a nombre de la Mancomunidad.”*

A la vista de estos hechos, se recordó a esa Administración que el art. 7 del RD 1138/1990, de 14 de septiembre, mediante el que se establece la reglamentación técnico sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las potables de consumo público, establece expresamente lo siguiente:

“Los proyectos de construcción o de modificación del sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público deberán someterse a

informe preceptivo de la Administración Sanitaria competente. Este informe tendrá carácter vinculante en los supuestos en los que se haga constar defectos o deficiencias que impliquen algún riesgo para la salud pública.

La puesta en funcionamiento de cualquier sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público, de nueva construcción, o que haya permanecido total o parcialmente fuera de servicio por razones de modificación o reparación del mismo, requerirá el informe preceptivo de la Administración Sanitaria competente, el cual será vinculante en los supuestos en los que se hagan constar defectos o deficiencias que impliquen algún riesgo para la salud pública.

La Administración Sanitaria competente, en el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso a toda clase de documentación relacionada con los aspectos higiénico-sanitarios inherentes al sistema, que obre en su poder, de los Organismos y Empresas proveedoras y/o distribuidoras. Los resultados de la inspección y vigilancia sanitarias ejercidos sobre cualquier sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público en explotación serán reflejados en los correspondientes informes emitidos por la Administración Sanitaria competente”.

Independientemente de lo anterior, y al no hacerse referencia en el informe a la puesta en conocimiento de estos hechos a la Asociación Ecologista compareciente, se formularon las siguientes consideraciones:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo la rúbrica "obligación de resolver", viene a configurar en su art. 42.1 un deber público subjetivo: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado".

Esta Ley quiere, por tanto, que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

Con el objetivo de lograr una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, en la Ley 4/1999 se modifican, entre otras cuestiones, algunos aspectos de la regulación de la actividad de las Administraciones públicas contenida en el Título IV de la Ley 30 /1992. Así, el precepto antes citado (42.1) viene a configurar igualmente dicha obligación de resolver, precisando, eso sí, los supuestos en que resulta obligado dictar resolución expresa -"en todos los procedimientos"-, incluyendo de este modo los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento.

Es significativa en este sentido, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1998: "Según expresa la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, uno de los objetivos de la Ley es el siguiente: que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de las

Administraciones Públicas dentro del plazo establecido por el ordenamiento jurídico positivo. Se pretende así, por vía legal, cortar el abuso de la regla del silencio administrativo negativo por parte de las Administraciones Públicas, que imperaba bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958".

La Ley quiere que las Administraciones Públicas ejerciten sus potestades administrativas con agilidad y con sumisión, en todo caso, a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). De este modo, se obliga a la Administración a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se le formulen por los interesados, en el plazo máximo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, o en el plazo máximo de tres meses si la norma del procedimiento no fija plazo.

Así, la iniciación de un procedimiento, de oficio o a instancia de parte, conlleva la aparición del deber de resolver del órgano administrativo, cuya actuación ha de regirse por los criterios de eficiencia y celeridad.

También la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente -al amparo de la cual se efectuó la solicitud objeto de la presente - recoge dicha obligación en su art. 4.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que el criterio del plazo general de tres meses para resolver establecido en la Ley 30/1992 cede ante el plazo máximo determinado en la Ley 38/1995, concretamente en su artículo 4.1: "Las Administraciones públicas deberán resolver las

solicitudes de información sobre el medio ambiente en el plazo máximo de dos meses a partir del día de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente".

Por cuanto antecede y de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de esta Institución, se formuló la siguiente Resolución:

*"Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes para dar curso a la solicitud formulada por la Asociación X dictando al efecto los acuerdos que en Derecho procedan."*

A fecha de cierre del informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de la Administración Regional.