

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)". Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2301810
Materia	Servicios públicos y medio ambiente
Asunto	Molestias causadas por actividad de supermercado
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1. Antecedentes.

- 1.1. El 07/06/2023, la persona promotora del expediente interpuso una queja en la que manifestaba su reclamación por las molestias que viene padeciendo por el funcionamiento de una actividad de supermercado.

Resulta preciso recordar que, sobre esta cuestión, esta institución tramitó el previo expediente de queja 2203411, que [fue cerrado en fecha 09/02/2023](#) después de informarnos la administración que había adoptado medidas para reaccionar frente a los incumplimientos que habían sido detectados, imponiendo al titular de la actividad la adopción de medidas correctoras, y la presentación de los justificantes de su implementación, que vinieran a paliar las molestias que sufren los vecinos.

No obstante, en la resolución de cierre dictada se indicó a la interesada que «si la administración, en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de la presente resolución de cierre del expediente de queja, no adoptase medidas concretas para dar cumplimiento a las actuaciones que expone en su informe y, con ello, lograr el cese de las molestias constatadas, podrá dirigirse nuevamente a esta institución, instando nuestra actuación».

Actuando en consecuencia, la interesada se dirigió nuevamente al Síndic de Greuges exponiendo que las molestias que padece no habían cesado, por lo que instó nuevamente nuestra intervención.

Asimismo, indicó que en fecha 02/06/2023 presentaron un escrito ante el Ayuntamiento de Gandia (número de registro 2023-E-RE-20894), exponiendo determinadas consideraciones y solicitando que «se requiera la licencia oportuna al supermercado con las modificaciones sustanciales (aumento de superficie, aforo y dependencias- parking clientes), realizadas desde la licencia otorgada así como la legalización de las obras efectuadas. De no disponer de la licencia el supermercado deberá permanecer sin actividad según legislación vigente hasta la obtención de la licencia de apertura».

Dicha solicitud se basó, según se exponía en la referida instancia, en la consideración de que la actividad había llevado a cabo modificaciones sustanciales del local en el que se ejerce y que, en consecuencia, «se puede concluir que se está ejerciendo la actividad de SUPERMERCADO sin la preceptiva licencia de apertura».

- 1.2. Tras cumplimentar la persona interesada el requerimiento que le formulamos el día 13/06/2023 para que mejorase su escrito de queja, en fecha 22/06/2023 admitimos la queja a trámite y requerimos al Ayuntamiento de Gandia que remitiera al Síndic de Greuges un informe, concediéndole al efecto el plazo de un mes, sobre «los actos y/o resoluciones adoptados para dar cumplimiento a los compromisos de actuación asumidos en el marco de la queja 2203411 y los resultados obtenidos, así como las medidas a adoptar para investigar y lograr, en su caso, el cese de las molestias que la interesada expone que siguen existiendo».

Asimismo, solicitamos que se nos informara sobre «las condiciones de la licencia concedida a la actividad de referencia y, en especial, los efectos que sobre la misma hayan de producir, en caso de constatarse, las modificaciones que la interesada expone que se han producido y la necesidad de proceder a la actualización de las licencias otorgadas o a la obtención de nuevas autorizaciones de funcionamiento».

- 1.3. Transcurrido el plazo de un mes, no se ha recibido el informe requerido al Ayuntamiento de Gandia, ni consta que este haya solicitado la ampliación del plazo para emitirlo, por lo que esta institución no ha podido contrastar los hechos denunciados por la autora de la queja, de manera que resulta forzoso partir de la veracidad de los mismos y de la pasividad municipal a la hora de adoptar medidas para dar cumplimiento a los compromisos de actuación asumidos en el marco del previo expediente de queja 2203411 y, con ello, lograr el cese de las molestias denunciadas.

2. Consideraciones

2.1. Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja.

El presente expediente se inició por la posibilidad de que se hubiera afectado el derecho de la persona interesada a la salud, el descanso y el disfrute de una vivienda digna y un medio ambiente adecuado (artículos 8, 9, 16 y 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana).

Como se ha señalado con anterioridad, ninguna información ha aportado el Ayuntamiento de Gandia sobre el objeto de la reclamación de la persona interesada, por lo que hemos de partir de la veracidad de las alegaciones formuladas por esta cuando señala que no ha obtenido una solución al problema medioambiental que padece, que haya determinado el cese real y efectivo de las molestias que viene denunciando, a pesar del tiempo transcurrido desde entonces.

Al respecto, establece el artículo 12 de Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica que «ninguna actividad o instalación transmitirá al ambiente exterior niveles sonoros de recepción superiores a los indicados en la tabla 1 del anexo II en función del uso dominante de la zona».

Con el objeto de evitar las molestias acústicas causadas injustamente a los vecinos afectados, los artículos 84 y 85 de la Ley valenciana Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, establecen que, previa audiencia al interesado, se podrá declarar la clausura y cierre del local, así como requerir la adopción de medidas correctoras que eviten las molestias.

En parecidos términos, el artículo 62 de la Ley valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, sobre Protección contra la Contaminación Acústica, habilita al Ayuntamiento para ordenar la suspensión inmediata del funcionamiento de la fuente perturbadora hasta que sean corregidas las deficiencias existentes.

Por su parte, el artículo 54 (Actuación inspectora) de la norma analizada establece que la facultad inspectora de las actividades sujetas a esta Ley corresponde a los ayuntamientos y a los distintos órganos de la administración autonómica competentes por razón de la materia.

Por otra parte, y tal y como se ha señalado, la interesada expone que se han producido modificaciones en la actividad que resultan esenciales y que implican una modificación de los términos en virtud de los cuales se concedió la licencia de apertura de la misma.

Respecto de esta cuestión, resulta importante aclarar que, aunque el establecimiento cuente con la correspondiente licencia de ambiental o de apertura, nos encontramos ante un permiso de los llamados de “tracto sucesivo”, de tal manera que si se comprueba que las condiciones técnicas por las cuales se concedió la licencia no funcionan correctamente, han cambiado o son insuficientes para evitar las molestias, el Ayuntamiento debe ordenar la adopción de todas las medidas correctoras que sean necesarias para eliminar totalmente las molestias denunciadas y que resulten constatadas.

La licencia de apertura se concede con la condición de cumplir unas condiciones para que no genere molestias. Si la actividad está produciendo ruidos, está claro que esas condiciones no se están cumpliendo y el Ayuntamiento debe intervenir para evitar este incumplimiento. El titular de la licencia tiene el derecho a ejercer la actividad. Pero este derecho no es absoluto. El ejercicio de la actividad no debe producir molestias a los vecinos.

En este sentido, es preciso recordar que el artículo 60.4 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana, establece que «la licencia ambiental se otorgará por período indefinido, sin perjuicio de su posible revisión en los términos de la presente ley».

Por su parte, el artículo 63 (Modificación de la instalación) de esta norma dispone que:

5. El titular de la licencia ambiental que pretenda llevar a cabo una modificación de la instalación deberá comunicarlo al ayuntamiento, indicando razonadamente si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas.

6. Para la justificación de la modificación sustancial se tendrá en cuenta la mayor incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente, en los aspectos contemplados en el artículo 46 de la presente ley para la autorización ambiental integrada y los criterios técnicos establecidos en la disposición adicional quinta de la presente ley.

7. Cuando el titular considere que la modificación proyectada no es sustancial podrá llevarla a cabo, siempre que el ayuntamiento no manifieste lo contrario en el plazo de un mes.

8. Cuando la modificación proyectada sea considerada por el propio titular o por el ayuntamiento como sustancial, no podrá llevarse a cabo hasta que no sea modificada la licencia ambiental.

La modificación de la licencia ambiental será objeto de notificación y publicidad en los mismos términos establecidos para la resolución de la licencia.

Dicha modificación podrá tramitarse por el procedimiento simplificado que el ayuntamiento establezca mediante sus ordenanzas, en el que se concretará el contenido de la solicitud de modificación a presentar, documentos que justifiquen el carácter sustancial de la modificación a realizar, y proyecto de actividad referido a la parte o partes de la instalación afectadas por la modificación que se va a llevar a cabo. En cualquier caso la modificación sustancial implicará la emisión de un nuevo dictamen ambiental, por parte del órgano que tenga atribuida dicha competencia, y en los términos establecidos en el artículo 58 de la presente ley.

Para el caso de actividades sometidas al régimen de declaración responsable ambiental, el artículo 70 de esta misma Ley determina (Modificación de la actividad) que «cualquier modificación posterior durante el ejercicio de la actividad deberá ser objeto de comunicación al ayuntamiento». Del mismo, establece, en su párrafo segundo, que «cuando la modificación implique un cambio de régimen de intervención ambiental, se estará a lo establecido en la disposición adicional sexta de la presente ley».

Debemos recordar que dicha disposición adicional establece, entre otras previsiones, que «cuando una actividad incluida en el régimen de declaración responsable ambiental o de comunicación de actividades inocuas pretenda llevar a cabo una modificación en sus características o funcionamiento que determinen su inclusión en el anexo II o en el anexo I de la presente ley, el titular deberá solicitar del órgano sustantivo ambiental la licencia ambiental o la autorización ambiental integrada, respectivamente, no pudiendo llevarse a efecto la modificación en tanto no se haya concedido el nuevo instrumento de intervención ambiental».

En todo caso, el artículo 5 (Obligaciones generales de los titulares) de esta Ley prescribe que «sin perjuicio de las autorizaciones sustantivas, concesiones u otro régimen establecido por la normativa específica que les sea de aplicación, los titulares de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley deberán (...) cumplir las obligaciones de control periódico y suministro de información establecidas en la presente ley, las previstas por la legislación sectorial ambiental aplicable y por la propia autorización ambiental integrada o licencia ambiental (...)» (letra b) y «comunicar al órgano sustantivo ambiental cualquier modificación, sustancial o no, que se pretenda llevar a cabo» (letra c).

Tal y como se ha puesto de manifiesto previamente, esta institución no ha recibido el informe municipal y, por lo tanto, no ha obtenido una contestación a la pregunta que fue específicamente requerida al Ayuntamiento sobre esta cuestión y que ahora reproducimos:

(...) nos informará sobre las condiciones de la licencia concedida a la actividad de referencia y, en especial, los efectos que sobre la misma hayan de producir, en caso de constatarse, las modificaciones que la interesada expone que se han producido y la necesidad de proceder a la actualización de las licencias otorgadas o a la obtención de nuevas autorizaciones de funcionamiento.

Así las cosas, no podemos pronunciarnos sobre el fondo de la cuestión (al desconocer el régimen de autorización ambiental al que se encuentra sometida la actividad o al que debería someterse a raíz de las modificaciones realizadas, si estas se constatasen), más allá de recordar, como se ha hecho, las implicaciones que debe llevar aparejada la modificación (sustancial o no) en el funcionamiento y características de la actividad y la necesidad de que las mismas, dada la denuncia ampliamente fundamentada que ha sido presentada por la interesada en su escrito de fecha 02/06/2023, sean analizadas y resueltas de manera expresa y motivada por parte de la administración local.

Llegados a este punto, conviene recordar que las molestias acústicas, como ya ha tenido ocasión de afirmar el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias de 23 de febrero de 2004 y 24 de mayo de 2001, generan perniciosas consecuencias para la salud de las personas, afectando gravemente a su calidad de vida:

En efecto, el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr., deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales implicados, debemos emprender nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE.

Así las cosas, no nos cansamos de repetir que los Tribunales de Justicia vienen declarando con reiteración que los ruidos inciden perniciosamente sobre el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.1 de la Constitución) y los derechos constitucionales a la protección de la salud (art. 43), a un medio ambiente adecuado (art. 45) y a una vivienda digna (art. 47), por lo que, resulta de todo punto ineludible su firme protección por parte de los poderes públicos (por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2001 y 23 de febrero de 2004, y Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2001, 26 de abril de 2003, 19 de octubre de 2006, 12 de noviembre de 2007, 13 de octubre de 2008, 5 de marzo de 2012, 17 de diciembre de 2014, 13 de junio de 2017 y 31/10/2019).

2.2. Conducta de la administración

El artículo 39.1.a) de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, establece que «se considerará que existe falta de colaboración con el Síndic de Greuges cuando, en los plazos establecidos para ello, (...) no se facilite la información o la documentación solicitada (...)».

El Ayuntamiento de Gandia todavía no ha remitido a esta institución el informe requerido con fecha 22/06/2023, incumplándose el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Si el Ayuntamiento de Gandia se niega a colaborar con el Síndic de Greuges, se hará constar en las resoluciones que pongan fin al procedimiento, así como en los informes anuales, especiales y extraordinarios que emita el Síndic de Greuges ante Les Corts Valencianes, en cuyo caso se indicará también la identidad de las personas responsables.

La persistencia en las actitudes obstaculizadoras que derive en un comportamiento hostil o sistemáticamente entorpecedor de las investigaciones llevadas a cabo por el Síndic de Greuges, dará lugar a un informe especial de carácter monográfico, en el que se identificará a las autoridades y al personal que sean responsables de lo sucedido.

3. RESOLUCIÓN

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulo al **Ayuntamiento de Gandia** las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

Primero. RECOMIENDO que, en el marco de las competencias inspectoras que le corresponden, se adopten con rapidez y determinación todas las medidas que sean necesarias para determinar la realidad de las molestias que viene siendo denunciadas por la interesada por la contaminación acústica derivada del funcionamiento de la actividad de referencia.

Segundo. En el caso de constatarse la realidad de dichas molestias, **RECOMIENDO** que, en el marco de sus competencias, adopte las medidas que sean precisas para erradicarlas y lograr el pleno respeto de los derechos de la promotora de la queja y de los demás vecinos afectados.

Tercero. En este sentido, y de manera específica, **RECOMIENDO** que se analice el escrito presentado por la representante legal de la persona interesada en fecha 02/06/2023, analizando e investigando la realidad de las modificaciones de la actividad que en la misma se exponen y adoptando las medidas y resoluciones que correspondan, en el caso de constatarse, de acuerdo con la normativa sectorial que resulte aplicable al supuesto.

Cuarto. RECUERDO EL DEBER LEGAL de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

El Ayuntamiento de Gandia está obligado a responder por escrito en un plazo no superior a un mes desde la recepción del presente acto (artículo 35 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges). Su respuesta habrá de manifestar, de forma inequívoca, su posicionamiento respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en la presente resolución. Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello. La no aceptación habrá de ser motivada

Finalmente, **SE ACUERDA** notificar la presente resolución a todas las partes y proceder a su publicación en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana