

**“LA (IN)ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES
ANTE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA:
BREVE COMENTARIO Y PROPUESTAS AL HILO DE LA
SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
GALICIA, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO,
NÚM. 824/2014, DE 23 DE OCTUBRE DE 2014*”**

Autor: David Arjones Giráldez, Abogado, darjones@icavigo.org

Podríamos decir que en España el primer hito para la toma de conciencia de la importancia de la actuación de las Administraciones públicas para con la protección de los derechos fundamentales de los administrados, vulnerados por razón de inmisiones acústicas excesivas, se produjo con la Sentencia del TEDH relativa al *Caso López Ostra contra España* –Sentencia de 9 de diciembre de 1994–, por la que se condenaba a España (Ayuntamiento de Lorca) como responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de la Sra. López Ostra dada su inactividad a lo largo del tiempo. La doctrina emanada de este pronunciamiento, sería incorporada posteriormente a la jurisprudencia constitucional mediante la importante Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2001 (*Caso Moreno Gómez*), que supuso todo un *leading case* de la jurisprudencia española en esta materia¹.

Han pasado más de 20 años desde la renombrada Sentencia del Caso López Ostra y no dejan de sucederse resoluciones judiciales que, ya sea declarando la vulneración de un derecho fundamental o no, condenan a las Administraciones municipales por una clara dejación de funciones en sus potestades en materia de disciplina medioambiental, concurriendo en una situación de inactividad administrativa.

Con el paso del tiempo la jurisprudencia ha evolucionado, al igual que también ha mutado la actuación de los entes municipales, que han pasado de no realizar ninguna actuación para frenar esas actividades presuntamente generadoras de un exceso de inmisiones acústicas, a realizar actuaciones superfluas, inertes o ineficaces que solo suponen una permisividad y

* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 824/2014, de 23 de octubre de 2014; puede consultarse [aquí](#).

¹ Así es cómo la califica Raúl CANOSA USERA en: “Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 119/2001 de 24 de mayo”, Teoría y realidad constitucional, n.º 10-11, 2003, pág. 698.

prolongación en el tiempo de una actividad no amparada por la legalidad vigente.

Y contra esta actuación administrativa, lamentablemente la más habitual, se pronuncia con rotundidad la Sentencia del TSJ de Galicia de 23 de octubre de 2014.

Esta Sentencia trae causa del exceso de inmisiones acústicas que un residente en la primera planta de un edificio colectivo de viviendas venía sufriendo desde la instalación en el bajo comercial de una conocida cadena de supermercados. Pese a haber presentado multitud de escritos ante la Corporación Municipal, e inclusive denuncias donde se acreditaba el exceso de inmisiones acústicas con aportación de informes emitidos por empresas homologadas de ingeniería acústica, la Administración nunca realizó una actuación decidida para solucionar el problema.

La Sala del TSJ analiza la actuación llevada a cabo por el apelante y recurrente, y la consecuente respuesta de la Administración demandada, para concluir que, en efecto, no puede entenderse que haya existido una actividad de la Administración acorde con las potestades públicas que el Ordenamiento Jurídico le ha otorgado, y pasa a afirmar:

“El análisis de las actuaciones expuestas permite hacer varias consideraciones que tendrán relevancia en la resolución de la cuestión litigiosa: en primer lugar, que el recurrente/denunciante ha enviado al Ayuntamiento numerosos escritos, denunciando, pidiendo información sobre el estado del procedimiento, solicitando la incoación de procedimiento sancionador y de reposición de legalidad, e incluso incorporando informe de mediciones acústicas; en respuesta a ello, la Administración municipal se limitó a hacer requerimientos a la entidad mercantil de carácter formal o aparente (en algún caso no se estableció un plazo para su cumplimiento y en otros no se actuó ante el incumplimiento del plazo marcado) y, desde luego, no realizó actividades de investigación o inspección ni incoó procedimiento alguno. Al menos, no se deriva del expediente ni una sola actividad de control o inspección municipal en la zona, que hubiera sido el mínimo indispensable esperado de una buena administración.

No podemos coincidir, en esta cuestión, con la valoración hecha por la Juzgadora de instancia de que "aunque es cierto que por la Administración no se incoó procedimiento alguno, ni sancionador ni de reposición de legalidad, no puede decirse que el Concello de

Sanxenxo hubiese permanecido inactivo ante las comunicaciones que le efectuaba el demandante ... no se puede considerar la existencia de inactividad por parte del Concello de Sanxenxo" (fundamento de derecho cuarto). Podríamos afirmar que el Ayuntamiento llevó a cabo ciertas actividades, pero insuficientes o ineficaces y, desde luego, ajenas al ejercicio de la potestad de investigación o inspección y de la potestad sancionadora o de disciplina ambiental y urbanística que le confiere el ordenamiento jurídico. Coincidimos en este punto con la jurisprudencia que equipara la actividad ineficaz con inactividad o, dicho de otro modo, que no restringe la inactividad administrativa a un estricto "no hacer", sino que considera igualmente inactividad la apariencia de actividad que encubre una verdadera inactividad por comprender un conjunto de actividades que por ineficaces, vagas o indeterminadas son completamente insuficientes para lograr el fin perseguido por las potestades atribuidas a la Administración.

En el caso presente, las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal. *En otra ocasión y respecto a la ausencia de actividad de reposición de la legalidad urbanística, esta Sala afirmó que el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en la CE no se satisface con sólo papeles, sino que requiere la modificación del mundo real de las situaciones de que se trate.*

Existe, pues, inactividad respecto al ejercicio de las potestades de inspección, de reposición de la legalidad y sancionadora, atribuidas de modo claro por el ordenamiento jurídico a la Administración municipal, como se verá en el fundamento de derecho siguiente."

De este modo, la jurisprudencia de la Sala del TSJ de Galicia se equipara a la jurisprudencia más reciente de otros TSJ que consideran que la inactividad administrativa en la lucha contra el exceso de inmisiones acústicas se ha de identificar no solo con un "no hacer" en sentido estricto, sino también, con aquellas ocasiones en que la Administración, aún realizando diferentes actuaciones, estas se reputan como insuficientes para cumplir con la legalidad vigente y salvaguardar los legítimos intereses de los administrados.

La importancia de esta Sentencia no resulta baladí, pues lejos de lo que pudiera parecer, no existe un tratamiento del todo unívoco acerca de lo que haya de considerarse inactividad administrativa cuando, como en este caso, la Administración sí ha realizado ciertas actuaciones. Y así, puede citarse como muestra de ello la propia Sentencia que revoca el TSJ de Galicia con su

Sentencia de 23 de octubre de 2014; análisis de unos mismos hechos que aporta un tratamiento jurídico muy diferenciado:

“Ahora bien, aunque es cierto que por la Administración no se incoó procedimiento alguno, ni sancionador ni de reposición de la legalidad, no puede decirse que el Concello de Sanxenxo hubiese permanecido inactivo ante las comunicaciones que le efectuaba el demandante, pues desde el primer escrito presentado, consta que se efectuó el oportuno requerimiento a la empresa denunciada para la adopción de medidas, y que por esta se fue dando cumplimiento a lo requerido, pues, de hecho, se concedió la licencia de apertura (que conlleva, entre otros, controles relativos al cumplimiento de la contaminación acústica) en fecha 24 de junio de 2009, y con posterioridad, tras presentar el demandante en mayo de 2012 el informe antes citado sobre niveles de ruido, se volvió a requerir por el concello a la empresa titular del supermercado, quien en agosto de 2012 presentó informe explicando las medidas adoptadas para eliminar las molestias señaladas por el denunciante, y adjuntando posteriormente un informe también efectuado por empresa homologada por la Administración en la materia –folios 126 y siguientes- realizándose la actividad generadora en horario diurno (a partir de las 8 horas) no se superaban los límites señalados en la Ordenanza.

Tras ese informe técnico sobre medición del ruido presentado por la entidad AAA SLU en octubre de 2012, así como el informe de la citada entidad sobre las medidas llevadas a efecto para minimizar las molestias generadas por la actividad denunciada, no consta que se haya efectuado ninguna medición más, no existe otra prueba de que se vengán incumpliendo los horarios señalados en la ordenanza para efectuar las labores de carga y descarga.

Por tanto, en atención a lo expuesto, no puede considerarse probado que actualmente ni en el momento en que se presentaron los últimos escritos del demandante (octubre y noviembre de 2012, febrero de 2013) se estuviese incumpliendo la normativa en materia de ruidos que es aplicable, por lo que la actuación municipal en orden a no incoar expediente de reposición de legalidad y sancionador no puede considerarse contraria a Derecho (...).”

Pese a ello, la jurisprudencia más reciente apunta en el mismo sentido que la comentada Sentencia del TSJ de Galicia, de entre la que resulta muy ilustrativa la **STSJ de Navarra, núm. 691/2009, de 27 de noviembre:**

“Así las cosas, resulta estéril el esfuerzo que se realiza para pretender hacernos ver lo contrario, o al menos algo diferente, a lo que aprecia la sentencia de instancia. Efectivamente, ante una emisión-inmisión de ruidos por encima del límite normativo

admitido, que viene ya de largo, cuando en 2004 los afectados deciden instar **la actuación administrativa, inerte e inerme ante ello y sin actuar de oficio como es su grave deber**, el Ayuntamiento demandado y hoy conforme con lo resuelto, sólo tuvo a bien dictar tres resoluciones prácticamente inocuas en la materia en 2005, 2007 y 2008, e imponiendo dos exiguas sanciones; todo ello sin viso alguno de una acción global y determinante del fin del tema; **sólo parches**.

También, la **STSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso Administrativo, núm.892/2013, de 18 de octubre de 2013:**

“La inactividad administrativa implica, no en moverse o dar trámites inútiles e ineficaces, sino en resolver en tiempo y forma el conflicto planteado (...).”

Y por último, la **STSJ de Cataluña de 19 de diciembre de 2013 (rec. 402/2013)**, que señala:

“En cuanto a si existió o no inactividad municipal, de nuevo debemos compartir el parecer de la Magistrada de instancia cuando indica que **"la actividad ineficaz equivale a inactividad"**. En efecto, constan en el expediente administrativo, y aparece perfectamente reseñado por el Ministerio Fiscal al formular oposición al recurso de apelación diversas actuaciones administrativas presididas en todo momento por la ineficacia en orden a solucionar un problema que según el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede conllevar afectaciones a diversos derechos fundamentales. (...)

A la vista de lo expuesto, lo que se advierte es que, en ocasiones, la propia Administración se convierte en un elemento coadyuvante más de la generación de altos niveles de contaminación acústica, y ello no ha de ser tratado como una cuestión baladí, pues el ruido representa en la actualidad uno de los principales problemas a los que se enfrenta la sociedad española, como indicaba la propia Organización Mundial de la Salud en año 2010, cuando decía que España se situaba –y sitúa– a la cabeza mundial de los países más ruidosos, sólo precedida por Japón.

Quizá, y este sería un aspecto para una más profunda reflexión, no sería del todo descabellado pensar en la elaboración jurisprudencial de una excepción *ad hoc* de los principios generales del procedimiento administrativo y del proceso contencioso, para que en la misma línea que la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo por la que se vino a reconocer la posibilidad de que el órgano jurisdiccional resuelva sobre el fondo de solicitudes de revisión de oficio de actos nulos en los que ha pesado una

inadmisión *a limine* por parte de la Administración (STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 8 Abr. 2008, rec. 711/2004, entre otras), se establezca la posibilidad de que sea ya el órgano jurisdiccional el que resuelva el expediente o expedientes sancionadores en materia de contaminación acústica nunca tramitados por la Administración (con incumplimientos muchas veces acreditados en actas policiales), pudiendo hacer uso asimismo y en mayor medida (como “compensación” a la inexistencia de ese procedimiento administrativo previo) de las facultades que ostenta el Juzgador en materia de prueba de acuerdo con el artículo 61.1 de la LJCA.

Estaríamos así en línea con la jurisprudencia más reciente que reconoce la superación de la clásica visión de la jurisdicción contenciosa como una “jurisdicción revisora” y se evitaría la retroacción de actuaciones, ya que todo ello contravendría los principios de economía procesal y tutela judicial efectiva, desprotegiendo al administrado y favoreciendo la concurrencia de situaciones ilegítimas de inactividad de las Administraciones Públicas, superando lo que sería la “clásica” condena a la Administración para la tramitación del expediente administrativo que le era propio, tramitación que en casos de una inactividad administrativa previa puede presumirse no va a gozar de la imparcialidad o celeridad que le sería exigible...: el problema de contaminación acústica no desaparece al pasar de nuevo la solución del mismo a manos de la Administración que, durante años (como en el caso de la STSJ de Galicia comentada), había rehusado realizar actuación alguna pese a la gravedad del problema y las pruebas aportadas.