



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX**  
**ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Molestias causadas por una panadería**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **699/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la contaminación acústica y odorífera generada por el funcionamiento de una fábrica de pan en su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente reclamación. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las molestias causadas por la actividad que se desarrolla en el establecimiento denominado “PANADERÍA XXX”, ubicada en el edificio sito en la Avda. XXX de ese municipio. En efecto, según afirma el reclamante, la actividad de dicha industria genera numerosos ruidos en horario nocturno que perturban el descanso a los vecinos más inmediatos, y el sistema de extracción instalado en dicho local impide la apertura de ventanas en las viviendas fundamentalmente en la época estival. Todos estos hechos fueron denunciados por uno de los vecinos afectados, Dña. XXX, en diversos escritos remitidos a ese Ayuntamiento en los que solicitaba la revisión de oficio de la licencia otorgada en su día para intentar solucionar el problema planteado, ya que, a su juicio, considera que la normativa urbanística aplicable impide la presencia de industrias panificadoras en los bajos de los inmuebles.

En su respuesta, el Ayuntamiento de XXX nos dio traslado en primer lugar de las licencias municipales que se habían otorgado para el ejercicio de dicha actividad:



- Mediante Resolución de Alcaldía nº XXX/2007, de XXX de octubre, se concedió a Doña XXX, previo informe favorable emitido por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Soria, licencia ambiental y de obras para la ampliación y modernización de obrador de panadería y repostería en dicho local.

- Mediante Resolución de Alcaldía nº XXX/2009, de XXX de julio, se otorgó a la Sra. XXX, licencia de apertura del establecimiento destinado a obrador de panadería y repostería, tras comprobar la empresa contratada por el Ayuntamiento que cumple con los niveles sonoros establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

- Mediante Resolución de Alcaldía nº 2021-XXX, de XXX de junio, se mostró conformidad a las obras realizadas en dicha panadería, consistentes en poner suelo flotante, sustitución de horno de cocción, e instalación de falso techo acústico mediante soportes antivibratorios tipo Sylome.

Asimismo, se informa por dicha Corporación que la Sra. XXX ya solicitó a dicha Corporación en el mes de julio del año 2011 la revisión de oficio de la licencia de apertura otorgada dos años antes. Ante la falta de resolución, la peticionaria interpuso un recurso judicial que fue resuelto en la Sentencia nº 248/2013, de 1 de julio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria, que acordó estimar la demanda planteada, *“condenando al Ayuntamiento de XXX a ordenar el inicio del expediente solicitado o su inadmisión motivada”*. En cumplimiento de dicha resolución judicial, se acordó por Resolución de la Alcaldía nº XXX/2013, de XXX de agosto, inadmitir a trámite de manera motivada la citada solicitud de revisión de oficio, al considerar que la licencia de apertura otorgada en su día se ajustaba a la legalidad vigente, la cual –según consta en la documentación aportada por el reclamante- también fue anulada en la Sentencia nº 340/2014, de 21 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Soria al considerar que dicha revisión de oficio debía ser admitida a trámite y a resolverla arreglo a Derecho. Esto conllevó que se tramitase un nuevo expediente por parte del Ayuntamiento, siendo finalmente desestimada la pretensión manifestada por la vecina afectada conforme al Dictamen nº XXX/2015, de XXX de octubre, emitido por el Consejo Consultivo de Castilla y León, y que después analizaremos.

Por último, se informaba por la Administración municipal que se estaba elaborando un informe técnico y jurídico sobre si la actividad que se desarrollaba en dicho establecimiento puede considerarse como un uso industrial o un uso comercial conforme a lo previsto en la normativa urbanística aplicable, y también que se estaban llevando a cabo *“las actuaciones necesarias para comprobar si los ruidos causados en el interior del local superan los límites de los niveles sonoros fijados en la Ley del Ruido de Castilla y León”*. En consecuencia, se acordó por esta Procuraduría solicitar una ampliación de información con el fin de conocer el resultado de dichas actuaciones municipales.



En su respuesta, el Ayuntamiento de XXX nos indicó que todavía no había redactado el informe técnico y jurídico solicitado, pero nos dio traslado de unos informes técnicos elaborados en los meses de junio y octubre de 2007 durante la tramitación de las licencias de obras y ambiental de la ampliación y modernización de obrador de panadería y repostería en dicho local, en los que se preveía que la actividad proyectada era compatible con las Normas Subsidiarias de Planeamiento vigentes en aquellos momentos. Asimismo, en relación con los ruidos denunciados, se resaltaba por dicha Corporación que, mediante comunicación de la Alcaldía (Reg. salida XXX), se había requerido a la Sra. XXX que presentase medición de los niveles sonoros que produce su actividad con el fin de determinar si se ajusta a los límites fijados en la actualidad en la Ley autonómica del Ruido.

Con el fin de contestar a dicho requerimiento, la propietaria de esa panadería remitió un escrito dirigido a ese Ayuntamiento en el que consideraba que esta cuestión ya fue resuelta en la Sentencia nº 67/2021, de 1 de junio, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Soria, por la que se estimó parcialmente la demanda presentada por la Sra. XXX condenando a la Sra. XXX *“a poner fin definitiva y completamente a la emisión de ruidos en la vivienda de la actora, efectuando la demandada en el obrador de panadería de su propiedad cuantas obras sean precisas y necesarias para la erradicación y supresión total de dicha perturbación (el subrayado es nuestro), y a indemnizar a la actora en la cantidad de XXX €, más los intereses legales correspondientes desde la fecha de interposición de la demanda”*. Por lo tanto, considera que no es necesario realizar ninguna medición sonora, ya que por la titular de la actividad objeto de la presente queja se había cumplido el contenido de dicha sentencia, ya que en la licencia urbanística otorgada en el mes de junio de ese año, se habían *“realizado las obras de insonorización determinadas por los peritos instalando suelo flotante, techo acústico y aislamiento de la pared del edificio, para evitar transmisión de ruido a través de la estructura. Además, para mayor garantía de eliminación, se procedió a sustituir el horno principal, a pesar de no venir impuesto en sentencia, ya que el perito de Dña. XXX determinó que el problema no lo producía la maquinaria de la panadería, como puede comprobarse en la sentencia”*.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a estudiar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de otra naturaleza, las cuales, de existir, en su caso, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.



Para analizar la presente queja, es preciso partir de que, conforme a la documentación remitida, la panadería-repostería dispone de las licencias municipales preceptivas exigidas para su funcionamiento, por lo que, en ningún caso, puede calificarse como una actividad clandestina. No obstante, en sus reclamaciones presentadas la Sra. XXX insiste en que se trata de una actividad industrial y no meramente comercial o artesana, por lo que, por su naturaleza, no debería estar ubicada en los bajos de un inmueble al no ser un uso urbanístico permitido conforme a lo dispuesto en la Ordenanza 1 “Casco Histórico Artístico” de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal de XXX aprobadas definitivamente el XXX, y que se encontraban vigentes en aquellos momentos.

Con el fin de dilucidar esta cuestión, debemos acudir a la argumentación jurídica del Dictamen nº XXX/2015, de XXX de octubre, del Consejo Consultivo de Castilla y León, en el que se analizó si cabía la revisión de oficio de la licencia ambiental otorgada. En ese caso, el órgano consultivo autonómico consideró que debía diferenciarse *“el uso urbanístico a prescribir en una figura de planeamiento urbanístico y de conformidad a su naturaleza, objetivos y fines (comercial o industrial), y la correspondiente calificación que, sin perjuicio de emplear una terminología idéntica o análoga, hagan otros ordenamientos o reglamentaciones igualmente con arreglo a su naturaleza, objetivos y fines”*. Por lo tanto, considera válido el informe elaborado por el arquitecto municipal en el que se diferenciaba el uso industrial que debería ubicarse en los polígonos industriales, con una actividad industrial que implique la elaboración de productos que puede situarse en el casco histórico de XXX al determinarse expresamente en la Ordenanza 1 de esas Normas Subsidiarias que, sin perjuicio del uso característico residencial, se tolera la existencia de comercio y artesanía en planta baja.

Para apuntalar esta argumentación, el Consejo Consultivo cita la Sentencia de 2 de febrero de 2001 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Les Illes Balears, en la que se entendía que una panadería no podía ser considerado como un uso industrial urbanístico conforme a la siguiente argumentación que pasamos a reproducir: *“Si entendemos como ‘industria’ cualquier actividad de transformación de materias primas en productos manufacturados, es evidente que la elaboración de pan lo sería. Pero también lo sería la elaboración de comidas en los restaurantes, o la reparación de calzado en las zapaterías o cualquier otra actividad que generalmente se interpreta como comercial, pero conlleva esta actividad de transformación de materias primas. Desde el momento en que la Administración demandada no puede negar la existencia de restaurantes en donde también se produce la transformación de alimentos en modo similar a la fabricación de pan al por menor, es evidente que ya no sirve el concepto amplio de industria» antes enunciado. El ámbito del concepto «industria» debe ser interpretado en función del fin para el cual se utiliza y así por ejemplo, a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas que percibe el propio*



*Ayuntamiento demandado, la panadería del demandante que fabricaba pan hasta la clausura de dicha actividad, tributaba en concepto de actividad «comercial», cuando de seguirse estrictamente y para todo supuesto la definición de «industria» utilizada por el Ayuntamiento, no debería tributar por dicho concepto. Con ello se llega a la conclusión antes anunciada de que el concepto debe ser interpretado en función del fin para el cual se utiliza y en atención a las dimensiones e importancia de la actividad que se discute (el subrayado es nuestro). (...). A mayor abundamiento, del dictamen pericial practicado en autos se desprende que el local es de reducidas dimensiones, con maquinaria de escasa potencia, siendo la actividad de carácter artesanal y familiar (...), por lo que predomina el uso comercial sobre el industrial y consecuentemente debe entenderse que la finalidad del Plan al prohibir los usos industriales era otra distinta a la interpretada por el Ayuntamiento”.*

Por esta razón, al tratarse de un uso urbanístico permitido, no cabría la revisión de oficio de las licencias concedidas, máxime teniendo en cuenta los límites fijados actualmente para el ejercicio de esa potestad administrativa extraordinaria conforme a lo previsto en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido (el subrayado es nuestro) o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.*

Sin embargo, esta circunstancia no debe impedir que la Administración municipal lleve a cabo un control permanente de las medidas correctoras impuestas para el ejercicio de una actividad, puesto que, como ha declarado la Jurisprudencia (SSTS de 4 de octubre de 1986 y de 30 de junio de 1987, entre otras), *“la licencia de apertura y/o funcionamiento crea una relación permanente con la Administración, ya que las exigencias del interés público demandan un funcionamiento correcto de la actividad y de sus medidas correctoras, lo cual implicará que la actividad desarrollada quede, durante la vigencia de la licencia de apertura, sujeta a inspecciones administrativas para la comprobación del cumplimiento de las condiciones expresadas en la misma”.*

En este caso, el problema se encuentra en la necesidad de que la actividad de dicha panadería cumpla las exigencias establecidas tanto en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, máxime teniendo en cuenta que la actividad de elaboración de pan se lleva a cabo de madrugada. Al respecto, debemos recordar que los municipios se encuentran obligados a ejercer las potestades previstas en el artículo 4.2 de la Ley 5/2009, con independencia de la legalidad de la actividad: *“Corresponden a los Municipios, las siguientes competencias:*



*a) La inspección y sanción, en las materias contempladas en esta Ley, de las actividades sujetas al régimen de licencia ambiental o de comunicación ambiental.*

*b) El control del cumplimiento de esta ley, la exigencia de la adopción de las medidas correctoras necesarias, el señalamiento de las limitaciones correspondientes en caso de incumplimiento de las medidas requeridas, así como la imposición de las sanciones administrativas que se deriven de las infracciones cometidas dentro de su ámbito de actuación”.*

De acuerdo con la documentación remitida, se ha constatado que, con el fin de cumplir con el contenido de la Sentencia de 1 de junio de 2021, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Soria, en la que se acreditó la veracidad de las molestias sonoras sufridas por la Sra. XXX en su vivienda, se concedió por Resolución de Alcaldía nº 2021-XXX, de XXX de junio, una licencia urbanística para la reforma de dicha panadería con el fin de intentar mitigar dichos ruidos. Sin embargo, no se ha realizado ninguna inspección por parte de dicha Corporación para comprobar la eficacia de dichas medidas y si, en la actualidad, la actividad que se desarrolla en el interior supera los límites de los niveles sonoros fijados en el Anexo I de dicha norma, si bien dadas las competencias subsidiarias atribuidas a las provincias por el artículo 4.3 de la Ley 5/2009, debería solicitar el auxilio de la Diputación de Soria, ya que, como establece el art. 22.1 de esta norma, el servicio de control del ruido en municipios de menos de 20.000 habitantes “*tendrá la consideración de servicio de prestación obligatoria (el subrayado es nuestro)”* para las Administraciones provinciales, circunstancia esta que afecta al municipio de XXX dada la población existente (XXX habitantes, datos INE 2023).

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que el órgano competente del Ayuntamiento de XXX debe solicitar a la Diputación de Soria la realización de un estudio de medición de ruidos desde la vivienda de la Sra. XXX, como vecino denunciante, con el fin de determinar de manera objetiva si se cumplen tanto los niveles de inmisión sonora en interiores fijados en el Anexo I de la Ley autonómica del Ruido, como los límites de los niveles de aislamiento acústico a ruido aéreo establecidos en el Anexo III de esa norma. Esta medición la puede realizar esa Administración provincial por medios propios, o encargándosela a una entidad de evaluación acústica debidamente acreditada.

En el supuesto de que en todas estas labores de comprobación se constatase la vulneración del límite de los niveles fijados en la Ley 5/2009, el órgano competente de la Administración municipal debería requerir a la propietaria del establecimiento denominado “PANADERÍA XXX”, para que adopte las medidas pertinentes que subsanen, en su caso, las deficiencias detectadas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 69.1 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León: “*Advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad o instalación, la Consejería*



*competente en materia de medio ambiente, para las actividades o instalaciones sometidas a autorización ambiental, y el Ayuntamiento para las demás, requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados”. Además, dependiendo de las circunstancias, podría acordarse el resto de medidas previstas en ese precepto, y que pasamos a recordar: “Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que se pudiera derivar si constituyera infracción administrativa”.*

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración municipal, al ser ésta la entidad que sirve con objetividad de los intereses generales conforme a lo previsto en el artículo 103 de nuestra Constitución, adopte las medidas pertinentes para asegurar el derecho al descanso de los vecinos inmediatos a la panadería objeto de la presente queja, en el sentido que ha recogido la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en la que se advierte que, en determinados casos especiales de gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de la vida privada y familiar, privándolas del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma, y, por ende, del art. 18 de nuestra Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERO: Que, con el fin de comprobar la eficacia de las obras acometidas en el establecimiento denominado “PANADERÍA XXX”, sito en la Avda. XXX, de esa localidad, en cumplimiento de la Sentencia de 1 de junio de 2021, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Soria, se solicite por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX a la Diputación Provincial de Soria, de conformidad con las competencias previstas en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, la realización de un estudio de medición acústica desde la vivienda de la vecina denunciante, Dña. XXX, para garantizar que se cumplen tanto los límites de inmisión sonora fijados en el Anexo I, como los niveles de aislamiento acústico a ruido aéreo previstos en el Anexo III de dicha norma.**

**SEGUNDO: Que, en el supuesto de que se constatará en la medición que el funcionamiento de dicha panadería en horario nocturno incumple los límites fijados en la Ley del Ruido de Castilla y León, se proceda por parte del órgano competente de ese Ayuntamiento a la tramitación de un expediente de adopción de medidas correctoras para que su titular subsane las deficiencias detectadas, conforme a lo previsto en el artículo 69.1 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el**



**que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, sin perjuicio de que, si fuera procedente, pueda igualmente acordarse la incoación del oportuno expediente sancionador o la suspensión cautelar de su actividad.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).