



**LA INVASIÓN DEL DOMICILIO POR RUIDOS: LA
INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO Y EL
DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y
PSÍQUICA**

Pamplona-Iruña, 23 de septiembre de 2016



ÍNDICE

I.	EL FENÓMENO SOCIAL DEL RUIDO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.....	1
II.	LA TUTELA AMBIENTAL DEL RUIDO.	6
III.	LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PROVENIENTE DE LAS ACTIVIDADES HUMANAS.	10
IV.	LA TUTELA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL FRENTE A LAS ACTIVIDADES RUIDOSAS.	12
V.	LA PROTECCIÓN PENAL FRENTE A LOS DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD.....	13
VI.	MECANISMOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA CONTROLAR EL RUIDO AMBIENTAL.	13
VII.	PRINCIPIOS QUE DEBEN GUIAR LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL CONTROL DEL RUIDO.	14
VIII.	PROBLEMAS OBSERVADOS EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS POR CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.....	16
IX.	PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.	26
X.	RESUMEN	26



LA INVASIÓN DEL DOMICILIO POR RUIDOS: LA INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO Y EL DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y PSÍQUICA ¹

I. EL FENÓMENO SOCIAL DEL RUIDO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

1. El ruido ambiental un agente contaminante. El ruido es un fenómeno físico definido como un “sonido inarticulado, por lo general desagradable”. En muchas ocasiones ese fenómeno proviene de una reacción natural producida por los elementos de la naturaleza (viento, agua o seres vivos). En cambio el ruido que nos ocupa es el ruido de origen antropogénico, el ruido ambiental. Forma parte de ese fenómeno el sonido producido por las actividades humanas recreativas, industriales o el que generan los diversos tipos de transporte.

Este ruido ambiental genera un paisaje sonoro que resulta habitual y reconocible en los espacios públicos y en las zonas urbanizadas. Sin embargo, ese ruido, cuando es continuo y excede de unos determinados parámetros, puede llegar a representar un factor de perturbación en la calidad de vida de las personas y también en la de otros seres vivos.

En ese contexto el ruido es por lo tanto una de las acciones del ser humano que conlleva un riesgo para el medio ambiente. Con carácter general, las reglas para la protección del medio ambiente deben prevenir, vigilar y reducir sus efectos en todas las especies animales que viven en el medio natural (por ejemplo sobre las aves o los cetáceos). Asimismo hay que evaluar sus efectos para la salud humana ya que su emisión a la atmósfera puede implicar un daño o molestia grave para las personas.

Este ruido no deseado y nocivo, junto con las vibraciones que provoca, tiene la consideración de agente contaminante y por ello es denominado como "contaminación acústica".

2. El ruido ambiental y los conflictos sociales que genera. El ruido bajo una serie de circunstancias de exposición, intensidad y cronicidad puede llevar a generar serios

¹ Este Documento se corresponde con el documento de trabajo elaborado y acordado por el Taller preparatorio de las jornadas de coordinación, celebrado en la sede del Ararteko, en Vitoria-Gasteiz, el 24 de mayo de 2016.



conflictos sociales, principalmente centrados en la perturbación que puede llegar a suponer para las personas el ruido molesto en el entorno del domicilio.

Nuestra sociedad es, fundamentalmente, una sociedad de ruidos, provenientes de distintas fuentes. Como ha reconocido el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), en su sentencia 80/2012, de 5 de marzo, “el hecho notorio de que España es uno de los países más ruidosos del mundo” revela “las dificultades que encuentran los ciudadanos para lograr una protección efectiva, no meramente teórica, contra el ruido. De hecho los aquí recurrentes intentaron sin éxito, antes de interponer su demanda, que fuese la comunidad de propietarios la que emprendiera la vía judicial”. También hay que mencionar que las clases sociales más afectadas por este tipo de ruidos son aquellas con menos posibilidades económicas.

Existe un común acuerdo en que algunos países mediterráneos (España, Portugal, Grecia e Italia), por sus pautas culturales, son “más ruidosos” que los demás países europeos. Según la OMS, España es el segundo país más ruidoso del mundo después de Japón. El 72,3 por ciento de los españoles considera que vive en una ciudad ruidosa, y el 91 por ciento considera que la sociedad no está concienciada con la problemática del ruido, según el estudio 'GAES-Ruido y audición en España', realizado con motivo de la celebración del Día Mundial de Concienciación contra el Ruido. Además, se calcula que en España son más de 9 millones de españoles los que conviven diariamente con niveles de ruido superiores a los 65 decibelios (dB), nivel máximo recomendado por la OMS. Según ha señalado esta investigación, un 20% de la población española está sometida a un nivel de ruido que puede afectar seriamente su salud. Por otro lado, 9 de cada 10 ciudadanos afirma que el exceso de ruido se debe a que no se toman las medidas adecuadas.

Como expuso en 1996 el Libro Verde de la Comisión Europea “Política Futura de Lucha Contra el Ruido”, “muchos europeos consideran el ruido ambiental, causado por el tráfico y las actividades industriales y recreativas como su principal problema ambiental local, especialmente en las zonas urbanas. Se ha calculado que alrededor del 20% de los habitantes de Europa occidental están expuestos a niveles de ruido que los científicos y los profesionales de la salud consideran inaceptables, que molestan a la mayor parte de las personas, que perturban seriamente el sueño y que, incluso, se teme provoquen efectos nocivos en los sistemas cardiovasculares y psicofisiológicos.

El número creciente de quejas de la población relacionadas con el ruido es una prueba de que el interés de los ciudadanos es cada vez mayor. Por ejemplo, la encuesta sobre medio ambiente del Eurobarómetro de 1995 mostró que el ruido era el quinto ámbito por orden de importancia de quejas relacionadas con el medio ambiente local (después del tráfico, la contaminación atmosférica, el paisaje y los residuos), pero era el único problema que mostraba un aumento de las quejas de la población desde 1992. La misma encuesta indicaba un aumento significativo de la voluntad de la opinión pública de tomar medidas para reducir el ruido. Algunas publicaciones recientes sobre este problema –tales como las



de la OMS, el EEE y el Consejo nórdico– muestran que se presta mayor atención a los problemas del ruido a nivel internacional. Continúa señalando este documento lo siguiente: “Las medidas de la Comunidad Europea para abordar los problemas del ruido ambiental ya existen desde hace más de veinticinco años y consisten fundamentalmente en la reglamentación que fija niveles máximos de ruido para vehículos, aeronaves y máquinas con el objetivo del mercado único y no como parte de un programa medioambiental global de reducción del ruido. Los Estados miembros han aplicado una serie de reglamentaciones suplementarias y otras medidas destinadas a reducir los problemas del ruido ambiental y, aunque existen algunas pruebas que demuestran que los niveles de ruido se han reducido en los llamados "puntos negros", datos recientes muestran que el problema del ruido en general empeora y que el número de personas que vive en las llamadas "zonas grises" ha aumentado. En particular, el continuo aumento del volumen de tráfico de todos los medios de transporte, junto con el desarrollo suburbano, han provocado altos niveles de exposición al ruido, cada vez mayor en el espacio y en el tiempo, y es en parte la causa de este empeoramiento. Además, durante las dos últimas décadas, las actividades de ocio y el turismo han creado nuevos puntos y nuevas fuentes de ruido. Como consecuencia de esta situación, el impacto de las medidas políticas aplicadas hasta ahora para abordar el problema del ruido está siendo anulado. Por regla general, las acciones comunitarias y de los Estados miembros en relación con el ruido ambiental han sido menos prioritarias que las aplicadas para solucionar otros problemas, tales como la contaminación atmosférica y del agua, a pesar de que las encuestas de opinión muestran que el ruido se considera una de las principales causas de la disminución de la calidad de vida. Ello puede explicarse en parte porque los responsables de tomar las decisiones no son conscientes de los problemas o no están familiarizados con los efectos del ruido, que no son espectaculares: el ruido no es catastrófico, sino insidioso. En cuanto a la Comunidad, la escasa prioridad dada al ruido se debe en parte al hecho de que el ruido es fundamentalmente un problema local, que adopta formas muy variadas en las diferentes partes de la Comunidad en cuanto a la aceptación del problema. Sin embargo, el origen de muchas de las causas del ruido ambiental no es local. Además, a pesar de la dimensión local de los problemas del ruido ambiental, existe un consenso a nivel internacional sobre los niveles de inaceptabilidad a los cuales la población no debe estar expuesta para proteger la salud y la calidad de vida.”

3. Tipología de las emisiones del ruido ambiental. El ruido puede provenir desde diferentes focos de emisión, focos que con el paso del tiempo y la variación de ciertas costumbres sociales han ido cambiando a lo largo de los últimos años, como se refleja en el objeto de las distintas quejas que recibimos en las instituciones de los defensores del pueblo. Podemos mencionar un listado de focos o actividades ruidosas que han supuesto la intervención de estas defensorías:

- Infraestructuras (carreteras, aeropuertos, ferroviarias, puertos...).
- Tráfico rodado de vehículos en zonas urbanas: automóviles, motocicletas, camiones, autobuses...



- Industrias, fábricas, empresas, comercios... (maquinaria, equipos, actividades, etcétera).
- Bares, cafeterías, restaurantes en zonas aisladas o en zonas saturadas (tanto por ruidos provenientes del interior como del exterior del local por efecto de la normativa antitabaco).
- Bajeras de jóvenes.
- Botellones.
- Fiestas locales.
- Discotecas y espectáculos privados.
- Espectáculos públicos.
- Obras públicas o privadas próximas.
- Campanas, relojes de iglesias y edificios públicos...
- Vehículos de servicios y transportes públicos o privados (paradas con motor encendido, recogida de residuos, ambulancias, trenes, camiones de carga y descarga...).
- Actividades deportivas próximas.
- Vecinos de pisos próximos entre sí (música, festejos, animales, obras, peleas, exceso de personas, televisión, aire acondicionado...).
- Instalaciones dentro del inmueble como ascensores, elevadores, ventilación....

4. Efectos del ruido en la salud de las personas. Por otro lado conviene señalar los posibles efectos del ruido para las personas. Según el citado Libro Verde sobre el Ruido, el ruido produce:

- Perturbaciones del sueño a partir de 30 dB (A), e incluso, en situaciones especiales, incluso niveles más bajos pueden perturbar el sueño, lo que arrastra consigo irritabilidad o síntomas tales como cansancio, dolor de cabeza y problemas de estómago cuando se superan los valores recomendados.
- Tensiones fisiológicas y, a más altos niveles, reacciones cardiovasculares, que producen efectos en la salud mental e influencias en el rendimiento y en la productividad. Así, se ha considerado que la exposición al ruido ambiental actúa como fuente de tensión sobre la salud, que puede medirse en términos de, por ejemplo, presión arterial, ritmo cardíaco, vasoconstricción, niveles de segregación endocrina y porcentajes de admisión en hospitales mentales.
- Interferencias en la conversación, sobre todo en el caso de niveles de ruido que se observan frecuentemente en calles, jardines y balcones. Por regla general, se aceptan niveles de ruidos en los hogares que no exceden de 40-45 dB(A), niveles que, a menudo, son superados incluso con las ventanas cerradas (a partir del momento en que el nivel de ruido alcanza los 70 dB (A), los inquilinos cierran las ventanas de sus casas).
- Nocivos efectos físicos, como la sordera, y afectar al bienestar personal. La OCDE sitúa en 65 decibelios como promedio diario el umbral que no ha de superarse para no



dañar el sistema auditivo. Y la OMS en 1999 rebajó a 55Db(A) el tope a partir del cual se puede hablar de molestias serias para el bienestar. En el interior de las viviendas no deben recibirse más de 35 Db(A) nocturnos.

- Perturbaciones y molestias, lo que altera el descanso de quienes lo padecen o su concentración para otras actividades, como el estudio, el trabajo, la lectura, la audición, etcétera.

Una población que no descansa ni duerme adecuadamente, no puede rendir en el trabajo y en los estudios a un nivel medio o alto, y está más predispuesta a padecer enfermedades o trastornos de tipo psicológico o psiquiátrico. En este sentido, la acción pública contra el ruido permite el ahorro de gasto en sanidad, mejora la salud de los ciudadanos y reduce o elimina el exceso de estrés; asimismo, permite mejores rendimientos en las actividades de aprendizaje educativo, etcétera.

5. Las intromisiones de ruido ambiental en el domicilio. Otro elemento a destacar para determinar el problema del ruido es que, aun cuando el foco del ruido es externo, fundamentalmente sus efectos se padecen en un entorno doméstico. Gran parte de las víctimas de estos ruidos que genera la vida social son personas que viven en su residencia habitual y permanente, esto es, en su domicilio, el cual goza de protección jurídica frente a las intromisiones de terceros, también de los ruidos.

En la mayoría de los casos, se trata de la única vivienda que se tiene. Así, mientras que en los casos de ruidos que soportan quienes se encuentran en la calle o en otro lugar distinto del domicilio, cabe la huida del lugar, en el caso del domicilio, la gran mayor parte de la población ni puede o, simplemente, no quiere cambiarse de domicilio, sino que cese el ruido o descienda hasta los límites admisibles.

También en muchos de los casos, quienes habitan esa vivienda son personas ancianas, enfermas o niños, cuyas necesidades de descanso son mayores.

Según un estudio de GAES, el 15,8% de los españoles reconoce tener problemas con el ruido en casa, más incluso que en la calle o en el lugar de trabajo, siendo las obras de alguna vivienda próxima (58,8%), las fiestas o cenas organizadas por los vecinos (28,7%) y el ruido provocado por el tráfico (28%) lo que más les molesta cuando están en sus hogares. Además, el 24,8 por ciento de la población asegura tener dificultades para conciliar el sueño debido al ruido, debido principalmente a la música del vecino (27,5%) o la televisión del vecino (15,4%).

Esta problemática no ha resulta ajena la labor de los defensores del pueblo desde su misma creación. El ruido o la contaminación acústica constituye uno de los motivos importantes de quejas que reciben estos comisionados parlamentarios. Debemos partir del profuso trabajo ya existente en esta materia haciendo mención a las múltiples actuaciones e informes extraordinarios y resoluciones poniendo en evidencia este problema. El camino



andado, con las evidentes mejoras en la toma de consideración del problema social que genera la contaminación acústica y en los mecanismos de control, no ha resultado suficiente para evitar y corregir la intromisión ilegítima que siguen sufriendo infinidad de hogares españoles.

II. LA TUTELA AMBIENTAL DEL RUIDO.

Con carácter previo conviene recoger el marco jurídico en el que se enmarcan los derechos ambientales al objeto de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar los daños y reducir los riesgos que pueden derivarse no solo para el medio ambiente sino también para la salud humana.

1. El contenido del derecho al medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico.

Como punto de partida hay que recoger el mandato recogido a los poderes públicos que ha incorporado el artículo 45 de la Constitución Española.

El derecho al medio ambiente, como principio rector de la política social y económica, se ha desarrollado mediante la legislación medioambiental que prevé los correspondientes mecanismos de control e intervención pública que prevengan, eviten y corrijan los daños al medioambiente y a la salud humana que, en su caso, origina la actividad humana.

Este derecho está estrechamente relacionado con otros como son el derecho a la protección de la salud –artículo 43 de la CE– o el derecho a una vivienda digna –artículo 47–. El contenido de este último derecho ha sido desarrollado de forma descriptiva por el artículo 4. a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuando reconoce el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada “que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.

Estos principios rectores de la política social y económica deben coherenciarse con otros derechos como son la libertad de empresa y la defensa de la productividad –artículo 38 CE–, el progreso social y económico que estas actividades implican –artículo 40 CE– y el libre ejercicio del derecho de propiedad dentro de la función social que le asignen las leyes –artículo 33 CE–.

2. La tutela ambiental y el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Otra de las vertientes que recoge este derecho hace referencia al derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, recogido en el artículo 18 de la Constitución Española. En los relatos formulados por las personas que acuden a las defensorías principalmente se pone en nuestra consideración las inmisiones de contaminación acústica provenientes de las actividades recreativas, industriales o infraestructuras que alcanzan el interior de sus viviendas provocando molestias que han podido incidir en su calidad de



vida. En esos términos esas inmisiones contaminantes podrían llegar a implicar una intromisión contraria al derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio.

3. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La conexión del derecho al medio ambiente con el derecho de las personas a su vida privada y a su domicilio es obra de la jurisprudencia ambiental que debemos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en aplicación del artículo 8 del Convenio Europea de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

La ya extensa jurisprudencia del TEDH ha elaborado una suerte de derecho de ejercicio individual a la tutela ambiental. Éste es el marco jurídico en el que debemos confrontar cualquier conflicto ambiental en el que puedan originarse afecciones individualizadas a las personas, como el expuesto por exposición al ruido proveniente de una actividad humana. El contenido de esta tutela ambiental queda definido por los siguientes elementos:

- Los atentados graves al medio ambiente pueden vulnerar el derecho a la vida privada y familiar. El Tribunal europeo recuerda que los daños graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarlas de su derecho a disfrutar en su domicilio de su vida privada y familiar sin que, por ello, se ponga en grave peligro la salud de las personas. Los efectos nocivos para la salud no requieren que concurra un grave peligro para la salud. El tribunal debe determinar si los daños producidos –por el ruido u otras inmisiones– superan el umbral mínimo de gravedad para constituir una violación del derecho al respecto del domicilio y de la vida privada. La constatación de ese umbral es relativa y depende de circunstancias como la intensidad, duración de los daños y sus efectos físicos o psicológicos.
- Los poderes públicos deben adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger este derecho. El derecho a la inviolabilidad del domicilio no se limita a obligar a los poderes públicos a abstenerse de injerencias arbitrarias. También exige a los Estados la adopción de medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos del individuo frente a efectos nefastos para su bienestar.
- Para ello es necesaria una regulación específica evaluando los riesgos e imponiendo medidas correctoras. En el caso de las actividades peligrosas existe una obligación positiva de establecer una reglamentación adaptada a las especificidades de la actividad. En ese proceso de decisión existe un margen de apreciación para cada Estado a la hora de determinar qué medidas de orden práctico deben adoptarse. En todo caso las medidas deben garantizar la protección efectiva de los ciudadanos. Para ello deberán regular unos valores límites de exposición que eviten los efectos nocivos para la salud humana o para su bienestar. Debe tratarse de buscar un equilibrio justo entre los intereses contrapuestos. En todo caso las decisiones públicas que se tomen deben estar suficiente justificadas y deben incluir la realización de investigaciones y estudios apropiados de manera que se evalúen por anticipado los efectos de las actividades.



- Las actividades contaminantes deben estar sujetas a un control administrativo y a una posterior vigilancia. Esa regulación debe formar parte de la autorización, puesta en funcionamiento, explotación, seguridad y el control de la actividad.
El deber del control público de estas actividades. La obligación de vigilancia y control durante la explotación de la actividad corresponde a los poderes públicos sin perjuicio de que pueda ser gestionada de forma indirecta. Para ello los poderes públicos deben disponer de medios que acrediten que efectivamente se aplican las medidas fijadas en las autorizaciones de acuerdo con los plazos previstos.
- También recoge una obligación de resultado para hacer cumplir con los valores límites de inmisiones provenientes de la actividad. Los poderes públicos deben establecer un plan de acción para reducir la contaminación a niveles compatibles con el bienestar. En caso contrario, los Estados tienen un margen de discrecionalidad para buscar otras fórmulas, teniendo en cuenta el contexto económico, como pudiera ser las políticas de ordenación del territorio y urbanismo. El Alto Tribunal no ignora el interés en mantener la actividad económica y el beneficio social que implican estas actividades. Sin embargo, ese interés no prevalece sobre el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado y respetuoso con la salud.
- Otros derechos instrumentales como el acceso a las informaciones. El Tribunal recuerda la importancia significativa del acceso del público a las informaciones que obren en poder de los poderes públicos que permiten evaluar el riesgo al que se expone.

En definitiva, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que puede existir una vulneración del derecho a la vida privada y familiar y al disfrute del domicilio en los casos en los que quede acreditada la existencia de un daño ambiental, grave y continuado, y las autoridades públicas no tomen las medidas razonables y necesarias para asegurar efectivamente la protección de las personas expuestas a los efectos nocivos para el bienestar y para su salud.

Esa obligación de intervención pública, que subyace en el mandato del TEDH para una correcta protección de la vida privada y familiar, implica una evidente conexión con la legislación de protección al medio ambiente y a la salud humana. En esos términos el ordenamiento jurídico español ha venido regulando de forma específica medidas administrativas mediante la legislación medioambiental dirigidas, entre otras cuestiones, a proteger y mejorar la calidad de vida de las personas.

4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional ha incorporado la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia de ruidos, declarando que "una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que pueden objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad"; si bien añade "siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de



actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida" y resultando indispensable que el demandante acredite bien que padece un nivel de ruido que le produce insomnio y por tanto ponga en peligro grave e inmediato su salud, bien que el nivel de ruidos en el interior de su vivienda es tan molesto que impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de su personalidad" (entre otras, sentencias del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo; 16/2004, de 23 de febrero; 25/2004, de 26 de febrero; 150/2011).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha delimitado cuáles son los derechos constitucionales afectados ante el factor de perturbación del desarrollo de la vida de las personas que, con carácter principal, motiva la queja, esto es, por el ruido o contaminación acústica o por las vibraciones indebidas. Aparte de la implicación del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) o del derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE), el ruido y las vibraciones afectan a derechos fundamentales, tales como el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) y el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

Entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2004 viene a reconocer la afectación de estos derechos. En la misma se establece que "partiendo de la doctrina expuesta por la STC 119/2001, de 24 de mayo, debemos señalar que los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad. Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero), se hace imprescindible asegurar su protección no solo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir de una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la reciente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido".

Para el Tribunal, "el ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatológico 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 o incremento de las tendencias agresivas)".

Sobre estas bases, y con invocación de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional concluye que "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 un 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”.

Continúa señalando el Tribunal Constitucional que “respecto a los derechos del art. 18 CE, debe ponerse de manifiesto que, en tanto el art. 8.1 CEDH reconoce el derecho de toda persona al respeto a su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia, el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. Respecto del primero de estos derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, el Tribunal considera que uno de dichos ámbitos es el domiciliario, por ser aquél en que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 137/1985, de 17 de octubre; y 94/1999, de 31 de mayo). Teniendo esto presente, debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001, de 24 de mayo, una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.

III. LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PROVENIENTE DE LAS ACTIVIDADES HUMANAS.

1. El actual ordenamiento jurídico español. El derecho medio ambiental, a instancia principalmente del Derecho Comunitario, ha previsto un sistema de control y prevención de las actividades contaminantes que puedan generar un impacto para el medio ambiente y la salud de las personas. Ese control administrativo tiene en cuenta, una adecuada evaluación del impacto al medio ambiente, la necesidad de exigir una autorización ambiental y una necesaria intervención posterior de control para comprobar el cumplimiento de las medidas y del resultado preventivo.

2. La Legislación sobre el ruido ambiental. En el caso del ruido debemos mencionar a la vigente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, transpone al derecho interno la



Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Esta Ley es de aplicación a todos los emisores acústicos de titularidad pública o privada y a las edificaciones (en este último caso, solo como receptores acústicos) y su finalidad es reducir la contaminación acústica para evitar daños a la salud, los bienes y el medio ambiente.

3. Objetivos de calidad de las áreas acústicas. La ley persigue objetivos de calidad en áreas acústicas según se trate de sectores del territorio con usos residenciales, industriales, recreativos, terciarios, sanitarios, docentes, de infraestructuras del transporte o que requieran de una especial protección frente a la contaminación acústica. Para ello, la ley, por un lado, habilita al Gobierno para que fije unos índices acústicos y valores límites de emisión e inmisión, y, por otro, impone a las administraciones públicas el deber de aprobar, previo trámite de información pública por un período mínimo de un mes, mapas estratégicos de ruido de cada uno de las grandes infraestructuras (viarias, ferroviarias, aeropuertos y aglomeraciones urbanas de más de 100.000 habitantes) y de las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica. Los mapas estratégicos de ruido son instrumentos para determinar la exposición de la población al ruido ambiental, la adopción de planes de acción para prevenir y reducir el ruido ambiental cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos en la salud humana, así como poner a disposición de la población la información sobre ruido ambiental y sus efectos,

4. Control ambiental y urbanístico de los emisores acústicos. La ley obliga a introducir medidas de prevención contra el ruido en el planeamiento urbanístico, en las autorizaciones de ambiental integrada, en las evaluaciones de impacto ambiental, en las autorizaciones de actividades MINP y en todas aquellas actuaciones en que se precisen equipos y máquinas que puedan producir ruido. Incluso, como regla general, aunque con excepciones de interés público, los municipios no pueden conceder nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica de las correspondientes áreas acústicas, excepto en zonas de protección acústica y en zonas de situación acústica especial.

5. Ruido entre particulares. No obstante, la Ley no se aplica a las actividades domésticas o a los comportamientos de los vecinos cuando la contaminación acústica producida se mantenga dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

La razón de esta exclusión de las actividades domésticas o relaciones de vecindad se justifica en la exposición de motivos de la ley en que “en la tradición jurídica española y de otros países de nuestro entorno más próximo, las relaciones de vecindad han venido



aplicando a todo tipo de inmisiones, incluidas las sonoras, un criterio de razonabilidad que se vincula en las prácticas consuetudinarias del lugar. Parece ajeno al propósito de esta Ley alterar este régimen de relaciones vecinales, consolidado a lo largo de siglos de aplicación, sobre todo teniendo en cuenta que el contenido de esta Ley en nada modifica la plena vigencia de los tradicionales principios de convivencia vecinal”.

6. Otras disposiciones normativas. La Ley 37/2003 ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

En el caso del ruido en la edificación el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por la que se aprueba el documento básico DB-HR Protección frente al Ruido del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprueba el Código Técnico de la Edificación.

También conviene tener presente la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información medio ambiental, participación pública y justicia en materia de medio ambiente.

IV. LA TUTELA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL FRENTE A LAS ACTIVIDADES RUIDOSAS.

El Código Civil, a partir de lo dispuesto en sus artículos. 590, 1902 y 1908, ha servido de base al Tribunal Supremo para reconocer el “derecho a ser dejado en paz”.

La Ley de Propiedad Horizontal y la Ley de Arrendamientos Urbanos prevén la posibilidad de entablar acciones legales en la vía civil contra el propietario o el arrendatario que realice actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas. Para entablar estas acciones, son previos la mediación de requerimientos al causante del ruido y el acuerdo de la Junta de Propietarios. La sentencia puede llegar a privar del uso de la vivienda al propietario hasta tres años y a resolver el contrato de arrendamiento del arrendamiento cuando quede demostrada la lesión del derecho al descanso de los vecinos. También puede la sentencia establecer indemnizaciones económicas que resarzan a las víctimas por los daños morales sufridos; la cuantía dependerá de la duración, de la frecuencia y de la intensidad de la perturbación.

El ruido en el ámbito domiciliario ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial en el orden civil [sentencias del Tribunal Supremo (sala primera) de 24 de abril de 2003; 29 de abril de 2003; 31 de mayo de 2007; y 80/2012, de 5 de marzo].

En su sentencia 80/2012, de 5 de marzo, el Tribunal Supremo ha recordado que “en el ámbito del Derecho civil la protección frente al ruido se había abordado mayoritariamente desde la perspectiva de la culpa extracontractual, pero también encuadrando el problema



en las relaciones de vecindad, reguladas dentro de las servidumbres, en la propiedad horizontal y en el derecho fundamental a la intimidad mediante una interpretación extensiva y sociológica del art. 7 de la LO 1/82; desde esta última perspectiva la sentencia del TS de 29 de abril de 2003 impuso a todo vecino un comportamiento civiliter, equivalente a la prohibición general de toda inmisión perjudicial o nociva, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencia de 16 de noviembre de 2004, había declarado que el hogar no solo constituye un área física, sino que también comprende el tranquilo disfrute de esa zona o espacio; sin embargo, no estaba prohibida la emisión de cualquier ruido, sino únicamente la de los ruidos que supusieran una inmisión en la esfera privada de las personas por generarse de forma continuada y persistente y por exceder de lo normal, normalidad tanto en el ejercicio de su derecho por el sujeto inminente como en el límite de tolerancia del sujeto afectado; (...).”.

V. LA PROTECCIÓN PENAL FRENTE A LOS DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD.

También el ruido que afecta al domicilio de las personas ha sido objeto de tratamiento jurisprudencial en el orden penal. El Tribunal Supremo ha considerado que existe el delito contra el medio ambiente tipificado en el artículo 325 del Código Penal cuando se provocan o realizan ruidos o vibraciones contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente [sentencias del Tribunal Supremo (sala de lo penal) 96/2002, de 30 de enero; 52/2003, de 24 de febrero; 1220/2013, de 1 de octubre; 1091/2006, de 19 de octubre; 109/2007, de 7 de febrero; 327/2007, de 27 de abril; 81/2008, de 13 de febrero; 707/2009, de 22 de junio; 1565/2012, de 2 de marzo; 89/2013, de 11 de febrero; y 410/2013, de 13 de mayo].

El citado artículo 325 castiga este delito con penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años. Cuando se aprecia que hay un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, la pena de prisión se incrementa en su mitad superior, pudiendo llegar hasta la superior en grado. En el caso de perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años.

VI. MECANISMOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA CONTROLAR EL RUIDO AMBIENTAL.

Lo expuesto hasta el momento sirve para afirmar que el ruido producido por factores humanos que invade el domicilio de los ciudadanos es susceptible de afectar y lesionar derechos fundamentales de estos. Tal lesión también se produce en los casos en que las administraciones públicas, a las que compete dispensar la protección oportuna, muestran una actitud insuficiente, pasiva o ineficaz para actuar y atajar la inmisión.



Esa obligación de intervención pública no es una cuestión que corresponde únicamente a los ayuntamientos. Es un mandato que compete a todos los poderes públicos y, en especial, a las administraciones públicas encargadas de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas.

Por ello todas las administraciones públicas están obligadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos (art. 53.1 CE) y, por tanto, en este punto concreto de los ruidos que invaden los domicilios de los ciudadanos, las administraciones han de actuar de un modo eficaz para conseguir su reconducción a los límites fijados por el ordenamiento jurídico.

1. Nivel municipal. En el caso de los municipios, por ser el primer nivel de actuación, así resulta de las atribuciones competenciales otorgadas por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. Los municipios gozan para la protección de los derechos de los ciudadanos de diversas potestades, como son las normativas, a través de ordenanzas y bandos, inspección, sanción, etcétera, pudiendo adoptar las medidas correctoras necesarias sin necesidad de vincularlas a un expediente sancionador, y todo ello sin perjuicio de su labor de mediación cuando concurren diversos intereses de vecinos de una forma que reclama su conciliación en aras a la convivencia social. Los ayuntamientos tienen un papel clave en la gestión y control del ruido, no sólo por razones competenciales, sino porque son los que deciden los usos del suelo y se encuentran en contacto directo con la ciudadanía.

2. Nivel autonómico. También las administraciones de las comunidades autónomas son competentes, por razones de protección del medio ambiente, para proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos ante el ruido. Para ello, gozan de sus potestades normativas, ejecutivas, inspectoras y revisoras, que deben ejercer para asegurar la protección de la integridad de los individuos y su derecho al descanso en el ámbito domiciliario.

3. Nivel estatal. Y el Estado viene obligado, asimismo, a actuar mediante la promoción de una legislación eficaz contra el ruido, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la intervención de la Fiscalía ante posibles delitos medioambientales o contra la salud y la actuación de los jueces y tribunales de justicia en los distintos órdenes jurisdiccionales (civil, penal y contencioso-administrativo).

VII. PRINCIPIOS QUE DEBEN GUIAR LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL CONTROL DEL RUIDO.

Conforme a la normativa medioambiental la intervención administrativa a seguir en este supuesto debe acomodarse a los siguientes principios y pautas de actuación:



1. Principio de legalidad. Todas las actividades susceptibles de provocar molestias por ruido deben cumplir con las exigencias legales que recoge nuestro ordenamiento jurídico. Este principio tiene una doble vertiente. Por un lado, la administración no puede desconocer su obligación de intervención, con carácter preceptivo y previo a su puesta en funcionamiento, respecto al control de las actividades con incidencia en el medio ambiente y la salud de las personas. Por otro lado, es necesaria la existencia de un marco legal que habilite a los ayuntamientos para el desarrollo de los requisitos y las medidas sancionadoras a los que someter estas actividades.

2. Principio de intervención administrativa. Todas las actividades que generan ruido deben estar sujetas al régimen de control administrativo que pueda corresponder que va desde la comunicación previa o la licencia medioambiental a la autorización ambiental integrada y, en su caso, evaluación de impacto ambiental. Para ello es obligatoria que, antes de su puesta en funcionamiento, se formalice ante el Ayuntamiento correspondiente la correspondiente autorización ambiental. Es responsabilidad de las administraciones públicas intervenir para controlar el funcionamiento dentro del marco exigido.

3. El control administrativo debe ser neutro respecto a la actividad a desarrollar. La intervención municipal no debe diferenciar el motivo del uso sino su afección para el entorno y el riesgo de provocar ruidos por la concentración de personas o por el objeto de la actividad a desarrollar. Así debe resultar indiferente si se trata de locales de jóvenes, local destinado a un uso asociativo, un uso religioso o incluso con otras actividades recreativas como son las sociedades gastronómicas.

Esa intervención debe garantizar el reconocimiento de los derechos de terceras personas que pueden verse afectadas por el funcionamiento de esta actividad, en concreto, el derecho a una vivienda sin intromisiones ilegítimas provocadas por el ruido, y a la seguridad en las edificaciones.

4. Acceso a la información y asistencia técnica. La administración debe asistir y orientar para la preparación de la documentación exigible en el trámite de comunicación previa al comienzo de la actividad. También deberá de establecer mecanismos de información y asistencia técnica y material para dotar al local de las condiciones de seguridad y habitabilidad que requiera la normativa.

5. Promoción de la mediación e intervención social. Junto con las exigencias legales mencionadas, la administración debe promover su intervención para prevenir los conflictos que puedan derivar del funcionamiento de estas actividades mediante medidas de conciliación y mediación. Los mecanismos para prevenir o resolver los conflictos deben favorecer la información y la participación de las personas interesadas o afectadas por estas actividades.



6. Principio de responsabilidad del titular de la actividad. La responsabilidad de adecuar y adaptar el local a las exigencias que requiere la normativa para el desarrollo de esta actividad recreativa corresponde a la persona titular o titulares de la actividad. La responsabilidad por infracción de la normativa medioambiental sobre las condiciones del uso del local (aforo, horarios, control de ruidos) se exigirá a las personas que incumplieran las obligaciones derivadas de la autorización administrativa.

VIII. PROBLEMAS OBSERVADOS EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS POR CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

1. Falta de intervención pública en el control del ruido.

Se constata que gran parte de las administraciones públicas españolas, sobre todo la municipal, no actúan debidamente cuando reciben las quejas de los ciudadanos por invasión de sus domicilios por ruidos, a pesar del reconocimiento del ruido como problema para la salud de miles de personas y de la declaración del derecho a la inviolabilidad del domicilio al más alto nivel europeo y constitucional. Estas administraciones públicas, en muchas ocasiones, obvian la legislación existente (mucho de ella, relativamente reciente) y su desarrollo normativo detallado, aunque incompleto por lo que atañe a las actividades domésticas e incumplen el deber declarado para actuar contra el ruido en defensa de los derechos de los ciudadanos.

Las potestades administrativas de disciplina ambiental son un remedio que solo se utiliza en aquellos casos más relevantes o cuando existe una presión o intervención de un tercero denunciante. El control ambiental es observado, incluso por las propias administraciones, como una última medida para restablecer la legalidad por las actividades más díscolas o imposibles.

Los expedientes de disciplina y sancionadores son actuaciones residuales en la mayoría de las administraciones. El exceso de exigencias, trabas administrativas y requerimientos sigo considerándose un obstáculo para el desarrollo social y el crecimiento económico.

La principal actuación administrativa es tratar de alcanzar acuerdos voluntarios para la adecuación de la actividad contaminante con la legalidad administrativa.

En definitiva, muchos municipios no actúan y otros actúan tarde e ineficientemente sin resolver el problema, con lo que el problema se enquistaba y agrava y cada vez se hace más difícil su solución.

El ejercicio de las potestades de disciplina ambiental no es una prerrogativa administrativa sino que es una obligación indisponible de las administraciones. La intervención del



denunciante es un elemento de apoyo para un control ambiental adecuado y eficaz que en ningún caso debe sustituir esa potestad pública.

2. Causas y los motivos por los cuales las administraciones no ejercen su papel de control ambiental.

2.1. Ausencia de una conciencia social del problema de la contaminación, tanto en la sociedad civil como en los poderes públicos, sobre el hecho y las consecuencias de la contaminación acústica.

En gran parte este es un problema de carácter educativo, no cultural, puesto que nada en nuestra cultura lleva a pensar que se sienta como algo propio perjudicar gravemente a nuestros conciudadanos. Decir que el ruido forma parte de nuestra cultura ayuda enormemente a las administraciones que no actúan correctamente en contra del mismo, puesto que es una de sus recurrentes disculpas.

2.2. Presión social de los promotores de actividades ruidosas que generan empleo y beneficios. Uno de los motivos usados para justificar la no adopción de medidas de disciplina ambiental es el eventual perjuicio que se causaría a la generación de actividad económica y empleo, si se ejercen las potestades disciplinarias.

Sin duda, las relaciones de cercanía entre gobierno local y ciudadanía condicionan el ejercicio de potestades disciplinarias en este ámbito.

En ese contexto la crisis económica ha provocado una mayor permisividad de las administraciones públicas. Los altos niveles de desempleo o el miedo al cierre de fábricas ante el desembolso económico que supondría la minimización del impacto de la contaminación acústica, provoca que las administraciones competentes sean más permisivas en el control de estas actividades.

Muchas veces el ruido procede de actividades que se instalan y funcionan durante años como “clandestinas” (extracción de áridos, talleres industriales, etc.). Sin embargo, resulta difícil creer que éstas puedan pasar desapercibidas para la autoridad local.

Esa absoluta falta de control supone no sólo un claro peligro para la población en materia de seguridad, higiene y salud pública, sino una competencia desleal frente aquellos empresarios que realizan una inversión para mejorar sus instalaciones y cumplen con la normativa del sector.

2.3. Escasez de medios técnicos y humanos. También se alegan sobre todo falta de medios para realizar comprobaciones, o que éstas resultan caras. Como práctica especialmente negativa se ha llegado a plantear el cobro mediante tasa de las comprobaciones realizadas.



2.4. **Sustitución de la potestad sancionadora por la advertencia o llamada de atención.**

En este sentido, no es infrecuente que nos encontremos que los municipios se limitan a realizar “apercibimientos” o “recordatorios” del deber legal de observar la normativa, pese a que lo que se ha denunciado es un verdadero incumplimiento legal, ya sea por desarrollar una actividad no autorizada o para la que no se ha presentado la documentación exigida, ya sea por extralimitarse respecto de lo autorizado. Ello, con la consecuencia de que la función disuasoria y represiva que está llamada a cumplir la sanción administrativa no se cumple y se siguen permitiendo impunemente situaciones irregulares.

Además, en aquellos casos en los que, pese a todo, se llega a iniciar un expediente sancionador con frecuencia no terminan en resolución y, en el mejor de los casos, cuando se dicta ésta no llega a ejecutarse. Por otro lado, tampoco es habitual que se exija el pago de las multas coercitivas, o al menos que se exija con la frecuencia que debiera para surtir un verdadero efecto ante el infractor, al que le seguirá interesando persistir en la infracción dado que obtendrá un mayor beneficio económico frente a la ínfima cantidad que supone la imposición de una o varias multas coercitivas.

Son poco frecuentes las ocasiones en que se dicta una orden de clausura temporal de la actividad, o un precinto del foco emisor, ya que los ayuntamientos son más partidarios de que se adopten medidas correctoras que solucionen el problema, y una vez realizadas, efectuar una nueva sonometría, lo que supone que entre la primera sonometría que deja constancia del incumplimiento hasta la de comprobación, pueden pasar meses, y los denunciados seguir sufriendo las molestias, con la percepción de que la Administración no está haciendo nada para resolver la situación.

2.5. **Falta de aplicación de los planes de inspección y programas de acción aprobados.**

Tras el cumplimiento de las obligaciones formales exigidas por la normativa vigente, los ayuntamientos no aplican de manera práctica sus recomendaciones, ni tienen tampoco adoptan medidas para minimizar la contaminación acústica, fundamentalmente cuando tiene su origen en el tráfico rodado.

2.6. **Problema de la contaminación acústica de manera específica en el ámbito rural. El paisaje sonoro.** Hay fenómenos de contaminación acústica muy esporádicos (fiestas de pueblo, etc.) en los que los intereses a conciliar son muy diferentes. También en el ámbito rural, se han presentado quejas relacionadas con el sonido de las campanas de las iglesias de los pueblos, y las molestias que ocasionaban a los vecinos de casas colindantes.

2.7. **Defectuosa planificación urbanística.** La expansión inmobiliaria en la década anterior provocó que se ubicaran viviendas junto a industrias, ante la previsión de su traslado a zonas más alejadas del casco urbano. Sin embargo, la crisis económica ha provocado



una difícil convivencia de los usos residencial e industrial, agudizándose esta situación ante la inactividad de las administraciones públicas competentes en el ejercicio de sus competencias de inspección y control.

3. El ruido como un asunto entre particulares.

En algunas ocasiones, se percibe que las administraciones malinterpretan este problema del ruido como algo ajeno a ellas, como un asunto privado, propio de relaciones entre particulares o entre vecinos, en el que no deben inmiscuirse, cuando ello no es así.

La Ley 37/2003, del Ruido, del 17 de noviembre, en su artículo 2.2, excluye de su ámbito de aplicación las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos siempre y cuando la contaminación acústica producida por aquellas se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales. Sin embargo, cuando esa contaminación acústica supera dichos límites, de acuerdo con esa disposición legal, es necesaria la intervención administrativa, en este caso, por parte de las entidades locales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 18.g), no sólo contempla la protección contra la contaminación acústica como competencia propia de los entes locales, sino que también contempla como derecho de los vecinos el exigir el ejercicio de esa competencia. Por lo que es obligada la intervención municipal ante los problemas vecinales surgidos que en puedan superar los máximos reglamentariamente establecidos.

La Ley del Ruido permite a los ayuntamientos controlar los ruidos causados por los vecinos cuando aquéllos están fuera de los límites tolerables de conformidad con los usos locales y las ordenanzas municipales.

Sin embargo, dado el carácter esporádico de dichas emisiones, existen graves dificultades para llevar a cabo sus mediciones de forma objetiva, siendo un instrumento más eficaz la aplicación de las ordenanzas municipales de prevención de conductas incívicas o de actos vandálicos.

4. La comunicación previa de las actividades y el autocontrol del ruido.

La Directiva 2006/123/CE de Servicios y la simplificación de trámites para la implantación de servicios y actividades, no puede suponer una excusa a la hora de defender los derechos de la ciudadanía frente al ruido generado por esas actividades para las que ahora sólo se exige una declaración responsable y/o una comunicación previa acompañados de diversa documentación técnica.



La sustitución del sistema de licencia de actividad por el de declaración responsable o comunicación previa puede suponer que la actividad se inicie sin que necesariamente la Administración haya comprobado el cumplimiento de la normativa ambiental.

Las administraciones locales habitualmente reciben las denominadas declaraciones responsables y las comunicaciones previas al ejercicio de la actividad con cierta pasividad, cuando los riesgos de un ejercicio irregular aconsejan como mínimo una inspección del local. Sin embargo, se espera a actuar a que sean los ciudadanos quienes denuncien estas irregularidades.

Incluso la declaración responsable se ha convertido en la solución temporal de muchas actividades emprendidas de forma completamente ilegal.

Hay que precisar que la legislación medio ambiental establece la obligación de que, con carácter previo a su funcionamiento, todas las actividades susceptibles de originar daños al medio ambiente o causar molestias a las personas estén sujetas al régimen de control de las actividades clasificadas.

5. Falta de respuesta adecuada y eficaz a las denuncias.

Una de las características de las reclamaciones que plantean problemas por el ruido proveniente de actividades recreativas es la escasa intervención administrativa en el control de su funcionamiento. La intervención municipal requiere en muchas ocasiones la necesidad de una denuncia previa de las personas damnificadas. Sin embargo la denuncia particular no puede obviar o sustituir el ejercicio de las facultades de control y disciplina ambiental que derivan de la legislación medioambiental.

A estas denuncias, en la inmensa mayoría de los casos no se les da el trámite correspondiente que fija el ordenamiento. En ocasiones consiste en “girar visitas” y redactar boletines de denuncias que, al no tener consecuencia alguna, desmotivan y desprestigian la función tuitiva del servicio de inspección de la policía Local. Es habitual que las visitas policiales den lugar únicamente a apercibimientos verbales con escasas consecuencias.

Dentro de este apartado puede también incluirse la dilatada tramitación de los expedientes administrativos, que en la práctica suelen alargarse incluso hasta el extremo de que muchos locales objeto de la actividad administrativa han sido ya cerrados por sus dueños, antes de que recaiga la decisión municipal que resuelva un procedimiento disciplinario, lo que se traduce en la sensación de impunidad de las conductas infractoras.

Hay que destacar que pese a que existe una acción pública en casi todas, si no en todas las legislaciones en esta materia, en la práctica no suelen presentar denuncias, pese a la evidencia de las infracciones, ni los movimientos ecologistas, ni la ciudadanía, ni el



movimiento ciudadano, por muy concienciada que esté con el problema. Quien denuncia prácticamente siempre es un residente cercano al lugar de los hechos, cuya calidad de vida se encuentra seriamente afectada por el foco emisor de la contaminación acústica.

Por tanto, nos encontramos ante un problema social (basta recordar la contaminación acústica provocada por vehículos a motor) que sólo es denunciado por quien resulta singularmente afectado.

La otra vía para luchar contra esta contaminación es la actuación de oficio, que lleva a cabo, con un carácter muy excepcional, la Policía Local.

6. Falta de medios eficaces para el control de las actividades contaminantes.

Las administraciones locales salvo contadas excepciones no disponen de medios técnicos ni personales para controlar los focos emisores que por lo general se producen fuera del horario laboral. El control continuo del ruido es la única medida que permite garantizar una calidad acústica eficaz.

La falta de medios en lo que concierne a los sonómetros y la formación adecuada para su uso no es consecuencia de la insuficiencia crónica de medios financieros de los ayuntamientos, agravada por una crisis que parece que no cesa, sino a la ausencia de conciencia en los gobiernos locales de las necesidades de luchar contra la contaminación acústica y, en consecuencia, de su pasividad, cuando no connivencia con quienes generan la contaminación.

La escasa formación de la Policía Local y la oposición de ésta a realizar funciones de las que se pueden derivar responsabilidades personales. No es infrecuente que la Policía Local, sobre todo en los municipios de media o pequeña población, ejercite sus competencias para formular denuncias por contaminación acústica con un gran desconocimiento de la Ley y de las propias ordenanzas.

La aplicación de la legislación exige unos mínimos conocimientos en materia de acústica, al igual que el uso del instrumental necesario, y la interpretación de los resultados de las mediciones. Esto tiene como consecuencia la necesidad de contar con personal cualificado para realizar este tipo de labores, lo cual no siempre sucede.

7. El papel del control ambiental de la policía local y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Esta falta de medios o servicios técnicos en muchos municipios se produce a partir de determinada hora del día, especialmente en horario nocturno, en el que el control de actividades depende exclusivamente de que otros cuerpos policiales (Guardia Civil,



Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral) quieran acudir a un determinado local o actividad.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado atribuye la competencia a la Guardia Civil para “Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”.

En el caso de algunas comunidades autónomas con competencias en este ámbito, está previsto que la policía autonómica preste de manera simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado esa competencia sobre la conservación de la naturaleza y del medio ambiente.

A pesar de ello hasta la fecha no se ha realizado una correcta valoración de las posibilidades de intervención de las policías autonómicas existentes como policía administrativa en el caso del control ambiental del ruido.

8. Falta de una adecuada coordinación entre las administraciones competentes.

La intervención de diferentes niveles administrativos e instituciones para garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental en ocasiones dificulta su coordinación.

La ausencia de un protocolo claro y eficaz de intervención en las normas dificulta seriamente la eficacia y la eficiencia de la actuación cuando es preciso que intervengan por una vía colaborativa administraciones de distinto ámbito territorial.

A título de ejemplo, cabe citar que la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León atribuye la medición de los ruidos que puedan generarse en los municipios de menos de 20.000 habitantes a las diputaciones provinciales. Sin embargo, este servicio se presta siempre y cuando lo soliciten los ayuntamientos, como administración competente, en materia de inspección de los emisores acústicos. Si un ayuntamiento no lo solicita expresamente, la diputación no interviene.

Por este motivo, podemos afirmar que, con una adecuada coordinación entre las administraciones implicadas, la solicitante del auxilio material y técnico, y la Administración que facilita esta colaboración, puede objetivar la existencia de molestias por ruidos y así garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de ruidos.

9. Dificultades para el acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas.



Uno de los problemas que denuncia la ciudadanía hace referencia a la dificultad para poder acceder de forma adecuada a la información que disponen sobre las autorizaciones administrativas o sobre las medidas administrativas seguidas para el control ambiental.

Otro de los problemas existentes es que se deniega al afectado el traslado de la licencia y/o de las condiciones establecidas en ella para el ejercicio de la actividad, amparándose en una errónea interpretación de la legislación en materia de protección de datos. Con lo que se deja a los particulares en una situación de indefensión material, ya que desconoce los requisitos establecidos para un ejercicio regular de la actividad por el ayuntamiento.

La transparencia inherente al Estado de Derecho, al buen gobierno y en definitiva a la gobernanza no acaba de ser entendida por gobiernos locales que deben tutelar el acceso a la información ambiental en los amplios términos en los que lo contempla la legislación actual.

10. La judicialización del ruido.

La vía jurisdiccional ayuda a algunos ciudadanos con más recursos económicos, más activos o agrupados con otros, para buscar una solución ante la dejación o negligencia administrativa. Desgraciadamente la vía judicial es lenta y se acude a ella como una solución desesperada tras muchos años de conflicto. Incluso, por distintas razones, además en muchas ocasiones muchas sentencias favorables a los damnificados no se ejecutan. Muchos titulares de domicilios (personas mayores o solas, o familias con menos recursos económicos o menos actitud combativa) se encuentran con la penosa y mala solución de tener que soportar y padecer los ruidos excesivos por la inacción administrativa y por la falta de recursos para poder acudir a los tribunales. En muy escasos supuestos, la solución más práctica ha sido la de cambiar de domicilio.

Muchos de los casos sometidos a examen judicial han llegado al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, al Tribunal Constitucional y al Tribunal Supremo, así como a otros tribunales, lo que pone de manifiesto que, en muchos de los supuestos, se consigue un pronunciamiento judicial favorable solo después de muchos años de lucha por las víctimas de los ruidos y tras muchos sinsabores en las primeras instancias.

No tiene sentido que el ejercicio ordinario de un derecho, como es el disfrute a un medio ambiente adecuado, a la intimidad personal o a la protección de la salud, tenga que ser tutelado por los tribunales.

El recurso a los tribunales tendría que ser evitable si los ayuntamientos utilizan con eficacia los instrumentos legales que tienen a su alcance para garantizar los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, las resoluciones judiciales pueden comportar condenas importantes en concepto de indemnización con graves consecuencias en las economías



municipales. Es por todo lo expuesto que las administraciones deben actuar con firmeza ante situaciones de contaminación acústica probadas.

La intervención mínima en el derecho penal responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio. Sólo en el caso de supuestos en los que la falta de control ambiental implique afecciones para la salud de las personas el derecho penal es un instrumento útil para buscar remedios contra las vulneraciones de derechos.

11. Nuevos fenómenos que generan ruido ambiental o su generalización. En los últimos años las costumbres de ocio han variado en diversos sectores de la población. Fenómenos como el denominado “botellón”, los locales en los que desarrollan actividades de ocio las personas jóvenes o la proliferación de terrazas y veladores como consecuencia de la prohibición del tabaco en las actividades de hostelería han generado nuevos conflictos sociales que no siempre reciben una adecuada respuesta.

11.1. Concentraciones de jóvenes que consumen bebidas en los espacios públicos. A pesar de que está generalizada la prohibición del consumo de alcohol en lugares públicos, el problema de la concentración de personas en la vía pública, sobre todo jóvenes, sean mayores de edad o no, por el fenómeno denominado botellón se ha abordado en la mayoría de las ocasiones como un problema de orden público. La forma de intervención ha sido el incremento de la presencia de la policía local en la zona en cuestión. En algunos lugares incluso se han habilitado espacios públicos para el ejercicio de esta actividad. Se trata de un tema complejo en el que se ve implicada la libertad de circulación de las personas.

Además, en el caso de los locales de jóvenes, algunos ayuntamientos han procedido a regular mediante la correspondiente Ordenanza el uso de estos locales, posibilitando así una intervención pública de forma clara y acorde con la seguridad jurídica.

11.2. Ruidos provocados por las terrazas. Los problemas del ruido generado por terrazas y veladores se centra en que no se respeta el espacio público en los términos en que son autorizadas las terrazas; se aumenta el número de mesas, veladores y sillas sin autorización; no se cumplen los horarios de cierre; se mantienen equipos de música pregrabada o actuaciones en vivo para “amenizar” la estancia de la clientela, cocinar en las terrazas, etc.

Este problema del ruido procedente de terrazas se ha visto agravado por el incremento del consumo de comidas y bebidas en el exterior de muchos negocios de hostelería por la Ley “antitabaco”.



Desde la perspectiva de la contaminación acústica, el problema es muy complejo pues las mediciones se refieren, siempre o habitualmente, al interior de los locales, en los que se puede centrar la exigencia de responsabilidad en función del nivel de decibelios.

- 11.3. **Incumplimiento de los horarios de cierre** tanto de los locales, como de las terrazas. Las licencias municipales clasifican los establecimientos de ocio, fijando la normativa autonómica un horario distinto para cada categoría (bar, bar especial, discoteca, etc...), que debe ser cumplida. De igual forma, las ordenanzas municipales de veladores y terrazas deben fijar horarios de funcionamientos más reducidos que los de sus establecimientos, dado su impacto acústico mayor al encontrarse al aire libre.
- 11.4. Conflictos por contaminación acústica en **zonas declaradas saturadas de bares**. En este apartado también se incluirían las molestias que producen los chiringuitos de playa.
- 11.5. **Los ruidos generados desde equipamientos deportivos públicos y privados**. La ordenación urbanística incluye este tipo de equipamientos dentro de nuevos desarrollos residenciales sin tener en consideración las afecciones acústicas que van a tener la integración de determinadas dotaciones deportivas dentro de un entorno residencial.
- 11.6. **Ruido procedente de fiestas o carnavales**. Somos conscientes de la dificultad que entraña resolver este tipo de situaciones dada la importancia que estos eventos (deportivos, musicales, etc.) suscitan en la población y siendo, a su vez, una importante fuente de ingresos para el municipio.

Es el caso de eventos con ocasión de las fiestas populares, tradicionales y las declaradas de interés turístico que están sujetas a un régimen especial se produce la suspensión provisional de la normativa que regula los objetivos de calidad acústica, de conformidad con lo previsto en el art. 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

- 11.7. Reclamaciones por ruidos generados por la prestación de servicios públicos como la limpieza y mantenimiento viario o la gestión de los residuos urbanos. Así es el caso de la ubicación de contenedores para el reciclaje de vidrio, especialmente en zonas cercanas a establecimientos de hostelería. Si bien los ayuntamientos establecen horas de recogida de los envases en horario que no perturbe la tranquilidad de los vecinos, la propia actividad de los usuarios de los contenedores genera molestias. También se plantea la ejecución de obras de conservación viaria o la utilización de máquinas de limpieza en horario nocturno.



11.8. Otro tipo de molestias derivadas de las relaciones de vecindad, y en auge constante, como son las molestias de los pisos de uso turístico o las actividades religiosas que se desarrollan dentro de un edificio residencial y que pueden generar molestias de convivencia y por ruido. También se constatan quejas de vecinos por las molestias que generan instalaciones como ascensores o transformadores eléctricos.

12. El ruido procedente de las infraestructuras de transporte. La contaminación acústica procedente de carreteras, aeropuertos y ferrocarriles es un problema que la ciudadanía plantea recurrentemente. El motivo principal de queja es la falta de adopción por parte de las administraciones públicas titulares de la infraestructura de las medidas correctoras del ruido que soportan en sus viviendas o la insuficiencia de las aplicadas. La falta de aprobación de los mapas estratégicos de ruido o de los planes de acción, la falta de disponibilidades presupuestarias o que las viviendas se han construido con posterioridad a la infraestructura son motivos frecuentes esgrimidos por los titulares de las infraestructuras ante este tipo de quejas. También la ambigüedad sobre a quién corresponde actuar, en el caso de que la infraestructura sea objeto de concesión. En algunos casos los mapas de ruido existentes se revisan sin que se hayan implantado las medidas previstas en los inicialmente aprobados, a pesar de que han podido transcurrir muchos años desde que la infraestructura entró en funcionamiento.

La medición de los niveles de ruido en estos casos también suele ser objeto de discusión entre la administración local y la administración titular de la infraestructura, en detrimento de las personas que siguen sufriendo las molestias sin que nadie les informe sobre si se practican las mediciones y su resultado.

En ocasiones, en el ruido generado por infraestructuras de transporte, la administración responsabiliza al concesionario quien a su vez recurre las medidas impuestas por la administración, muchas veces ante los tribunales. Como consecuencia de ello los ciudadanos siguen sufriendo el ruido sin que se tomen medidas por la administración, quien en última instancia es la titular de la infraestructura ruidosa.

IX. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.

Las defensorías del Pueblo, conscientes del problema que para la población implica la contaminación acústica, quieren promover una adecuada garantía del derecho de la ciudadanía al descanso y a un domicilio libre de ruido conformes con el contenido que deriva de los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio.



Para ello formulamos a las administraciones públicas una serie de propuestas y recomendaciones que deben servir para mejorar la calidad de vida de las personas y para dar una respuesta adecuada a los problemas detectados por la invasión del domicilio el ruido dentro los domicilios particulares.

A) Derecho de la ciudadanía a un domicilio libre de ruido.

1. Debe garantizarse de manera eficaz y efectiva el derecho de la ciudadanía a un domicilio sin intromisiones de ruido. El ordenamiento jurídico ya recoge el derecho a disfrutar de la vivienda que constituya un domicilio libre de ruido sin inmisiones acústicas contaminantes que superen los límites máximos recogidos en la normativa.

1.1. Para que este derecho quede plenamente garantizado sería conveniente un correcto desarrollo normativo de la legislación de ruido donde se concrete, de manera más singular, el contenido del domicilio “libre de ruido” y del servicio público de control del ruido dentro del domicilio con la finalidad de otorgar más seguridad jurídica al derecho que se pretende proteger.

1.2. Ese derecho debe ser igual para todas las personas e implica una obligación de resultado para todos los poderes públicos que nunca debe quedar condicionado por la disponibilidad de medios para el control administrativo.

1.3. El derecho de las personas al descanso en su domicilio, y a vivir sin ruidos excesivos y molestias intolerables, debe ser uno de los ejes de las políticas públicas, especialmente en el ámbito del ocio y del turismo.

2. Debe cumplirse con eficacia el mandato dirigido a todos los poderes públicos a la adecuada protección del domicilio frente al ruido. La generación de ruido que afecte a las personas en sus domicilios, sea cual sea la fuente emisora, no es un problema privado ni de orden civil. Es un mandato dirigido a todos los poderes públicos que tienen la encomienda de proteger los derechos y mejorar la calidad de vida de las personas.

2.1. El control ambiental del ruido no solo es un problema social sino que es una función pública que corresponde a los poderes del Estado. Esa función pública tiene por objeto adoptar las medidas preventivas, sancionadoras y reparadoras más eficaces para garantizar la inviolabilidad del domicilio de las personas.

2.2. Las administraciones públicas tienen la obligación de actuar frente a cualquier alteración de la paz familiar y del entorno en que se desarrolla la vida íntima o privada que constituyan manifestaciones de intromisión ilegítima (no consentidas).

2.3. Por ello, animamos a las administraciones públicas a que impulsen unas nuevas prácticas sociales “más silenciosas” que se traduzcan en un conjunto de medidas para



prevenir, reducir y evitar o eliminar el ruido ambiental allí donde surja por las conductas humanas.

3. Debe mejorarse la regulación del ruido entre particulares. Los defensores del pueblo tenemos a bien sugerir al Gobierno que valore si es procedente la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley del Ruido de las actividades domésticas o las relaciones de vecindad cuando se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales. Esta remisión del régimen del ruido entre particulares a las ordenanzas municipales y a los usos locales conlleva el riesgo de que, finalmente, no se establezca tal normativa y, por lo tanto, se carezca de ella para abordar de una manera efectiva los problemas del ruido en las actividades domésticas o de relaciones de vecindad que se desarrollan fuera de esos límites tolerables.

3.1. Sugerimos que se revise esta exclusión del ámbito de aplicación de la Ley del Ruido y, en particular, la posibilidad de introducir alguna disposición legal que incorpore un régimen básico, igual y común, de protección mínima de los ámbitos domésticos y de los derechos de las personas que viven en ellos frente a los ruidos provenientes de terceros en las relaciones de vecindad.

3.2. Debe reconocerse el interés que justifique la intervención pública con el fin de garantizar que en todos los domicilios particulares no se superen los niveles de decibelios que aconseja la OMS en relación con la salud e integridad de las personas frente a otras actividades.

B) Función pública de control ambiental del ruido.

4. Debe mejorarse la función pública del control ambiental del ruido. Las administraciones públicas deben ejercitar todas sus competencias de reglamentación, planificación, programación y supervisión y control para garantizar de forma adecuada y eficaz el derecho al descanso de todas las personas en sus domicilios.

4.1. Para ello las administraciones públicas deben dictar las normas necesarias para regular de forma exhaustiva los mecanismos de intervención para el control de los ruidos que se generan en su ámbito territorial, estableciendo si fuera necesario límites a las actividades humanas que los producen y adoptar con carácter obligatorio medidas que reduzcan o eliminen el ruido de determinadas actividades.

4.2. Las administraciones públicas deben regular de forma eficaz el ejercicio de las potestades administrativas para investigar con los medios adecuados las quejas de los ciudadanos y medir el nivel del ruido en el entorno del foco emisor y, cuando sea preciso, en el domicilio de las personas afectadas.



4.3. Las administraciones deben ejercitar las potestades administrativas para la protección ambiental del ruido para prevenir las causas de ruido excesivo e intervenir para que cesen en su producción o que moderen su actividad. Para ello deben reprender y sancionadores a quienes causen ruidos y no adopten las medidas establecidas para su reducción y, en los casos más graves, clausurar esas actividades.

4.4. Debe regularse expresamente que el ejercicio de esas potestades resulta irrenunciable para las administraciones públicas. Las autoridades y los funcionarios están obligados a iniciar y tramitar en los plazos previstos en cada caso, los procedimientos previstos para el ejercicio de esas potestades. El incumplimiento de ese deber, cuando, por su desidia vulnere el derecho al domicilio sin intromisiones de ruido, debe dar lugar a responsabilidad administrativa, disciplinaria o, incluso, si correspondiera, penal.

5. Debe impulsarse la planificación administrativa para la evaluación y gestión del ruido ambiental. La normativa ambiental dispone de instrumentos adecuados para la evaluación y gestión del ruido ambiental –obligatorio en las aglomeraciones urbanas– con la finalidad de prevenir, reducir o evitar los efectos nocivos del ruido ambiental, como son los mapas estratégicos de ruido, los planes de acción y la información a la población.

5.1. Las administraciones deben impulsar una adecuada gestión ambiental del ruido. Para ello debe realizarse un buen diagnóstico de la situación (mapa del ruido) y del modelo de ciudad de forma coordinada entre los planes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística y los planes sectoriales en materia de contaminación acústica.

5.2. Debe garantizarse el cumplimiento de las medidas establecidas en los planes de acción aprobados, implicando en ello a la ciudadanía como un agente clave en el proceso.

5.3. Mientras se terminan de elaborar los mapas de ruido o los planes de acción las administraciones deben adoptar otras medidas para prevenir y evitar la contaminación acústica.

6. Debe regularse la planificación y la programación de la inspección administrativa de las actividades más ruidosas. La Administración debe ser más activa y eficaz a la hora de inspeccionar las actividades ruidosas en el control posterior del cumplimiento de las medidas correctoras exigidas.

6.1. Los ayuntamientos deben disponer de un plan de inspección municipal para garantizar el correcto ejercicio de su potestad inspectora. La obligación de elaborar y aprobar planes de inspección municipal debe estar recogido en las propias Ordenanzas. Estos planes deberán incorporar programas de actuación anual con indicadores que sirvan para evaluar su nivel de cumplimiento y eficacia.



- 6.2. La planificación debe programar su actuación contra aquellas actividades más molestas y problemáticas. Para ello los ayuntamientos deben elaborar un inventario de estas actividades molestas por categorías para poder evaluar el riesgo y grado de cumplimiento de la legalidad medioambiental.
- 6.3. Los ayuntamientos deberán incluir un programa de intervención que contemple el control ambiental de aquellas actividades que no dispongan de la correspondiente autorización ambiental, que presenten problemas de funcionamiento o que hayan sido objeto de denuncia reiterada en cuanto al horario, emisiones sonoras u ocupación indebida de los espacios públicos.
- 6.4. Los ayuntamientos deberá establecer un plazo improrrogable para la regularización de estos locales y una serie de medidas cautelares, que podrán implicar su clausura en aquellos casos más problemáticos por falta de condiciones de seguridad, salubridad o por molestias a las personas colindantes.

Incluso ante actividades ruidosas, además de las medidas preventivas, cautelares o sancionadoras, los ayuntamientos podrían iniciar un expediente de revocación de la licencia otorgada cuando el establecimiento ha dejado de reunir las condiciones que hicieron posible su funcionamiento.

- 6.5. Las administraciones deben destinar suficientes medios a la inspección de actividades sujetas al régimen de comunicación previa. La modificación del régimen previo de intervención administrativa en materia de licencias medio ambientales no debe suponer una mayor tolerancia respecto a los incumplimientos de la normativa.

7. Deben dotarse de más medios a las unidades administrativas para el control del ruido. Las administraciones públicas –de forma proporcional a su capacidad económica y a su población– deben dotarse de unidades y servicios “antiruido” que promuevan medidas efectivas para reducir el ruido general de las poblaciones, lugares y, de modo más particular, las actividades que lesionen los derechos de los ciudadanos. También las administraciones autonómicas y, en su caso, provinciales, deben dotarse de estas unidades y servicios, sobre todo para intervenir subsidiariamente cuando los municipios no puedan actuar por su menor capacidad.

- 7.1. Las administraciones deben dotarse directa o indirectamente de los recursos necesarios; tanto personales (inspectores), como técnicos (sonómetros, monitores de ruido ambiental) para recoger información y realizar evaluaciones periódicas.
- 7.2. También debe continuarse invirtiendo en la formación del personal con cursos específicos en materia de contaminación acústica.



7.3. En el marco de los planes de inspección se deben incluir la intervención de unidades de control de ruido en horario nocturno que deben mantener una estrecha coordinación con las unidades administrativas que tramitan los expedientes.

8. Debe garantizarse la necesaria intervención de una unidad de policía ambiental para el control del ruido. Las Policías Municipales y, en su caso, Autonómicas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se han revelado como actores muy útiles y eficaces para concienciar tanto a la Administración como a los causantes de la existencia de un ruido ilegítimo.

8.1. Es primordial seguir impulsando y dotando de medios a la intervención de una policía especializada en asuntos medioambientales en todo el territorio. Es importante señalar su necesidad en todo el territorio, tanto urbano como rural. En los municipios pequeños que no cuentan con policía local o no tengan medios suficientes esta labor debe realizarse por otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (Seprona de la Guardia Civil, Ertzaintza, Mossos d'Esquadra o Policía Foral)

8.2. Es importante la especialización y formación de las policías locales y autonómicas para desempeñar su labor de inspección y control del ruido. Más en concreto para poder llevar a cabo sonometrías con total garantía con instrumentos verificados en los domicilios de las personas afectadas.

8.3. Es necesaria una actuación decidida de los agentes de la autoridad ante las quejas de los ciudadanos que se han visto obligados a denunciar los comportamientos ruidosos de otras personas que han lesionado su derecho al descanso en su domicilio.

9. Debe actuarse de forma coordinada entre las administraciones competentes. El derecho al medio ambiente impone a los poderes públicos la obligación de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental dirigida a remediar los daños al medioambiente y a la salud de las personas. En ese ámbito de intervención pública el ordenamiento jurídico asigna a diversos órganos e instituciones su competencia para exigir a los infractores su responsabilidad, penal o administrativa, que derive de su contravención.

9.1. En ese contexto deben buscarse fórmulas de coordinación, cooperación entre esas instituciones para garantizar los objetivos de calidad acústica. Es conveniente promover la firma de convenios o protocolos de actuación con otras administraciones para una adecuada prestación de los servicios municipales.

9.2. El legislador debería contemplar, de manera más específica y rigurosa, los cauces, supuestos y obligaciones de colaboración con los municipios, así como aquellos supuestos de actuación subsidiaria ante el incumplimiento de los municipios, en los que se demanda más agilidad y rapidez.



10. Debe ponerse el foco de atención en aquellas actividades susceptibles de generar más conflictividad. Cabe hacer referencia y plantear propuestas ante aquellos problemas concretos y específicos que pueden afectar negativamente al derecho al domicilio libre de inmisiones.

- 10.1. Deben proponerse medidas concretas para evitar la concentración de los locales de ocio en zonas saturadas. Los ayuntamientos deben evitar concentraciones excesivas de locales de ocio nocturno en zonas con usos residenciales. Para ello deben buscarse fórmulas para declarar dichas zonas o espacios como saturados acústicamente, evitando de esta modo la implantación de más actividades ruidosas en el entorno.
- 10.2. Deben incluirse nuevas ordenanzas municipales para la protección de la convivencia ciudadana y prevención de las molestias por ruido. En esos casos deben racionalizarse los actuales horarios nocturnos que regulan los establecimientos abiertos al público, los espectáculos públicos o las actividades recreativas, para buscar el equilibrio entre el ocio nocturno y el descanso de las personas.

En este apartado debe incluirse las frecuencias y las medidas correctoras para autorizar fiestas en la calle que permiten excepcionar temporalmente los niveles de ruido permitidos.

También deben incluirse otras actividades que se desarrollan en la vía pública (venta ambulante no autorizada, la celebración de espectáculos públicos sin licencia, la ocupación de espacios públicos para el botellón, etc.).

Debe incluirse a las vibraciones, como fuente de contaminación acústica, ya que éstas se propagan fácilmente convirtiéndose en sonido, pudiendo, incluso, causar daños en la estructura de las viviendas y edificaciones.

- 10.3. Las administraciones competentes deben intervenir para controlar la contaminación acústica provocada por el transporte por el tráfico intenso y constante en espacios urbanos o por las infraestructuras de transporte (aeropuertos, líneas ferroviarias o carreteras...).

Debe prevenirse la contaminación acústica y asegurar que se respetan el derecho a la inviolabilidad del domicilio mediante una correcta planificación urbanística y, por tanto, mediante la coordinación entre las administraciones responsables de las infraestructuras de transporte, la administración ambiental y la administración local.

Las infraestructuras que generen focos de emisión de ruido deben adaptarse a los objetivos de calidad acústica al margen de que las viviendas afectadas se construyan con anterioridad.



En estos casos, la falta de aprobación de un mapa de ruido o de un plan de acción contra el ruido no debe impedir que la administración competente adopte medidas provisionales para cumplir los niveles de ruido exigidos por las normas. En el seguimiento del cumplimiento de estas condiciones la administración ambiental y local debería desempeñar un papel más activo.

Las medidas preventivas y correctoras del ruido deben quedar fijadas de forma precisa en las declaraciones de impacto ambiental de los proyectos de construcción y la administración sectorial debe asegurarse de que se adoptan por su promotor antes de la entrada en funcionamiento de la infraestructura.

C) La participación ciudadana y la mediación en la resolución de los conflictos ambientales.

11. Debe darse una respuesta adecuada a las quejas o denuncias por actividades ruidosas.

11.1. Las administraciones deben dar la respuesta y el impulso correspondiente a las denuncias de los ciudadanos por exceso de ruido en los domicilios que sean planteadas por las personas interesadas. Conforme con el ejercicio de la acción pública que debe reconocerse en esta materia quienes soliciten su condición de interesados deben ser informados de todos los trámites incluidos los expedientes sancionadores, que se puedan seguir al respecto.

11.2. Los defensores del pueblo consideramos que son las administraciones públicas, sobre todo los municipios, las que deben actuar desde el inicio tan pronto como reciban las primeras quejas justificadas de los ruidos de una forma eficaz y constaten que éste se produce y que supera los límites aconsejables. Son las administraciones las que pueden y deben requerir todo cese del ruido que lesione los derechos de los ciudadanos afectados y adoptar las medidas efectivas y proporcionadas para ello. En ocasiones, la simple intervención de la Administración instando al cese del ruido sirve para reducir o eliminar el problema en la fase inicial.

12. Deben mejorarse los procesos de acceso a la información medio ambiental y la difusión activa de la documentación sobre el control de la contaminación acústica.

12.1. Las administraciones públicas deben adaptarse a las nuevas tecnologías que permitan al ciudadano disponer de forma telemática de toda la documentación sobre disposiciones generales y protocolos de funcionamiento y aquella que obre en el expediente sobre las actividades ruidosas. Debe promoverse la publicidad exterior en



los establecimientos con las condiciones ambientales en las que se debe prestar, fecha de la autorización, horario y ocupación de espacio público autorizado etc.

12.2. Con base en el principio de transparencia y seguridad jurídica cualquier ciudadano debe poder acceder y consultar, incluso en tiempo real, toda la documentación relativa a actividades de las empresas cualquiera que sea la naturaleza de éstas salvo, lógicamente, aquellos documentos o datos que deben ser objeto de protección singular de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

13. Debe promoverse la participación y la búsqueda de otras vías de resolución de estos conflictos ambientales. Los defensores del pueblo creemos que la vía judicial, aun siendo válida y eficaz en los casos en que actúa, no puede ser la solución al problema de los ruidos en el ámbito domiciliario de los ciudadanos. Es más, acudir a la vía judicial supone, en nuestro criterio, un “fracaso” de las vías y medios anteriores establecidos para solucionar estos conflictos de un modo efectivo, ágil y rápido.

13.1. Dentro de las técnicas de intervención pública que recoge la legislación ambiental, las ordenanzas pueden ser un instrumento válido para fijar mecanismos alternativos para resolver los eventuales conflictos en torno a la convivencia.

13.2. Sería aconsejable la creación de la figura del mediador ambiental en la Administración local que se ocupe de agilizar las denuncias ciudadanas por ruido, facilitando información al vecino afectado de qué actuaciones realizar ante la Administración y se encargue de propiciar soluciones indicando al titular de la actividad qué medidas podría adoptar para mitigar las molestias. Esta figura del mediador es realizada en la actualidad por los defensores del pueblo cuando reciben las quejas de los ciudadanos por ruidos molestos.

13.3. En todo caso se sugiere la promoción por parte de las administraciones públicas de mecanismos de participación ciudadana para la gestión de conflictos sociales derivados del exceso de locales de ocio nocturno o por el funcionamiento de actividades que generen molestias de convivencia graves y continuadas. En estos foros, en los que deben estar representados los ciudadanos y las asociaciones interesadas, es fundamental mantener un constante acceso a toda la información disponible y establecer cauces de comunicación entre las distintas partes.

14. Deben crearse medios para impulsar la educación ambiental. Las administraciones competentes deben analizar, de una forma más profunda y a largo plazo, las posibilidades de un cambio de cultura de la sociedad española para que no sea tan “ruidosa”, mediante la adopción de las medidas que sean precisas, entre las cuales juegan un papel fundamental las de educación escolar y las campañas de concienciación a la población.



- 14.1. Se deben realizar campañas para la compatibilidad del ocio nocturno y el descanso. Resulta preciso que la concienciación también sea dirigida al colectivo de los empresarios hosteleros y, especialmente, a los que se dedican al ocio nocturno, ya sea a través de convenios, o de órganos participativos en los cuales estén presentes también asociaciones vecinales, y en los cuales se pueda poner de manifiesto las distintas soluciones a este tipo de problemas.
- 14.2. Se debería obligar, preceptivamente, a que, al menos, los medios públicos tuvieran un “minutaje” habitual en los espacios de publicidad y reportaje destinados a crear conciencia ambiental.

D) El papel de las defensorías del pueblo en la protección frente al ruido.

15. En el ejercicio de su función, los defensores del pueblo constituimos una institución útil, puesta a disposición de los ciudadanos, para adoptar medidas que favorezcan la resolución de estos conflictos sociales.
- 15.1. Las defensorías reiteramos nuestro compromiso con nuestra principal labor de recordar a las administraciones públicas el deber legal de proteger eficazmente el derecho de los vecinos a no soportar ruidos excesivos o ilegítimos en su ámbito domiciliario, y recomendar a las administraciones públicas que requieran a la persona o entidad emisora de los ruidos la adopción efectiva de las medidas técnicas que sean necesarias para que su actividad productiva no supere los límites legales máximos establecidos para las zonas residenciales y las viviendas colindantes.

Asimismo deben intervenir mediante la incoación de expedientes de oficio y la realización de informes especiales destinados a la tutela de este derecho.

- 15.2. Las defensorías continuamos promoviendo actuaciones de información, coordinación y llamada a la responsabilidad de los municipios en el ámbito de la contaminación. Para ello proponemos colaborar en foros y organizar jornadas, encuentros, etc., para impulsar actuaciones dirigidas a proteger este derecho.

Las defensorías consideramos oportuno la divulgación de buenas prácticas así como de los protocolos públicos de los ayuntamientos en el fomento de medidas para prevenir o gestionar los conflictos ambientales. En esos términos cabe promover la elaboración de una Guía sobre los derechos y obligaciones de las personas afectadas por el ruido y de los titulares de estas actividades ruidosas.

- 15.3. También vamos a mantener un contacto continuo con las distintas federaciones de municipios y provincias para incentivar la realización de campañas de sensibilización del ruido y un seguimiento de su evolución.



- 15.4. Por último, creemos importante buscar nuevas fórmulas de colaboración interinstitucional entre la sección de medio ambiente de la fiscalía y los órganos de control e inspección ambiental para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación de ruido.

X. RESUMEN

Los Defensores del Pueblo, conscientes del problema de la contaminación acústica y del ruido que invade los domicilios de los ciudadanos, proponen a las Administraciones públicas que:

1. Reconozcan el derecho de los ciudadanos a que su domicilio permanezca libre de ruidos, el derecho de estos al descanso, así como su derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a su integridad física y psíquica.
2. Protejan de un modo eficaz estos derechos y que actúen contra el ruido que perjudique a los ciudadanos en el interior de su domicilio, cualquiera que sea la fuente de emisión, mediante ordenanzas, planes de inspección de actividades ruidosas, advertencias, incoación de expedientes sancionadores cuando sea menester, cierres proporcionados de las fuentes de emisión si es preciso, exigencia de cláusulas y requisitos para el funcionamiento correcto de servicios públicos y su maquinaria... Ningún ciudadano tiene por qué soportar en su domicilio un ruido ajeno, continuo o repetitivo y excesivo.
3. Impulsen la educación cívica para que los ciudadanos tengan conciencia de su deber de respetar los derechos de los demás, entre los que está el derecho al descanso en el domicilio.
4. Mejoren la planificación y zonificación de la ciudad, evitando usos conflictivos o excesivas concentraciones de actividades emisoras de ruido en zonas saturadas, evitando la aproximación de usos residenciales a zonas comerciales, industriales o de ocio generadoras de ruidos, o viceversa.
5. Se doten, en la medida de sus posibilidades, de unidades anti ruido, que realicen inspecciones, intervengan de modo mediador entre particulares cuando ello sea lo más conveniente, realicen advertencias, propongan sanciones y cierres de ser necesario, etcétera.



6. Mejoren la coordinación entre las Administraciones locales y autonómicas para dar una más eficaz solución a los problemas que padecen los ciudadanos por ruidos provenientes de distintas fuentes.
7. Atiendan las denuncias y quejas de los ciudadanos de forma rápida y eficaz, y actúen de oficio cuando a ello haya lugar o mediante planes y programas de inspección de las actividades más molestias. Los Defensores del Pueblo insisten en la necesidad del control ambiental y de que las administraciones públicas estén dotadas de los medios y personal necesarios.

Los Defensores del Pueblo también consideran que debería analizarse en profundidad la legislación vigente sobre el ruido y evaluar sobre si ha de mejorarse o completarse la regulación del ruido provocado por particulares y que afecte a otros particulares, con la finalidad de proteger mejor el derecho de los ciudadanos a un domicilio libre de inmisiones acústicas.

Finalmente, los Defensores del Pueblo subrayan su papel de garantes de los derechos constitucionales de los ciudadanos y su compromiso para proteger de forma eficaz el derecho de estos a residir en su domicilio libre de ruidos. A tal efecto, han acordado el Decálogo que acompaña a este documento.

Pamplona, 23 de septiembre de 2016.