

**EL TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO
DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

EL TRATAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO

**Prólogo de
JOSÉ RAMÓN VÁZQUEZ SANDES**

Primera edición, 2003

© 2003, by Fernando Luis de Andrés Alonso

ISBN: 84-688-4107-2

Depósito Legal: C. 2.700-2003

A Coruña, 2003

*A José Juan González Encinar
y Celso Montero Rodríguez,
in memoriam*

PRÓLOGO

Fernando de Andrés Alonso ha venido asumiendo, y sigue, el estudio de sectores de la vida ciudadana agredida en el respeto, o cuando menos en el cuidado, que se le debe y que, por lo mismo, quienes así resultan afectados acuden a la Institución del Valedor do Pobo pidiendo su mediación para que se remedie el mal que aquella agresión supone para la persona en su salud, física tanto como psíquica.

El abanico de posibles situaciones que teniendo como centro al ser humano se abre a causa de aquel indeseado vivir con los demás es imprevisible en sus manifestaciones y en los remedios que estas requieren y a los ciudadanos se les debe siempre. Ese es el cuidado que asume, con la capacidad que le asiste, este estudioso que hoy se centra en una encomiable exposición sobre lo que se viene conociendo como “contaminación acústica”, que así titula este trabajo para darle en su desarrollo el nombre que está en boca de todos, los ruidos insoportables.

La creación que desde su experiencia, por los casos que ha abordado en sus muchos años de Asesor en esta Institución, y desde su saber a través de la dedicación al estudio, que en él es profesión y afán sobresalientes, merece atención que concluirá en atracción y en gratitud. Yo recomiendo la lectura de esta brillante exposición, que su relectura y aprovechamiento de datos le vendrá por añadidura a quien el leer haga.

Termino agradeciendo al autor sus iniciativas, que son variadas por ser como es, y concretamente esta que ahora nos aporta como resultado. También, por ello, le felicito y nos felicitamos.

JOSÉ RAMÓN VÁZQUEZ SANDES
Santiago de Compostela, 15 de octubre de 2003

CONSIDERACIONES GENERALES

En cierta medida la contaminación acústica forma parte de nuestra civilización, y por ello tendemos a considerarla como un mal del que difícilmente nos vamos a ver libres, por mucho esfuerzo que en ello pongamos. Pero es igualmente cierto que determinados niveles de ruido resultan insoportables, especialmente cuando también concurren otras circunstancias, como su generación durante los momentos dedicados al descanso o el sueño. Por ello, el grado de contaminación acústica que en la actualidad padecemos se ha convertido en una de las principales preocupaciones ambientales, especialmente en las zonas urbanas.

Además, muchos de los ruidos que sufrimos a menudo resultan perfectamente evitables a través de una correcta actuación de los promotores de las actividades que los generan y, en su caso, de una adecuada gestión o vigilancia de los poderes públicos. Esta circunstancia, la *evitabilidad* del ruido soportado, supone un factor subjetivo de agravamiento del problema para quien lo sufre. Lo apreciamos con claridad en el caso de los ruidos que tienen su origen en malas condiciones de los locales de ocio o en aglomeraciones nocturnas de ciudadanos. Si no se aplica una política eficaz para promover su corrección, el perjuicio no se limita a la contaminación acústica en sí misma considerada, sino que a ella se unirá con el tiempo un grado importante de frustración y ansiedad en la víctima, que contempla con cierta sensación de impotencia e incompreensión como su problema no se aborda con el rigor que merece.

Los avances que en los últimos tiempos se han producido en el terreno normativo, que afectaron a los diferentes niveles (europeo, estatal, autonómico y local), sin duda resultan positivos, en la medida en que reflejan la decisión colectiva de corregir la insatisfactoria situación que hoy vivimos. Sin embargo, las normas no cumplen el rol social que les corresponde si quienes tienen la obligación de aplicarlas en primera instancia, esto es, las administraciones, no lo hacen con la diligencia y eficacia debidas, circunstancia que hasta el día de hoy no se ha dado.

Un papel fundamental en la corrección de la tradicional actitud pasiva de las administraciones frente al ruido corresponde a los juzgados y tribunales. Cada vez son más numerosos los pronunciamientos de órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de ruidos. De las muchas sentencias que se encuentran a nuestra disposición se deduce con claridad que la jurisprudencia sobre contaminación acústica ha desarrollado una progresiva doctrina que, enlazando la materia con la protección de algún derecho fundamental, como el referido a la protección de la intimidad personal y familiar, ha ampliado el campo procesal al que anteriormente se ceñía la materia, permitiendo que se promueva la defensa jurisdiccional contra el ruido por la vía tanto del procedimiento preferente y sumario como del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, ambos previstos en el artículo 53.2 de la Constitución.

Como el lector podrá comprobar, el análisis que en este trabajo se pretende realizar del problema de la contaminación acústica es tributario de la experiencia laboral que en este terreno fui adquiriendo en el seno del *Valedor do Pobo*. Desde sus orígenes, esta institución ha mostrado una especial sensibilidad hacia los ciudadanos que acudían a ella poniendo de relieve un problema relacionado con ruidos desproporcionados en sus viviendas, generalmente en las horas de descanso nocturno. Con el riguroso tratamiento de la materia tanto a través de las numerosas quejas conocidas por esta causa, como también por medio de los Informes Anuales dirigidos al Parlamento de Galicia y el Informe extraordinario titulado *La contaminación acústica en Galicia*, el *Valedor* ha pretendido en todo momento realizar una decidida y pertinaz aportación de cara a la mejora de la problemática. A este empeño continuado no ha sido ajena la sensibilidad mostrada por los dos titulares de la institución, primero por José Cora Rodríguez, que desempeñó su labor durante más de 10 años, y en la actualidad por José Ramón Vázquez Sandes.

A pesar de los esfuerzos de los diferentes órganos e instituciones garantistas, como los órganos jurisdiccionales o los Defensores del Pueblo, la situación sigue apareciendo ante nosotros como manifiestamente mejorable. Por ello, este trabajo pretende aportar una reflexión sobre el estadio en que se encuentra el tratamiento jurídico del ruido, destacando los indudables avances experimentados en los últimos tiempos en el terreno normativo y en la concienciación ciudadana y, en menor medida, en la eficacia de la administración. Pero fundamentalmente se pone de relieve lo mucho que queda por hacer todavía para garantizar plenamente el derecho de todos a una vida digna. Este objetivo no será una realidad en tanto en cuanto continúen produciéndose de forma sistemática situaciones en las que la salud, la intimidad o la tranquilidad se vean injustamente perjudicadas por un nivel de contaminación acústica inaceptable y perfectamente evitable.

CAPÍTULO I

LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

Se han formulado un gran número de definiciones del sonido y del ruido, cada una desde una perspectiva diferente. Desde el punto de vista fisiológico se trata de “una sensación producida en el oído por determinadas oscilaciones de la presión exterior”¹. Desde la física se puede definir como “un fenómeno sonoro formado por vibraciones irregulares en frecuencia (período, ciclo o *herzt*) y amplitud por segundo, con distintos timbres, dependiendo del material que los origina”².

Pero el enfoque de mayor interés a los efectos de nuestro estudio es el sociológico, que pretende centrarse en la forma en que la sociedad, y cada ser humano en particular, percibe el fenómeno del que tratamos. Por esta vía, el fenómeno físico que constituye el sonido y que forma parte de nuestra vida cotidiana, pasa a convertirse en *ruido*, término peyorativo asociado a perturbaciones de mayor o menor intensidad que tienen su causa en los sonidos no deseados³. El ruido es, de este modo, el sonido que subjetivamente se percibe de forma negativa, o, como señala LAMARQUE, “el sonido o conjunto de sonidos desagradables o molestos”⁴. En este mismo sentido, KRYTER define el ruido como la energía acústica audible que afecta de manera adversa al bienestar fisiológico-psicológico

1 P. LAFORGA FERNÁNDEZ, *Conceptos físicos de las ondas sonoras*, en “Física y Sociedad” (Revista del Colegio Oficial de Físicos), nº 11, 2000, pág. 4.

2 I. MÍNGUEZ ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *Efectos del ruido en el sistema cardiovascular*, en “Jornadas Internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades”, 2002.

3 Citan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO que Dante Alighieri describió el ruido como un invento del demonio, que sometía a algunos de los condenados al infierno a la intensa tortura que suponía sufríros sin descanso. Vid. B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, ed. Fundación “La Caixa”, Barcelona, 2003, pág. 18.

4 J. LAMARQUE, *Le droit contre le bruit*, LGDJ, París, 1975.

de las personas⁵. Por su parte, MARTÍN MATEO lo califica de *subproducto*, o sea, una emisión de energía sobrante o indeseada⁶.

Aunque el ruido en todo momento ha formado parte de la vida del ser humano⁷, sólo desde hace aproximadamente dos siglos comienza a percibirse como un grave problema. La moderna sociedad industrial y el crecimiento de los núcleos urbanos han traído consigo un aumento espectacular del nivel de ruido al que nos vemos abocados en nuestra vida cotidiana. Y esta circunstancia afecta tanto a la intensidad del ruido (debido al aumento de sus fuentes) como a su ámbito territorial (se percibe aun en el medio rural), e incluso a los espacios de tiempo en que se produce (algunos de sus efectos más perniciosos se dan en horario nocturno)⁸.

Sin embargo, en el pasado el ruido se identificó como un signo de desarrollo y civilización, asociado a las diferentes *fuentes de progreso* que lo producían. Estas eran fundamentalmente las máquinas o inventos propios de la revolución industrial, que produjeron un desarrollo material inimaginable hasta entonces. Por ello, durante un dilatado período, que casi llega hasta nuestros días, el ruido no se concibió como un elemento perseguible. Pero la situación cambia radicalmente desde el momento

5 K. D. KRYTER, *The effects of noise on man*, Academic Press, Florida-Orlando, 1985; citado por F. J. PEÑA CASTIÑEIRA (ed.), *Contribución al estudio del ruido ambiental en la ciudad de Ferrol: análisis comparativo 1992 y 1997*, Ed. Concello de Ferrol, 1997, pág. 14.

6 R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, pág. 603. Ed. Trivium, Madrid, 1992. En este mismo sentido diferenciador del sonido y el ruido se manifiestan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 22, que señalan que “lo esencial de cualquier definición es que se trata de uno o diversos sonidos molestos que pueden producir efectos fisiológicos, psicológicos y sociales no deseados. El ruido es, pues, algo objetivo, algo físico, que está ahí y tiene unas fuerzas que lo producen y, al mismo tiempo, es un fenómeno subjetivo que genera sensaciones de rechazo en un oyente”. Estos autores también citan a L. DOMÍNGUEZ ORTEGA, *Ruido: efectos sobre el sueño*, en “Jornadas Internacionales: contaminación acústica en las ciudades”, que entiende que lo característico del ruido es la perturbación que produce y sus efectos no deseados (*Vid. op. cit.* pág. 22). Por su parte, SANZ SA señala que se trata de “un sonido molesto e intempestivo que puede producir efectos fisiológicos y psicológicos no deseados en una persona o un grupo” (*vid. J.M. SANZ SA, El ruido*, MOPU, Madrid, 1987, pág. 5). Y LÓPEZ BARRIO entiende que el ruido es “toda energía acústica susceptible de alterar el bienestar fisiológico o psicológico” (*vid. I. LÓPEZ BARRIO Y J. L. CARLES, La calidad sonora de Valencia. Espacios sonoros representativos*, Ed. Fundación Bancaixa, 1997, pág. 273).

7 Como señalan B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, “en la ciudad griega de Síbaris, en el siglo VI antes de Cristo, estaba prohibido cuidar gallos que perturbaran el descanso nocturno de los ciudadanos, y también los artesanos que ejercían oficios especialmente ruidosos debían trabajar fuera de la ciudad. El emperador Julio César prohibió la circulación de carruajes en Roma a determinadas horas del día para anular las molestias que causaba el ruido que producía su tránsito por las calzadas empedradas. Séneca recoge el sentir de la ciudad de Roma, oponiendo la tranquilidad con la que algunos pueden «entregarse al sueño y a la dulce vagancia, que no viene a interrumpirte la más leve voz humana», mientras que «a mí gozar de sueño no dejan las risotadas de la turba transeúnte, y toda Roma se halla próxima a mi cabecera» (Libro 12, epigrama 57)”. (*vid. op. cit.* pág. 18). Por su parte, F. J. PEÑA CASTIÑEIRA señala que en el siglo XV se prohibió en Berna circular con carretas en mal estado, y un siglo más tarde, en Zurich se prohibieron los ruidos nocturnos. *vid. op. cit.*, pág. 13.

8 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 19.

en que el desarrollo urbano e industrial se multiplica de forma espectacular, y con ello la contaminación acústica se sitúa entre las preocupaciones más acuciantes de los ciudadanos. En la actualidad existe unanimidad a la hora de considerar el ruido como uno de los elementos perturbadores que de manera más negativa afecta a nuestra calidad de vida y que degrada con mayor intensidad el medio en que los humanos nos desenvolvemos⁹.

2. LA MEDICIÓN U OBJETIVACIÓN DE LOS NIVELES DE RUIDO

Para el estudio ordenado de este fenómeno, cualquiera que sea la óptica desde la que se pretenda abordar, ya sea la medicina, la sociología, el derecho, o cualquier otra, resulta imprescindible el establecimiento de algunos elementos o parámetros que nos permitan objetivar este fenómeno físico. Especialmente necesario resulta poder *medir el ruido*, esto es, cuantificar su intensidad. Para ello se ha desarrollado una unidad de medida de los niveles de presión acústica que se denomina decibelio (dB). Cada unidad de decibelios representa un escalonamiento basado en las capacidades del oído humano, de tal forma que con esta escala se definen los valores que puede percibir nuestro sistema auditivo. Así, el nivel 0 equivale al silencio absoluto, y el máximo sería el nivel correspondiente a 140 dB, que se asimila al límite del dolor.

Con el fin de objetivar el ruido también debemos tener en cuenta que en la mayor parte de las ocasiones este se presenta proveniente de una pluralidad de fuentes. Sin embargo, el efecto acumulativo de las presiones sonoras no es simple. Si nos exponemos a presiones sonoras del mismo nivel, el resultado al que estaremos expuestos no será la suma de ambos¹⁰. El nivel de intensidad sonora se expresa en una escala logarítmica, con lo que los resultados de diferentes adiciones pueden resultarnos de difícil comprensión.

Además del nivel del ruido, también precisamos conocer su frecuencia, o el espectro o composición del ruido. En este sentido, señalan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO que cuanto mayor sea el componente de altas frecuencias, más

9 Así lo pone de relieve F. J. PEÑA CASTIÑEIRA, *op. cit.*, págs. 13-14. Señala este autor que “hasta hace pocos años no se ha empezado a tomar conciencia de la gravedad de los efectos de la contaminación acústica sobre el hombre. De hecho, ha sido en 1972, en el Congreso de Medio Ambiente organizado por la ONU en Estocolmo, cuando el ruido fue reconocido como un agente contaminante, y en la actualidad, se considera que cerca de 80 millones de personas están expuestas, en los países de la Unión Europea, a niveles de ruido “inaceptables” (superiores a 65 dB)”.

10 Como ejemplo de este fenómeno, GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO señalan que “si se repercute sobre un bombo generando un nivel de presión sonora de 90 dB, y se repite la operación repercutiendo sobre dos bombos con el mismo nivel sonoro, el resultado no sería la duplicación, sino un aumento de 3 dB.” (*Vid. op. cit.*, pág 53).

molesto será el ruido para el oído humano¹¹. El concepto de *curvas estándar de ponderación* discrimina el peso relativo de cada frecuencia en el conjunto del espectro. Se conocen las curvas de ponderación *A* (para niveles de menos de 55 fonios), *B* (niveles de sonoridad de 55 a 80 fonios), *C* (para niveles de más de 80 fonios), y *D* (para ponderar el ruido de los aviones). La curva que se utiliza con mayor frecuencia es la *A*, por ser la que mejor se relaciona con el modo en que el oído percibe el sonido. Así, la intensidad subjetiva del sonido se medirá en niveles de presión acústica ponderados *A*, que es la unidad estandarizada para medir el ruido de los transportes convencionales. Los decibelios medidos de esta forma se expresan con la denominación *dBA*.

Otro factor a tener en cuenta a la hora de medir el ruido es su duración. Para introducir este factor en la valoración del ruido se ha convenido el concepto de la presión acústica equivalente o *Leq*, que establece la media de los distintos niveles sonoros en un período, o el nivel constante de ruido¹².

Estas y otras particularidades hacen que la correcta determinación de todo lo que rodea a este fenómeno requiera un cierto conocimiento especializado o pericia. Es fácil adivinar que esta complejidad técnica repercute de manera significativa en la evaluación de las situaciones, en especial cuando se procura una intervención rápida por parte de las administraciones, que no pueden disponer en todos los casos de especialistas en la materia. Sin embargo, gran parte de estos problemas encuentran remedio gracias a los modernos mecanismos de medición de que se dispone, que, con una mínima preparación, pueden ser útiles para quien se encuentre en la obligación de utilizarlos en cada momento¹³. En este orden de cosas, MARTÍN MATEO señala que “las normas legales sobre medición de ruidos dan a la vez instrucciones sobre las formas de realizar los cálculos y los aparatos a utilizar generalmente sobre la base de sonómetros que expresan los resultados en decibelios”¹⁴.

11 GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 54.

12 GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 55. Estos autores señalan también que si el valor *LEQ* se expresa sin más, debe entenderse referido al tiempo total en el que se realizó la medición. Si, por el contrario, va acompañado de un subepígrafe (90, 50 o 10), entonces el nivel de ruido se ha alcanzado o superado en el tanto por ciento de tiempo señalado.

13 Como veremos en el desarrollo del Capítulo III, uno de los principales problemas que se observan en la lucha contra el ruido se concreta en la frecuente alegación de los ayuntamientos relativa a una supuesta carencia de medios. Pero aun cuando reconocen tenerlos, en ocasiones se escudan en dificultades técnicas para no intervenir en el momento en que se precisa, esto es, en el momento en que se está produciendo la molestia. Algún ayuntamiento recela de que sean los agentes de la policía local quienes realicen las mediciones, reservando esta función para los técnicos municipales. Pero al tiempo señalan que estos no pueden acudir a realizar las mediciones en el momento en que se requiere su presencia, normalmente a altas horas de la madrugada, con lo que es fácil adivinar que la consecuencia es que el problema no se aborda con eficacia. Y esto sucede a pesar de que hoy es relativamente sencillo preparar a los agentes de la policía local para la realización de esta importante labor, como lo demuestra el hecho de que en la mayoría de las localidades es este cuerpo el que realiza las mediciones de que tratamos.

14 R. MARTÍN MATEO, *op. cit.*, pág. 608.

3. LOS EFECTOS DEL RUIDO EN LA SALUD Y EN LA CALIDAD DE VIDA

La degradación ambiental por contaminación acústica repercute negativamente en la salud y el bienestar de las personas, aunque de manera variable en cada una de ellas. A partir de la constatación de esta realidad, la ciencia ha centrado sus esfuerzos en la determinación de los efectos concretos de los diferentes niveles de ruido en cada individuo. Como señalan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO, “es la posibilidad de que el ruido ambiental provoque efectos negativos sobre la salud humana lo que ha estimulado en gran medida las investigaciones en este campo, de manera que la mayoría de los estudios se han centrado en conocer cuales son los niveles de contaminación acústica del medio ambiente y en que medida afectan a la salud y al bienestar de las personas”¹⁵.

Sin embargo, el concepto de salud no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo. No hablamos de ausencia de enfermedad. La salud se identifica igualmente con un estado de bienestar físico, psíquico y social¹⁶, o con la situación de equilibrio con el entorno que garantice la ausencia de distorsiones desproporcionadas. El ruido puede romper ese equilibrio y de este modo desencadenar la enfermedad.

La reacción del organismo humano a la agresión del ruido es variable, por lo que la *subjetividad* de la víctima influye considerablemente en sus efectos¹⁷. La valoración del ruido debe hacerse relacionándolo con factores individualizados de muy variado tipo, como el estado general de salud, la edad e incluso las particularidades culturales de la sociedad en que se produce. En la conversión del sonido en ruido confluyen factores psicológicos que son difícilmente evaluables, lo que supone una dificultad añadida a la hora de establecer los umbrales de molestia de tipo general. Sin embargo, del factor subjetivo del ruido no se puede concluir que sea imposible una verdadera evaluación del mismo. Si acaso, a los factores objetivables habría que añadir la necesidad de que en algunos casos se acuda a análisis individuales o empíricos que complementen los parámetros objetivados legalmente.

Este factor de subjetividad es relativamente común en el análisis de problemas de salud ambiental, y se puede apreciar también en el estudio de las relaciones causa-efecto en las exposiciones a la contaminación atmosférica,

15 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op.cit.*, pág. 23.

16 Este enfoque integral de la salud es el aceptado actualmente por la OMS. *Vid.* B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 24.

17 En efecto, B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO destacan que no se ha podido comprobar que los efectos fisiológicos y psíquicos en las personas varíen notablemente en función de la subjetividad del receptor (*Vid.* B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 24).

electromagnética o de cualquier otro tipo. Pero lo evidente de la *subjetividad* de los efectos del ruido, lejos de servir como disculpa para relajar los niveles de prevención, debiera servir para estimular la labor de los poderes públicos, de tal manera que se extremen las medidas para garantizar la ausencia de riesgo para todo tipo de personas, sean cuales sean sus condiciones personales. Es más, la cláusula constitucional del Estado social obliga a los poderes públicos a actuar aun con mayor eficacia cuando se trata de proteger la salud y el bienestar de los más débiles, como puede ser el caso de los niños, los ancianos, los enfermos, o las personas que padecen cualquier anomalía física o psíquica.

De entre los efectos constatados del ruido destacan la pérdida auditiva, las alteraciones en la presión arterial o el ritmo cardiaco, las cefaleas crónicas y el aumento de posibilidades de sufrir infartos¹⁸. También incide en los estados de estrés e irritabilidad, que afectan a la capacidad de concentración, aprendizaje y productividad, provocando en ocasiones accidentes de tráfico o laborales. Señalan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO que el ruido pone el cuerpo en alerta, y su repetición reduce los niveles de energía y puede causar cambios químicos en la sangre y en el volumen de la circulación¹⁹. El natural instinto defensivo del

18 Según indica MÍNGUEZ ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, la incidencia del ruido en el sistema cardiovascular tiene tres manifestaciones: hipertensión arterial, cardiopatía isquémica y cambios estructurales en el corazón de las personas. *Vid. op. cit.*, pág. 34.

19 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 25. Estos autores distinguen entre los efectos fisiológicos sobre la audición, que sin duda son los más claros y mejor estudiados, y los efectos fisiológicos no auditivos. En relación con los efectos no auditivos, mencionan que “la señal acústica que recibe el cerebro repercute en el conjunto del organismo, produciendo diversos efectos no específicos y, a veces, muy difíciles de determinar y evaluar. Se sabe con certeza que el ruido conlleva efectos negativos de tipo fisiológico que afectan a la visión, el estrés, la presión sanguínea, la tensión muscular; y, también, de tipo psicológico, provocando, por ejemplo, molestias, temor, perturbación de la actividad mental o física y del sueño. (...) La estimulación auditiva determina una respuesta compleja por parte de los sistemas nerviosos central o vegetativo, que afecta a los órganos inervados por el sistema nervioso autónomo (aparato cardiovascular, digestivo, glándulas endocrinas, etc.) así como a los centros hipotálamo-diencefálicos que regulan los ciclos del sueño y la vigilia, la secreción endocrina y otras funciones. En este sentido, uno de los efectos más importantes del ruido es el estrés o estado de tensión que repercute negativamente en la salud, provocando trastornos gastrointestinales y el aumento de la presión arterial”. *Vid. op. cit.*, págs. 28-30.

Por lo que se refiere a los efectos sobre la capacidad auditiva, estos autores señalan que “la exposición continuada a niveles de ruido muy altos (superiores a 85 dBA) puede provocar la pérdida paulatina de audición, como ocurre con los trabajadores expuestos a estos niveles a lo largo de toda la jornada laboral y durante largos períodos de tiempo. (...) La pérdida es máxima para las bandas de frecuencia de 3.000 a 6.000 Hz y los efectos aparecen al cabo de varios años de exposición continuada a ruidos de más de 85 dBA. Por ello se recomienda como límite máximo de seguridad un nivel sonoro equivalente de 80 dBA. Fuera del ámbito laboral, la sordera, como consecuencia de la exposición continuada al ruido, afecta también a las comunidades que viven en las proximidades de los aeropuertos, a los jóvenes que frecuentan locales con un volumen de música muy alto (se han encontrado niveles de 110 dBA en numerosas discotecas), y a los que habitualmente escuchan música con walkman a niveles elevados. En cuanto a la exposición puntual a altos niveles de ruido, cuando son superiores a 120 dBA, producen dolor intenso, inflamación del oído interno y otros efectos dañinos sobre el órgano del oído. (...) El invento del magnetófono o casete en los años sesenta ha traído la actual cultura de la música, con un uso indiscriminado de los radiocasetes portátiles.

organismo se pone en funcionamiento frente a un ruido, identificándolo con una señal de posible amenaza. Por ello, la reiteración de esas falsas señales de alarma van minando poco a poco nuestra capacidad de reacción y, en definitiva, nuestro equilibrio natural²⁰.

Pero el flanco por el que el ruido puede atacar de manera más evidente nuestra salud es a través de la alteración del sueño²¹. Los ruidos que interrumpen el descanso afectan al cerebro en primer término, pero también al resto del organismo, llegando a provocar alteraciones en el ritmo cardiaco y respiratorio²². Este tipo de perjuicios con frecuencia tienen su causa en algo tan común como el tráfico nocturno de las ciudades²³.

Aún más evidentes resultan los daños ocasionados por alteraciones del sueño que tienen su origen en circunstancias fácilmente evitables. Son numerosos y graves los estados de ansiedad provocados por las inmisiones de ruidos nocturnos procedentes de locales de ocio mal insonorizados o incumplidores de cualquier otra obligación que les afecte. Las víctimas de este tipo de problemas los sufren con habitualidad, por lo que su estado de nerviosismo se prolonga en el tiempo y no se limita al mismo momento en que se da el problema. Al conocer con certeza que las situaciones se repetirán cíclicamente, resulta normal que su malestar se prolongue. En ello también influye que el problema se percibe de forma diferente a como se perciben las molestias producidas por el tráfico. En el caso de los ruidos generados por locales de ocio, la víctima conoce que la situación tiene un origen claro, como es un negocio lucrativo, y cuenta con una solución relativamente fácil de acometer, que además constituye una obligación tanto para el empresario como para la administración. Sin embargo, si el afectado llega a percibir que esa solución no se consigue o no se pone en marcha, al problema concreto de las alteraciones del sueño se va a unir un evidente riesgo de ansiedad.

En otros supuestos, las alteraciones derivadas de los ruidos no llegan a repercutir de manera clara y directa en nuestra salud, pero no por ello dejan de ser relevantes. Constituyen molestias que, como mínimo, deterioran la calidad de vida de quien los sufre. La Directiva comunitaria sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que tendremos ocasión de analizar posteriormente, parece diferenciar

Según un estudio realizado por la Universidad de Leeds (Gran Bretaña), se ha constatado que los jóvenes expuestos a música amplificada por medios electroacústicos han tenido pérdidas auditivas entre 15 y 20 dB (VELASCO ABÁSULO, J., 2000: 41)". *Vid. op. cit.*, págs. 26-28.

20 BERLAND, *Ecología y ruido*, Ed. Marymar, Buenos Aires, 1973, págs. 44 y ss.

21 Señala L. DOMÍNGUEZ ORTEGA que "el sueño es una importante parcela de nuestra vida de cuya calidad depende, en gran medida, la calidad de la vigilia". *Vid. op. cit.*, pág. 23.

22 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág 31.

23 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO citan una encuesta realizada entre 263 adultos españoles, de la que resultó que el 59 % tenía problemas de sueño debido al tráfico, y el 49 % se despertaba con frecuencia por ello. *Vid. op. cit.*, pág 31.

estos dos posibles efectos del ruido, al señalar que el objetivo que persigue es evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos, *incluyendo las molestias*, de la exposición al ruido ambiental. De esta forma, la Directiva parece querer establecer un escalonamiento de los efectos, diferenciando los considerados nocivos, que se identificarían con los que afectan de forma clara y directa a la salud de las personas, de los que producen simples molestias. Estos, sin llegar a deteriorar la salud, sí pueden afectar negativamente nuestro régimen ordinario de vida o el medio ambiente en que nos desenvolvemos cotidianamente. En cualquier caso, la Directiva opta por incluir en su ámbito normativo las denominadas *molestias*, por lo debe entenderse que las considera igualmente necesitadas de normación y, en su caso, persecución. La Directiva parte de la consideración de que tampoco en este caso el ciudadano tiene la obligación de soportar los ruidos *molestos*, de la misma forma que no tiene por qué soportar los ruidos *dañosos*.

En nuestro ordenamiento resulta clara la obligación de los poderes públicos de perseguir también las *molestias*, identificando estas como los perjuicios que no evidencien un deterioro de la salud. La Constitución Española no sólo garantiza el derecho a la protección de la salud (artículo 43), sino también el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45.1). Además, encomienda a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida (artículo 45.2). Por tanto, en materia de ruido, el desarrollo legislativo, la actuación de las administraciones y la aplicación judicial del ordenamiento no sólo deben perseguir la conservación de la salud, sino también la mejora de la calidad de vida de las personas, o, en otras palabras, la *optimización* del estado del entorno.

Tanto en España como en otros países²⁴, diferentes estudios han considerado el ruido como el primer problema medioambiental de las ciudades, que constituyen el hábitat cada vez más común de los ciudadanos. Por ello es apremiante abordar sus perniciosas consecuencias de un modo prioritario. Como señala PEÑA CASTIÑEIRA²⁵, “los factores de riesgo del medio son todas aquellas variables sobre las que se puede actuar para mejorar la calidad tanto del ambiente físico como social, con el fin de disminuir los problemas de salud y del propio ambiente”. Así, el ruido se encuentra entre los posibles peligros para la salud, por lo que se hace necesario el diseño de “estudios que nos permitan evaluar sus repercusiones, tanto individuales como comunitarias y proponer los medios que permitan, en alguna medida, su control, evitando que se sobrepasen ciertos límites ...”. Los principales medios de que la sociedad se dotó para combatir el ruido son las leyes reguladoras de la materia, cuya efectividad es tarea de la administración y los órganos judiciales.

24 Por ejemplo en EE.UU.

25 F. PEÑA CASTIÑEIRA, *Ruido Ambiental y Salud*, ed. Ciencia 3, Madrid, 1990.

Precisamente el estudio de las normas reguladoras del ruido y la labor de la administración y los órganos jurisdiccionales para darles aplicación constituye el objeto del presente trabajo.

4. LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL RUIDO AMBIENTAL; EN ESPECIAL, LAS ACTIVIDADES CLASIFICADAS, LOS LOCALES DE OCIO Y LAS AGLOMERACIONES DE PERSONAS EN HORARIO NOCTURNO

Según la OCDE, España es uno de los países más ruidosos del mundo²⁶. La principal causa de este elevado nivel de ruido, especialmente en nuestras ciudades, es el tráfico. Este genera aproximadamente el 80% de la contaminación acústica en el medio urbano, en especial en las grandes ciudades²⁷. Otras fuentes dignas de consideración son la actividad industrial (10%), el tráfico por ferrocarril (6%), los aeropuertos, y, por último, los bares, discotecas y lugares de esparcimiento (4%).

Así pues, el tráfico rodado es la principal causa de que nuestras ciudades se encuentren contaminadas por ruido. Los medios de transporte que generan el tráfico configuran el ambiente ordinario de los núcleos residenciales, haciendo que los problemas acumulativos que son propios del mismo resulten prácticamente insalvables.

La intensidad del tráfico viene dada por la necesidad de movilidad en el ámbito urbano. En él, nuestras necesidades cada vez se encuentran ubicadas en un espacio más amplio, lo que hace aumentar nuestros desplazamientos y su frecuencia. Además, a partir de los años 60 se ha producido un verdadero *boom* en la disponibilidad de medios de transporte, destacando en este ámbito los medios privados o familiares. El crecimiento del parque de vehículos ha sido exponencial, hasta el punto de que en España hemos pasado de 10.000.000 de vehículos en el año 1980, a casi 25.000.000 en la actualidad, según los datos aportados por el Ministerio de Fomento. Este aumento espectacular no ha venido acompañado de medidas de planificación urbana que permitieran aligerar sus repercusiones negativas. Aunque las mejoras tecnológicas en las condiciones acústicas de los vehículos han paliado

26 Vid. VV. AA., *OCDE contre le bruit. Renforcer la politique du lutte contre le bruit*, París, 1986. Según este informe, en la estadística de países afectados por altos niveles de ruido, España sólo es superada por Japón.

27 Vid. B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 68. R. MARTÍN MATEO (*Vid. op. cit.*, pág. 612) coincide con este dato porcentual, citando a NIQUI, *Relación entre el volumen de tráfico y el nivel sonoro. Tipología del tráfico en una ciudad*, en "Jornadas Nacionales de Acústica", Zaragoza, 24-28 de abril de 1989, Sociedad Española de Acústica, Madrid, 1989, págs. 117 y siguientes.

algo el problema, dichos avances se han visto absorbidos e incluso superados por el aumento de la potencia y el peso de los vehículos.

Comparativamente, el tráfico ferroviario tiene una incidencia menor como fuente de ruido. No obstante, los ferrocarriles generan molestias de este tipo debido a la propulsión, a la interacción de las ruedas y el carril, a los sistemas de guiado y al flujo aerodinámico²⁸. La proliferación de los trenes de alta velocidad ha venido a aumentar la incidencia del ruido ferroviario debido al especial flujo aerodinámico que generan. Además, este tráfico es fuente de ruidos también en los puntos de origen y destino, es decir, en las estaciones, que generalmente son espacios abiertos donde se producen el calentamiento de locomotoras, el arranque o los anuncios de megafonía.

Más significativa resulta la incidencia del tráfico aéreo en el nivel de contaminación acústica soportado. El ruido generado por el tráfico aéreo afecta de forma singular a determinadas zonas de las ciudades o de núcleos periféricos. Los problemas del ruido producido por el tráfico aéreo se localizan en las cercanías de los aeropuertos. La expansión de algunas urbes y el incremento del tráfico de aeronaves han traído situaciones muy problemáticas, con soluciones de muy difícil ejecución²⁹. Sólo a través de una adecuada planificación urbanística es posible abordar este problema. Resulta mucho más eficaz y barato planificar el desarrollo urbano teniendo en cuenta la necesidad de infraestructuras aeroportuarias, incluidas las rutas, que actuar *a posteriori* intentando aplicar medidas paliativas de diferente orden³⁰.

La intensidad del tráfico aéreo ha generado una respuesta específica y un número muy considerable de conflictos. Si el aumento de tráfico rodado ha sido extraordinario en los últimos tiempos, el crecimiento del transporte aéreo ha sido proporcionalmente aun mayor. Según el Anuario 2001 del Ministerio de Fomento, en el período que transcurre desde 1980 hasta 2001, el número de vuelos anuales (entradas y salidas) en nuestro país se ha multiplicado por tres, pasando de 535.052 a 1.529.490. En poco tiempo hemos pasado de 1.466 movimientos al día a 4.190.

Los tradicionales centros fabriles constituyen uno de los principales focos de ruido, en especial debido a la utilización de maquinaria y transporte. Sin embargo,

28 L. BALLARÍN MARCOS, *Cercanías y alta velocidad*, en “Jornadas internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades”, Madrid, 2002, pág. 93.

29 En el Capítulo de este libro dedicado a la jurisprudencia tendremos ocasión de estudiar como los problemas de contaminación acústica ocasionados por el aeropuerto de Heathrow, en Londres, han dado lugar a diferentes demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a pesar de los diferentes planes paliativos que las autoridades británicas pusieron en marcha y que tuvieron un escaso éxito, como demuestra la reciente condena de las autoridades en el caso *Halton y otros contra el Reino Unido*.

30 T. ZAMARREÑO GARCÍA, *Diseño del edificio*, en “Jornadas internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades”, Madrid, 2002, pág. 157.

salvo en el ámbito laboral, ha disminuido la contribución de este tipo de centros al nivel global de ruido al que ordinariamente se ven expuestas las personas, en especial gracias a la exigencia de alejamiento de las fábricas impuestas por la normativa de actividades³¹. Más problemáticos resultan los talleres o pequeñas industrias, que en ocasiones se asientan en lugares próximos a las viviendas e incluso en centros residenciales.

Algunos de los focos de contaminación acústica que hemos reseñado se consideran indisolublemente asociados a la moderna forma de vida, por lo que se ven con un mayor grado de tolerancia por los ciudadanos. Con ello no quiere decirse que los ciudadanos hayan renunciado a una mejoría de su calidad de vida en este terreno, pero sí que conocen y aceptan que la desaparición del problema es poco menos que una utopía. Generalmente se considera que la labor por desarrollar se centra más en la aplicación de las medidas precisas para que el problema no vaya a más o, en el mejor de los casos, para que el problema se palie en alguna medida. Esta es la causa por la que las víctimas del ruido suelen ver con mayor preocupación los ruidos considerados *evitables*, que son fuente de graves situaciones de angustia, deterioro de la calidad de vida, y, en ocasiones, de perjuicio para la salud. Entre ellos se sitúan los ruidos generados por los locales de ocio y, en general, los provocados por la ciudadanía en momentos de esparcimiento. Esta modalidad de contaminación acústica se ha desarrollado extraordinariamente debido al crecimiento que ha experimentado en los últimos tiempos el sector del ocio nocturno, y también por la generalización de formas de esparcimiento y de ocio fuera de los locales. La denominada *movida nocturna* ha pasado a formar parte del paisaje urbano de la práctica totalidad de nuestras ciudades, e incluso de los pueblos. Se ha hecho frecuente el consumo de alcohol en la vía pública hasta altas horas de la madrugada, ya sea en el exterior de los locales que provén las correspondientes consumiciones (locales que además tienden a permanecer agrupados en determinadas zonas de los núcleos urbanos), ya sea en zonas en las que se consume el alcohol previamente adquirido.

La extraordinaria expansión de esta forma de ocio viene asociada a la nueva caracterización de la sociedad como *civilización del ocio*³². Cuando se hace habitual que el tiempo de ocio se dedique a frecuentar lo que comúnmente conocemos como la *movida nocturna*, parece claro que lo que denominamos como *civilización del ocio* resulta ser una manifestación más de la sociedad de consumo. Además, la

31 El artículo 4 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas señala que "... las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros, a contar del núcleo más próximo de población agrupada."

32 Así se señala en el Informe Extraordinario del *Valedor do Pobo* titulado *La contaminación acústica en Galicia*, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostela, 1996, págs. 28-29.

diversión nocturna viene asociada a lo que conocemos como *cultura de la transgresión*. En este sentido, es en el ambiente nocturno en el que las relaciones entre las diferentes personas tienden a ser más permisivas o relajadas. La legalidad pasa a un segundo plano desde el momento en que la exigencia de su cumplimiento resulta mucho más complicada. Lo mismo pasa con las normas convencionales, aunque en este caso por un cierto consenso entre los congregados³³.

Son numerosísimos los elementos de transgresión citados por el *Valedor do Pobo* en su Informe Extraordinario titulado *La contaminación acústica en Galicia*. “Transgresión de los límites horarios legalmente establecidos para el cierre de los locales; transgresión de las normas que prohíben despachar bebidas alcohólicas a los menores; transgresión de las normas y ordenanzas que limitan a un determinado número de decibelios el volumen de funcionamiento de los aparatos musicales; superación con creces del número prudencial y hasta legal de clientes que pueden simultáneamente ser admitidos según el aforo del local; quebrantamiento de las normas más elementales de seguridad e insonorización en la habilitación de los locales; transgresión de los comportamientos habituales –de palabra y hecho– en las relaciones entre personas, bajo pretextos como “es que estaba borracho”; elusión de toda norma en cuanto a las horas acordadas para volver a casa, pero también en cuanto al volumen de alcohol ingerido antes de conducir; transgresión en cuanto a aprendizaje de las normas en las que hasta puede resultar rentable burlar las sanciones administrativas; práctica de competencia desleal entre unos Ayuntamientos y otros, compitiendo en permisividad para atraer clientes y locales de negocios (que se supone generan puestos de trabajo y pagan impuestos). Y hasta transgresión en cuanto al olvido de los cuidados de lo que la salud y la propia vida requieren (consumo de drogas y demás). Cuando esta cultura de la transgresión se impone en una sociedad o en amplios sectores de ella, la lucha por restablecer una legalidad suficientemente respetada resulta muy difícil”³⁴.

El resultado es que, con una periodicidad casi inalterable, los residentes de las zonas afectadas ven impedido o alterado su descanso nocturno hasta un momento que, dado lo irregular de la situación, muchas veces se desconoce. Ni tan siquiera se tiene la certeza de que el problema se va a acabar a una hora determinada, en la que finalmente se podrá conciliar el sueño. El ruido sólo va a cesar cuando la diversión acabe o cuando se pretenda continuar en otro espacio.

La situación genera una angustia muy considerable, que puede dar lugar a diferentes patologías, como ya se ha comprobado en algún caso³⁵. Podríamos decir

33 Informe Extraordinario del *Valedor do Pobo* titulado *La contaminación acústica en Galicia*, *op. cit.*, pág 28.

34 Informe Extraordinario del *Valedor do Pobo*, *op. cit.*, págs. 28-29.

35 Así lo han considerado demostrado algunas sentencias de diferentes órdenes judiciales, como tendremos ocasión de comprobar en el último Capítulo del presente estudio.

que se trata de una angustia *reduplicada*, puesto que a los problemas que el ruido genera de por sí, se añade la ansiedad provocada por la búsqueda de una solución institucional. Esta solución se plantea como relativamente sencilla con sólo aplicar las medidas legal y reglamentariamente previstas, pero la demostrada desidia de las autoridades municipales crea un sentimiento de impotencia y la convicción de estar siendo víctima de una importante injusticia perfectamente evitable. Además, de esta situación sólo salen beneficiados dos sectores sociales; por un lado, un importante número de hosteleros nocturnos, que en incontables ocasiones no respetan las más elementales normas de convivencia y hacen primar su lucro particular sobre cualquier otra consideración; y el sector de ciudadanos que desarrolla su ocio de una forma ciertamente desordenada y perjudicial para otro sector de la población, que ve extraordinariamente perjudicadas su salud, su calidad de vida e incluso sus condiciones económicas.

Precisamente este sector de la población hace tiempo que ha cobrado conciencia de la gravedad de la situación que le toca padecer y sobre todo de los medios que le caben para cambiar el rumbo de los acontecimientos, haciendo valer sus derechos al medio ambiente adecuado, a la calidad de vida, a la salud o a la intimidad. Las quejas a los diferentes Defensores del Pueblo constituyen uno de los medios más comunes de reclamación de estos derechos. El número de estas quejas ha sido tan considerable en los últimos años que en cierta manera ha obligado a los diferentes Comisionados Parlamentarios a dedicar apartados específicos de sus Informes Anuales al tratamiento de esta materia, y en algunos casos a realizar Informes Extraordinarios, como vimos en el caso del *Valedor do Pobo* de Galicia. En definitiva, los numerosos afectados no se resignan a sufrir indefinidamente las graves molestias ocasionadas por el mal uso del ocio de los demás y por ello buscan vías de solución de la forma más rápida y eficaz posible. Una de estas vías es sin duda la promoción de quejas ante los Defensores, que, al menos en este tipo de problemas, resulta ser un medio con alguna ventaja inicial sobre la promoción directa de acciones jurisdiccionales. Efectivamente, la investigación de las quejas permite un conocimiento global de la actuación de la administración de que se trate, circunstancia de gran importancia cuando se trata de evaluar un número importante de focos del ruido o de locales. Además, la impugnación contencioso-administrativa de la actuación municipal con respecto a una licencia (o a su ausencia) puede solventar las irregularidades cometidas en relación con esa concreta licencia, pero nada impide que la situación se vuelva a repetir si de nuevo nos encontramos con una licencia renovada por el concreto ayuntamiento en su momento demandado y derrotado en el proceso jurisdiccional. Además, los Defensores del Pueblo pueden realizar un enfoque más amplio del problema, hasta el punto de que pueden llegar a recomendar que se reforme o interprete adecuadamente la normativa relativa a la materia con el fin de proteger mejor los derechos en juego.

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO

DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA; LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA MATERIA

El reconocimiento y desarrollo de derechos relacionados con el medio ambiente y la calidad de vida es una de las novedades de nuestros modernos ordenamientos. Por tratarse de una Constitución reciente, nuestro Texto Fundamental pudo recoger algunos de los derechos conocidos como *de tercera generación*. Entre ellos se cuenta el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida, que en cierta manera es fruto de la conciencia ambiental que los ciudadanos adquieren a partir de los años 70. De este modo, el artículo 45 de la Constitución consagra el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, el deber de conservarlo, y una serie de obligaciones de los poderes públicos que se concretan en la utilización racional de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida, la defensa y la restauración del medio y, por último, el establecimiento de un régimen sancionador penal y administrativo para ejercer dicha defensa. Este derecho se sitúa entre las políticas finalistas o promocionales que vinculan a todos los poderes públicos para la puesta en práctica de actuaciones congruentes con el fin determinado, imponiendo a aquellos poderes la persecución de objetivos consagrados al más alto nivel, o, lo que es lo mismo, creando un verdadero conjunto de obligaciones, y no simples *desiderata* o programas de carácter meramente político o contingente.

Sin embargo, los efectos constitucionales de este derecho al medio ambiente adecuado no alcanzaban a legitimar a los ciudadanos para la promoción de un

recurso de amparo basado exclusivamente en una eventual conculcación del mismo. Por ello, con frecuencia se ha planteado la posibilidad de considerar de una manera más amplia la visión constitucional de la materia. Las agresiones al medio ambiente en ocasiones no afectan en exclusiva al valor directamente protegido por el artículo 45 de la CE. También se pueden ver afectados derechos y valores de la persona entendida en un sentido individual, que sufre de manera particularizada los efectos perversos de esa agresión. Por ello, es perfectamente posible que, junto a una agresión genérica al medio, al tiempo se produzcan conculcaciones de derechos individuales tales como el que protege la integridad física y moral (artículo 15 CE), o la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE), o la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), todos ellos directamente relacionados con la protección del entorno físico en el que nos desenvolvemos los humanos.

En esta línea, L. MARTÍN-RETORTILLO había apuntado³⁶ acertadamente que la defensa contra el ruido se relaciona de manera directa con la preservación del derecho fundamental a la intimidad. Este punto de vista ha sido recibido en la jurisprudencia más reciente de nuestro Tribunal Constitucional, en concreto en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, que más adelante tendremos ocasión de examinar con detalle.

Para acotar el objeto de nuestro estudio, nos centraremos en el análisis de los derechos constitucionales afectados por la contaminación acústica generada por las actividades comerciales o individuales de ocio, que, como ya tuvimos ocasión de señalar, constituyen el supuesto que los ciudadanos sienten como más perjudicial. En este sentido, señala MARTÍN MORALES³⁷ que los problemas relativos a los ruidos ocasionados por las actividades de ocio o *movida* se plantean a tres bandas, puesto que entran en juego los derechos constitucionales de las personas que viven en los inmuebles en los que se sufre la contaminación acústica, los de los participantes en la diversión y, en último lugar, los de terceras personas, fundamentalmente los empresarios hosteleros.

Las víctimas de los ruidos encuentran afectados tanto derechos especialmente protegidos por la Constitución como derechos constitucionales de régimen ordinario. Entre los primeros se encuentran el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 CE), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE), el

36 Este autor señalaba ya en 1991 que era necesario desarrollar el núcleo intimidad-protección del domicilio frente a determinadas intromisiones sonoras. Le parece claro que resulta legítimo oponerse a un buen número de modalidades de ruido desde el valor constitucional del derecho a la intimidad, que se garantiza a través del artículo 18 de la Constitución. Vid. L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en la reciente jurisprudencia*, en “Revista de Administración Pública”, nº. 125, mayo-agosto de 1991, pág. 322. El autor citado se expresa en esta misma línea también en *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, en “Revista de Administración Pública” nº. 115, págs. 205-231.

37 E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *El régimen constitucional de “la movida”*, Ed. Grupo Editorial Universitario, 2001, pág. 17.

derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE) y el derecho a la libertad de elección de residencia (artículo 19 CE). Entre los derechos de régimen ordinario que pueden verse afectados se encuentran el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE), el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE), y, en cierta medida -indirectamente, señala MARTÍN MORALES³⁸-, el derecho a la propiedad (artículo 33 CE) y el derecho al trabajo (artículo 35 CE). A esta enumeración podríamos añadir el derecho al libre desarrollo de la personalidad, recogido en el artículo 10.1 CE, pero lo cierto es que este enunciado no recoge un verdadero derecho fundamental, sino más bien un valor constitucional con utilidad teleológica para todo el ordenamiento³⁹.

La jurisprudencia constitucional reconoce desde hace tiempo que los atentados contra el derecho a la integridad física o moral se producen no sólo a través de ataques directamente dirigidos a lesionar el cuerpo o el espíritu, sino también por medio de los que persiguen “toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular”⁴⁰. Para ello es preciso sobrepasar el umbral que permite deslindar las agresiones que conculcan este derecho fundamental de las que no tienen la intensidad suficiente para ello. Precisamente aquí reside la gran dificultad que se presenta a la hora de concretar la aplicabilidad del artículo 15 CE, dificultad que se acrecienta en el caso de las lesiones físicas, morales o psíquicas causadas por la contaminación acústica⁴¹.

Más clara resulta la aplicabilidad del artículo 18.1 CE, que consagra el derecho a la intimidad personal y familiar. Los afectados por ruidos procedentes de locales o establecimientos pueden ver perjudicado su derecho a la intimidad en su vertiente domiciliaria, es decir, en lo relativo al espacio vital o mínimo que es propio de todo ser humano y del que tanto el individuo como su familia deben disponer en exclusiva.

Pero a pesar de lo claro de este planteamiento, tradicionalmente los poderes públicos han rehuido la aplicación del artículo 18.1 CE en casos de inmisiones de

38 E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 42.

39 Además, como señala R. MARTÍN MORALES, “la categoría del artículo 10.1 CE es de largo recorrido y por eso mismo muy imprecisa, de manera que puede ser posible su invocación tanto por parte de los vecinos como de los participantes en la “movida”, unos defendiéndose en el ámbito domiciliario y otros en relación a su libertad deambulatoria”. *Vid.* E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 18.

40 Así lo señalan las Sentencias del Tribunal Constitucional 120/1990, 215/1994, 35/1996, 207/1996 y 119/2001, esta última expresamente referida a un problema de contaminación acústica, en cuyo estudio tendremos ocasión de detenernos en el último Capítulo de este trabajo.

41 Señala MARTÍN MORALES al respecto que “el derecho a la integridad física y moral está configurado a partir de un determinado umbral lesivo que, en principio, es difícil que resulte alcanzado por el ruido de “la movida”. *Vid.* E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 19.

diferente tipo en el ámbito de la intimidad domiciliaria. Se consideraba que el problema tenía mejor encaje en otras categorías constitucionales, que, en expresión de MARTÍN MORALES, tenían un “efecto llamada” con respecto a otras categorías o preceptos⁴², con lo que limitaban la aplicación de estos. Este *efecto* hace que se consideren más apropiadas categorías constitucionales como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida, recogidos en el artículo 45 CE. Sin embargo, del hecho de que se produzcan estas *interferencias* en el plano dogmático no podemos concluir que sea conveniente prescindir de unas categorías constitucionales en beneficio de otras. Todas ellas tienen su grado de utilidad, y especialmente cuando se trata de derechos con diferente configuración constitucional. Resulta evidente que no tendrá el mismo efecto enfocar la lucha contra la contaminación acústica sólo desde la perspectiva de la defensa del derecho al medio ambiente adecuado o a la calidad de vida (artículo 45 CE), que se encuentra limitado por su configuración como *principio rector de la política social y económica* (Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución), que realizar un enfoque en el que se combinen dichos derechos con otros especialmente protegidos o fundamentales, como el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 CE) o el derecho a la intimidad personal o familiar (artículo 18.1 CE). Aunque parece indudable que alguno de los derechos examinados encuentra un encaje más fácil a la hora de abordar esta problemática, especialmente el derecho recogido en el artículo 45 CE, no por ello debemos concluir que es necesario prescindir de las otras categorías constitucionales y, con ello, de sus consecuencias jurídicas, que en algunos casos resultan más garantistas.

Este parece ser el criterio del Tribunal Constitucional, expresado a través de la Sentencia 199/1996, en la que se señala que “la importancia del derecho al medio ambiente ha sido puesta de relieve también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, declarado por el artículo 8 del Convenio de Roma (Sentencias del TEDH *Powell y Rainer c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1990, y *López Ostra c. España*, 9 de diciembre de 1994)”⁴³.

42 E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág 33.

43 Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1996, Fundamento Jurídico 2. En este mismo sentido señala MARTÍN MORALES que la trascendencia de la ubicación sistemática debe ser interpretada a través del artículo 53.3 CE, y cita la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional, que señala (Fundamento Jurídico 3) que “no puede ignorarse que el artículo 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional (artículo 53 CE, SST 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4-7)”. *Vid. E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, op. cit.*, pág 39.

En cualquier caso, la categoría constitucional que tiene un mejor encaje en esta materia es la recogida en el artículo 45 CE, esto es, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida. Su ubicación sistemática en la Constitución como un *principio rector de la política social y económica* en modo alguno significa que decaiga su valor intrínseco. En primer término, de esta circunstancia no resulta que vaya a salir *perdedor* en cualquier conflicto con otros derechos, como los situados en el Capítulo II del Título I de la Constitución. Un ejemplo de ello lo encontramos en el decaimiento del derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE) cuando entra en conflicto con el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE), doctrina recogida por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias. Así, la Sentencia 66/1991 señala que “en el mandato de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho de propiedad (Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, F.J. n.º. 7), que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales”.⁴⁴

La limitación más evidente de esta categoría, o de los derechos reconocidos en el artículo 45 CE, como también sucede con el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE), muy próximos ambos, radica en que de ellos no se puede predicar la existencia de un derecho subjetivo invocable directamente ante la jurisdicción ordinaria o constitucional⁴⁵. Esta circunstancia pone a la vista la importancia de combinar la aplicación de este tipo de derechos, sin duda los que tienen un mejor encaje en esta materia, con otros que quizás encajan de una manera más forzada, pero sin duda de mayor efectividad debido al sistema de garantías que les es propio y a su diferente configuración dogmática.

En cualquier caso, el paso adelante que supone la combinación de la que tratamos lo podemos considerar andado. Tanto la jurisprudencia constitucional como la ordinaria han admitido la potencial influencia de los ruidos en derechos *clásicos*, como los relativos a la integridad moral o la intimidad personal y familiar, aspecto este sobre el que tendremos ocasión de tratar con más profundidad en el último Capítulo del presente trabajo.

Otros derechos constitucionales pueden considerarse afectados de una forma menor o incidental, aunque no por ello disminuye la carga de reproche que trae

44 Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1991, Fundamento Jurídico 3.

45 Con el fin de aligerar esta consecuencia se han propuesto diferentes alternativas, entre las que cabe citar la que se contiene en el voto particular del magistrado del Tribunal Constitucional JIMENÉZ DE PARGA con motivo de la Sentencia 119/2001. Se señala en él que los derechos no protegidos por la vía del amparo, entre los que se cuenta el derecho a un medio ambiente adecuado, debían ser entendidos con un contenido subjetivo, reprochando que por el contrario “no sólo se ha edulcorado el contenido ambiental de los derechos fundamentales, sino que se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del art. 45 CE (...). Resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del art. 45. 1 CE.”

consigo su conculcación. En este plano se sitúan el derecho a la libertad de residencia (artículo 19 CE), que se menciona expresamente en el voto particular del magistrado del Tribunal Constitucional GARRIDO FALLA, emitido con ocasión de la Sentencia 119/2001. En él se dice que “la agresión acústica puede afectar potencialmente a los derechos fundamentales protegidos por los artículos 15, 18.1 y 2 e incluso 19 de la Constitución”.

También resultan afectados los derechos a la propiedad privada (artículo 33 CE) y el derecho al trabajo (artículo 35 CE). El quebranto que sufre el primero se pone de relieve a través de la depreciación comercial que sufren los inmuebles afectados por este tipo de problemas. El derecho al trabajo también se ve afectado negativamente, puesto que cualquier persona que sufra insomnio debido a una fuente ruidosa no podrá rendir en condiciones normales en su labor profesional, implicando también en los efectos negativos del ruido a las personas a quienes se dirige su trabajo.

Por su parte, los ciudadanos que disfrutan de su tiempo de ocio en locales o incluso en la calle también pueden entender que con esa actividad no están haciendo otra cosa que ejercitar algunos de los derechos contenidos en la Constitución. En principio se encuentran haciendo uso de su libertad personal (artículo 17 CE). A través de esta y también de la libertad deambulatoria (artículo 19 CE) se fundamenta la facultad de las personas para circular de un lugar a otro y para hablar o realizar cualquier otra actividad legítima. Sin embargo, el Tribunal Constitucional suele interpretar el derecho reconocido en el artículo 17.1 relacionándolo con la garantía de los ciudadanos frente a las detenciones, condenas o internamientos arbitrarios. Así sucede, por ejemplo, en la Sentencia 120/1990 del Alto Tribunal⁴⁶. Si nos ceñimos a esta interpretación, parece claro que el legislador ordinario se encuentra capacitado para limitar las actividades de ocio en la calle o en los establecimientos sin que pueda entenderse interferido este derecho. Sin embargo, esta no es una doctrina unánimemente aceptada. Apartándose de ella, MARTÍN MORALES incluye en el derecho a la libertad individual del artículo 17.1 CE un contenido residual que vendría referido a libertades constitucionales no especificadas a través de derechos autónomos⁴⁷. La interpretación amplia del artículo 17.1 CE vendría avalada por alguna Sentencia del Tribunal Constitucional, aunque el propio MARTÍN MORALES reconoce como predominante la jurisprudencia constitucional que ciñe dicho precepto a las detenciones arbitrarias⁴⁸. Este autor

46 Esta Sentencia señala que “la libertad personal protegida por este precepto es (...) la libertad frente a la detención, condena o internamientos arbitrarios”(Fundamento Jurídico 11).

47 E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, págs. 46 y 47.

48 MARTÍN MORALES señala que en ocasiones el Tribunal Constitucional parece reconocer el contenido residual de la libertad personal del artículo 17.1 CE, y cita como ejemplos las Sentencias 98/1986 y 15/1986. Estas señalan que “una recta identificación del concepto de “privación de libertad”, que figura en el artículo 17.1 de la Constitución, es condición necesaria (...) y en este sentido hay que subrayar que no es

considera la interpretación reduccionista del artículo 17 como un grave peligro para el sistema de libertades.

Se puede sentir la tentación de considerar amparado el ocio en la calle o en establecimientos por el derecho de reunión (artículo 21 CE) o por el que parece deducirse de la obligación de los poderes públicos de facilitar la adecuada utilización del ocio (artículo 43.3 CE). Sin embargo, el derecho de reunión no parece amparar las concentraciones de personas en la calle o establecimientos, lo que popularmente se conoce como *movida*. En este tipo de reuniones no se ponen de manifiesto los elementos configuradores de este derecho constitucional, al no darse un nexo subjetivo que compartan los diferentes participantes. Tampoco concurren la organización y la finalidad que diferencian las reuniones de las meras aglomeraciones⁴⁹.

Tampoco la referencia del artículo 43.3 CE permite entender legitimada cualquier forma de ocio. El precepto constitucional parece más bien perseguir la interpretación contraria, al mencionar un requisito, la adecuación, para el fomento (o facilitación) del ocio.

Por último, también se pueden considerar potencialmente afectados determinados derechos de los promotores de establecimientos de ocio, principalmente el derecho a la libertad de empresa (artículo 38 CE). No obstante, parece claro que este derecho de ninguna forma puede entenderse incondicionado. Su ejercicio exige la imposición de controles de diferente orden, como los laborales, fiscales y, por supuesto, también los ambientales, que tienen por fin evitar actividades dañosas para la salud de las personas y para el medio en el que vivimos.

constitucionalmente tolerable que situaciones efectivas de privación de libertad –en las que, de cualquier modo, se impida u obstaculice la autodeterminación de la conducta lícita– queden sustraídas a la protección que a la libertad dispensa la Constitución” (Sentencia del Tribunal Constitucional 98/1986, Fundamento Jurídico 4). “La seguridad aludida (en el artículo 17.1 CE) implica la ausencia de perturbaciones procedentes de medidas tales como la detención u otras similares que, adoptadas arbitraria e ilegalmente, restringen o amenazan la libertad de toda persona de organizar en cualquier momento y lugar, dentro del territorio nacional, su vida individual y social con arreglo a sus propias opciones y convicciones” (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1986, Fundamento Jurídico 2). *Vid.* E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES Y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 47.

49 El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, define estas, a los efectos de la propia ley, como “la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con una finalidad determinada”.

2. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Tanto la regulación de la contaminación acústica como su ejecución parecen integrarse en el ámbito competencial del medio ambiente. Este ámbito puede venir referido al medio ambiente *in generale*, pero también a muchos otros específicos títulos competenciales que se enumeran en los artículos 148 y 149 de la Constitución, como los referidos a las aguas, las costas, las minas, etc. Si nos referimos al medio ambiente general o global, la distribución competencial que realiza nuestro Texto Constitucional resulta, en principio, sencilla: el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º CE), y a las Comunidades Autónomas corresponde la posibilidad de establecer normas adicionales de protección y la gestión en esta misma materia (artículo 148.1.9º CE).

Dado el modelo dispositivo de organización territorial diseñado por la Constitución, las competencias autonómicas que hemos citado no deben considerarse más que *potenciales competencias*, o de carácter dispositivo, de tal manera que sólo formarán parte de las atribuciones de las Comunidades Autónomas en el caso de incorporarse a sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Esta incorporación se produjo en un primer momento con respecto a determinadas Comunidades, para después generalizarse a través de las reformas de los Estatutos de las demás. Por tanto, en la actualidad todas las Comunidades Autónomas cuentan entre sus competencias con el desarrollo de la legislación básica estatal medioambiental y también con la gestión en materia de medio ambiente.

A la anterior división competencial se viene a sumar un tercer escalón, el de la administración local. Aunque las competencias de esta administración se caracterizan por su contingencia y por su dependencia con respecto a lo dispuesto en la legislación ordinaria del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas, lo cierto es que tradicionalmente este ha sido el nivel administrativo al que se han atribuido las principales funciones de policía de salubridad y tranquilidad, destacando en este orden el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP o Reglamento de Actividades Clasificadas), de 1961, que, aún vigente en muchos territorios, sigue atribuyendo un papel protagonista a los municipios. En la línea de estas tradicionales competencias locales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, atribuye a los ayuntamientos la competencia en materia de protección del medio ambiente, aunque tal atribución se encuentra condicionada por “los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” (artículo 25.2.f). Esta genérica competencia se convierte, en los municipios de más de 50.000 habitantes, en un servicio municipal de prestación obligatoria, según lo dispuesto en el artículo 26.1.d).

Al anterior esquema en tres escalones se ha venido a sumar la posible intervención de la Unión Europea. Efectivamente, el artículo 93 CE habilita a las Cortes Generales para una posible transferencia de competencias estatales a organizaciones *supraestatales*, circunstancia que ya se produjo en nuestro país desde el momento de su incorporación a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea. Precisamente la acción normativa de las instituciones europeas ha traído consigo un considerable desarrollo del derecho administrativo ambiental, que hasta entonces tenía una presencia muy precaria entre nosotros. Una gran mayoría de las disposiciones ambientales que se publican en España encuentran su causa en previos actos normativos de la Unión Europea, fundamentalmente Reglamentos y Directivas.

3. LA AUSENCIA DE UNA LEY ESTATAL DE CARÁCTER GENERAL

Dada la dimensión del problema y la creciente conciencia ciudadana respecto del mismo, resulta ciertamente llamativo que nuestro ordenamiento carezca aún de una norma con rango de ley dedicada específicamente a la regulación de la contaminación acústica. Esta circunstancia llama la atención de los ciudadanos y de los operadores jurídicos ya desde hace bastante tiempo. En el Informe del Defensor del Pueblo a la Cortes Generales de 1994 se pone de relieve lo negativo de la ausencia en nuestro ordenamiento de una ley general sobre la materia. La institución constitucional resaltaba la importancia que en aquel tiempo debía atribuirse al anteproyecto de ley de ruidos que elaboraba el desaparecido MOPTMA, que no llegó a convertirse en ley. En él se pretendían abordar por primera vez los diferentes problemas que surgían de la proliferación de fuentes de ruido, estableciendo sus condiciones y los límites que podían alcanzar. La referencia a la apremiante necesidad de promulgar esta ley por parte del Defensor del Pueblo es reiterada tanto en el propio texto del Informe como en las diferentes comparecencias parlamentarias de quien era entonces su titular, FERNANDO ÁLVAREZ DE MIRANDA⁵⁰.

Lo negativo de la situación y en especial de la ausencia de una ley general del ruido era un diagnóstico compartido por el conjunto de Defensores del Pueblo, que, con ocasión de las *IX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*, celebradas en Alicante en 1994, dejaron constancia de lo preocupante que resultaba

50 Así lo destaca L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en "el Informe" del Defensor del Pueblo sobre 1994*, REALA n° 265, enero-marzo de 1995, pág. 94. En este mismo sentido puede consultarse también F. L. DE ANDRÉS ALONSO, *Algunos problemas relativos al régimen jurídico de la contaminación acústica (aproximación desde los informes de los Defensores del Pueblo)*, en "Revista Aranzadi de Derecho Ambiental", n° 3, 2003, págs. 284-286.

este vacío legal. La normativa que principalmente se venía aplicando en este orden era el genérico RAMINP, referido a todas las actividades clasificadas; o, en ocasiones, las normas de edificación. Por ello destacaron que “los Defensores del Pueblo consideramos que es precisa y urgente una regulación específica de la problemática del ruido, desarrollando mediante Ley el derecho que a los ciudadanos corresponde a vivir sin sufrir agresiones sonoras. Esta Ley deberá “positivar”, como efectivo derecho subjetivo de los ciudadanos, el de exigir el silencio y la tranquilidad que les corresponde. Vendría a ser una verdadera ley marco, en que se clasificasen las potestades y competencias de los distintos poderes públicos, desde el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria por el Estado y las Comunidades hasta el desarrollo mediante ordenanza municipal.”⁵¹.

Cinco años después (1999) era evidente que el anteproyecto se había frustrado, y el propio ÁLVAREZ DE MIRANDA resaltó la grave circunstancia de que aún no contásemos con una norma que regulase esta materia con carácter general. Fue en las *XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo*, celebradas esta vez en Zaragoza. El Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos recordaron que aún se encontraba pendiente la necesidad perentoria de llenar el vacío legal existente con la promulgación de una ley general de control del ruido y las vibraciones⁵².

Ante la persistencia de esta situación, en 1998 el Defensor del Pueblo había iniciado una queja de oficio para conocer las razones por las que el Ministerio de Medio Ambiente aún no había impulsado una norma general reguladora de la materia. A pesar de las explicaciones del Ministerio, en 2001 el panorama legislativo relativo a la contaminación acústica había experimentado poca variación en el nivel estatal, tal y como se destacaba en el Informe Anual correspondiente a ese año⁵³. Entonces señalaba el Defensor que “pese a que en un primer momento, en el transcurso de la citada investigación (la queja de oficio), el Ministerio de Medio Ambiente facilitó incluso el anteproyecto de ley de protección contra esta variante de contaminación, que estaba siendo estudiado por un grupo de trabajo integrado por técnicos de diversos departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas, ayuntamientos e instituciones científicas, los posteriores requerimientos de información, o no han sido satisfechos, o, de forma escueta se han contestado alegando que el anteproyecto seguía debatiéndose al tratarse de una norma eminentemente compleja”⁵⁴.

51 La cita se recoge del Informe Anual del *Valedor do Pobo* de 1999, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostela, 2000, pág. 202. Los Informes Anuales y Extraordinarios de esta institución se encuentran disponibles en la página web www.valedordopobo.com.

52 Así se indica en el Informe del *Valedor do Pobo* de 1999, *op. cit.*, pág. 202.

53 Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001, Ed. Defensor del Pueblo, 2002, Madrid, pág. 435.

54 Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001, *op. cit.*, pág. 435.

Esta impresión negativa era compartida por la doctrina. Así, GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO señalan que en el campo de las leyes, la lucha contra la contaminación acústica se caracterizaba por “la dispersión, la fragmentación y el vacío legal⁵⁵.”

La situación cambia desde el momento en que la Unión Europea toma la iniciativa y decide promover una normativa común para todos los Estados miembros. De este modo se aprobó la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (Diario Oficial de las CC. EE. n.º. L 189, de 18/07/2002)⁵⁶. Esta Directiva obliga a los Estados miembros a transponer su contenido, y la fecha límite para ello es el 18 de julio de 2004⁵⁷.

Como la propia Directiva señala, anteriormente se habían publicado determinadas normas comunitarias que tenían por objeto aspectos parciales de la lucha contra el ruido. En concreto se habían promulgado “la Directiva 70/157/CEE, del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor, la Directiva 77/311/CEE, del Consejo, de 29 de marzo de 1977, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro en los oídos de los conductores de tractores agrícolas o forestales de ruedas, la Directiva 80/51/CEE, del Consejo, de 20 de diciembre de 1979, relativa a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas y las Directivas que la completan, a saber, la Directiva 92/61/CEE, del Consejo, de 30 de junio de 1992, relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, y la Directiva 2000/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre.”⁵⁸

En realidad, antes de la aprobación de esta Directiva, la Unión Europea había tratado la lucha contra la contaminación acústica de una manera temerosa e insuficiente. Como resalta KRÄMER, se había centrado en la regulación de las características del producto, “tratando más de garantizar la libre circulación de las mercancías que la protección contra el ruido”. De esta forma, se establecieron limitaciones en diferentes productos industriales, como coches, motos, maquinaria

55 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 124.

56 La Comisión Europea había redactado un *Libro Verde* sobre política futura de lucha contra el ruido. En él se identifica al ruido ambiental como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 10 de junio de 1997 en la que se respaldó el citado *Libro Verde*, mencionándose la necesidad de aprobar una Directiva para la reducción del ruido ambiental.

57 Art. 14 de la Directiva 2002/49/CE.

58 Párrafo 4º del Preámbulo de la Directiva 2002/49/CE.

de construcción, etc., pero la mejoría que supuso la calidad sonora de estos productos se vio absorbida e incluso sobrepasada por el aumento de los mismos. Además, no se realizó apenas esfuerzo en la renovación de los elementos antiguos, lo que se hizo especialmente evidente en relación con los aviones, los coches y las motocicletas⁵⁹. Precisamente por ello, el Libro Verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido, de 4 de noviembre de 1996, sintió la necesidad de dejar constancia de la “falta de coherencia global en las diversas acciones desarrolladas para reducir el ruido. El trabajo realizado a nivel comunitario está en cierto modo obstaculizado por el hecho de que no hay un programa global de reducción del ruido”.

La Directiva parte de la evidencia de que uno de los problemas ecológicos más importantes de la Unión Europea es el ruido ambiental, por lo que su pretensión declarada es evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental, incluyendo las simples molestias, para lo que se considera preciso un enfoque común en los países miembros⁶⁰. Así, será necesario armonizar los sistemas de medición de ruido y, posteriormente, realizar una evaluación sistemática del problema a través de la elaboración de mapas de contaminación acústica en las principales ciudades e infraestructuras (aeropuertos, vías de comunicación, etc.). Teniendo presente el resultado de estos mapas se formalizarán planes de acción para combatir los específicos problemas de contaminación acústica detectados, planes que podrán dar lugar a sanciones en caso de incumplimientos por parte de los países infractores. Los planes perseguirán prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos para la salud humana, así como mantener la calidad del entorno acústico cuando esta sea satisfactoria⁶¹. También se establece la obligación de informar periódicamente a los ciudadanos sobre el nivel de ruido que soportan.

La Directiva afectará en una primera fase a las ciudades de más de 250.000 habitantes, a todos los grandes ejes de comunicaciones cuyo tráfico supere los 6 millones de vehículos o 60.000 trenes al año, y a los grandes aeropuertos⁶². El 30 de junio de 2007 es la fecha límite para la elaboración y aprobación de los preceptivos mapas de ruidos para estos casos. Los mapas se referirán a la situación del año anterior. Dos años antes (con anterioridad al 30 de junio de 2005), y posteriormente cada 5 años, los Estados miembros comunicarán las ciudades e infraestructuras que reúnen las características mencionadas.

59 L. KRÄMER, *Derecho ambiental y Tratado de las Comunidades Europeas*, Ed. Marcial Pons, 1999, pág., 251.

60 Art. 1.1 de la Directiva 2002/49/CE.

61 Art. 1.1.c) de la Directiva 2002/49/CE.

62 Según el artículo 3. p) de la Directiva 2002/49/CE, se considera gran aeropuerto “cualquier aeropuerto civil con más de 50.000 movimientos al año”, comprendiendo tanto los despegues como los aterrizajes.

Las obligaciones mencionadas se extenderán posteriormente a las aglomeraciones urbanas de más de 100.000 habitantes, así como al resto de los grandes ejes viarios y ferroviarios. La comunicación a la Comisión de la lista correspondiente debe darse antes del 31 de diciembre de 2008, y la elaboración y aprobación de los mapas de ruido tendrá como fecha límite el 30 de junio de 2012.

Cuando los planes de acción fueran necesarios, en función de la evaluación anterior, se formalizarán antes del 18 de julio de 2008 para las ciudades e infraestructuras afectadas por la primera fase, mientras que los relativos a ciudades afectadas por la segunda fase deberán elaborarse antes del 18 de julio de 2013.

Llama la atención que la Directiva comunitaria haya dejado de lado uno de los principales problemas que debemos atender en España en materia de contaminación acústica, como es el ruido generado por las aglomeraciones nocturnas, lo que generalmente conocemos como *movida*. La norma comunitaria se refiere al ruido proveniente del transporte rodado, ferroviario, aéreo, y de la industria, pero no cubre el ocasionado por los animales, la naturaleza, los vecinos ni por la propia persona expuesta, excluyéndose también el ruido percibido en el lugar de trabajo y en los medios de transporte. La referencia a la industria puede introducir la duda sobre si se encuentran en el ámbito de la Directiva los ruidos generados por los locales de ocio y todo lo que se relaciona con esta actividad. En cambio, no parece haber margen de interpretación sobre la clara exclusión de los ruidos que provienen de las masas que se concentran en determinadas zonas y a altas horas de la madrugada con ánimo de diversión, uno de los focos de contaminación acústica más perturbadores.

Para explicar (aunque no justificar) esta carencia de la norma comunitaria, REQUENA LÓPEZ y GUILLÉN LÓPEZ señalan que el fenómeno de la *movida* se produce en un ámbito geográfico reducido, al menos en su vertiente más virulenta⁶³. Esta circunstancia pudo ser el motivo de que la Directiva dejara el asunto a criterio de los Estados miembros. Sin embargo, la explicación más plausible parece encontrarse en otro ámbito. Con esta norma, la Unión Europea pretende completar la normativa estatal en materia de contaminación acústica, y lo hace exigiendo una mejora progresiva de la situación e incidiendo en los focos generales de ruido, para lo que se hace necesario establecer un marco normativo también general que garantice que las medidas tendrán efectividad. En lo relativo a los ruidos de la *movida*, la Unión Europea parece entender el tema “resuelto” en el plano normativo.

63 E. GUILLÉN LÓPEZ, R. MARTÍN MORALES y T. REQUENA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 93. En relación con esta *ausencia* de la Directiva, los autores muestran su disconformidad cuando señalan que “si este es el argumento que justifica la decisión comentada, destacaría, a mi juicio, por insuficiente, ya que la pretensión general de su normativa de mantener al ciudadano de la Unión protegido frente a las agresiones acústicas, cedería de forma evidente. En poco se estima este objetivo si no se consideran aquellos agentes contaminantes tan agresivos como los ruidos que comentamos.”

No se necesitan nuevas habilitaciones legales para abordar un problema tan primario como este, en el que únicamente se trata de hacer valer derechos fundamentales reconocidos en todas las Constituciones de los Estados miembros. Por tanto, parece entender que la evitación de los ruidos nocturnos en la calle no es tanto un problema de vacío legal o de deficiencias normativas como de ausencia de voluntad por parte de las autoridades correspondientes para dar efectividad al ordenamiento en esta materia.

4. EL PROYECTO DE LEY DEL RUIDO Y OTROS PROYECTOS PARA LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

a. El Proyecto de Ley del Ruido

El Ministerio de Medio Ambiente ha reaccionado a la situación descrita, ciertamente apremiante, con la aprobación de un Proyecto de Ley del Ruido, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 4 de abril de 2003⁶⁴. Su Exposición de Motivos señala que el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. También cita que la protección constitucional frente a esta forma de contaminación encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1. Con la mención a la estrecha relación entre la evitación de ciertos niveles de ruido y la protección de derechos fundamentales como el citado se recoge el criterio que en primer término afirmó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y posteriormente recogió el Tribunal Constitucional.

La Exposición de Motivos también señala que el Proyecto de Ley tiene su origen en los trabajos de la Unión Europea que finalmente han desembocado en la aprobación de la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, a la que atribuye una nueva orientación respecto de las actuaciones normativas previas de la Unión Europea en materia de ruido. Con anterioridad la reglamentación se había centrado en las fuentes de emisión, de tal manera que la contaminación acústica se procuraba reducir en origen. Esta política ha dado sus frutos, pero a pesar de la mejora en la fabricación de máquinas menos ruidosas, lo cierto es que lo positivo de esta circunstancia no ha supuesto una mejora en el nivel global de ruido, puesto que otros factores han influido en sentido negativo.

⁶⁴ En el momento en que se redacta el presente trabajo, el Proyecto de Ley acaba de ser aprobado por el Congreso de los Diputados, por lo que el trámite legislativo seguirá en el Senado.

Siguiendo los criterios establecidos por la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, el Proyecto de Ley articula la evaluación de los niveles de ruido y el establecimiento de medidas correctoras en los casos en que estas resulten necesarias en función del resultado de la previa evaluación. Como complemento esencial de lo anterior se regula un sistema riguroso de traslado de información sobre el ruido a la población⁶⁵. En concreto, el Proyecto de Ley establece la necesidad de determinar el nivel de exposición al ruido ambiental mediante la elaboración de mapas de ruidos; la obligación de poner a disposición de la población la información pública sobre el ruido y sus efectos; y la necesidad de elaborar planes de acción que permitan prevenir y reducir el ruido ambiental cuando la necesidad se deduzca de los estudios mencionados, y en especial cuando el nivel de exposición pueda afectar negativamente a la salud.

Al tiempo que transponen los diferentes preceptos de la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, el Proyecto de Ley señala que también pretende incluir normas adicionales o no contenidas en el texto comunitario. Fundamentalmente se trata de normas organizativas o relativas a la distribución de competencias entre las diferentes administraciones españolas, cuestión de gran trascendencia en esta materia, en la que tradicionalmente se ha observado que con frecuencia las administraciones pretenden huir de su responsabilidad por la vía atribuirlo a otra administración. Así, la competencia para la aplicación de los mecanismos previstos en la Ley se deja a lo que disponga la legislación autonómica, y, en su defecto, la competencia corresponderá a los ayuntamientos, cuando el mapa de ruido no exceda de los límites del término municipal. Por el contrario, si el ámbito territorial del mapa excede de un término municipal, entonces la competencia se atribuye a la Comunidad Autónoma. Por su parte, la competencia corresponderá a la Administración General del Estado cuando se trate de infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias o portuarias de competencia estatal, con excepción de la delimitación de las áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido. También corresponde al Estado la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables a un área en relación con obras de interés público de competencia estatal. En el terreno normativo, se reconoce a los ayuntamientos la competencia para aprobar ordenanzas relativas al objeto de la Ley, al tiempo que se les atribuye la responsabilidad de adaptar las ya existentes y los planes urbanísticos a las disposiciones de la Ley y a las normas que la desarrollen.

65 Con ello se da un nuevo impulso a la política de transparencia informativa que desde muy atrás la Unión Europea pretende implantar en materia de medio ambiente, destacando en este orden la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y, en nuestro país, su transposición por medio de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Del ámbito objetivo de la Ley quedan excluidas las actividades domésticas o las relaciones de vecindad, siempre que no excedan de los límites tolerables de conformidad con los usos sociales. Con respecto a estas relaciones de vecindad, la Ley remite su enjuiciamiento a un *criterio de razonabilidad* que se vincula a las prácticas consuetudinarias del lugar⁶⁶. También quedan al margen los ruidos relacionados con la actividad laboral, que se registrarán por lo dispuesto en la legislación laboral, de igual forma que los ruidos provenientes de actividades militares, que se registrarán por sus normas específicas.

Las administraciones competentes tendrán la obligación de informar al público sobre los datos que posean en relación con la contaminación acústica, y en especial sobre los mapas de ruidos y los planes de acción. En este terreno será de aplicación lo dispuesto en la Ley 38/1995, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, lo que supone que, en caso de peticiones expresas de información, las obligaciones públicas de transferencia de esa información serán más exigentes, en especial por lo que se refiere al carácter tasado de los motivos de denegación y al reducido plazo de respuesta. Además, la Administración General del Estado creará un sistema básico de información sobre contaminación acústica, en el que se integrarán los elementos más significativos de los sistemas de información existentes, y que abarcará los índices de inmisión y de exposición, así como las mejores técnicas disponibles.

Si este Proyecto se convierte en derecho positivo asistiremos a una considerable transformación de la materia. Los espacios serán divididos en función de su uso predominante (residencial, industrial, etc.), para posteriormente asignarles un límite de contaminación acústica, que, cuando se vea sobrepasado, obligará a la administración competente a corregir la situación. Las autoridades deberán planificar su actuación para prevenir la generación de ruido y para mitigarlo. A estos efectos, se elaborarán mapas de ruidos en las ciudades de más de 250.00 habitantes antes de 2007, y también en las grandes infraestructuras (carreteras, ferrocarriles y aeropuertos de mayor tráfico). Estos planes serán públicos e implicarán la elaboración de programas de reducción del ruido cuando se sobrepasen los límites (protección acústica especial). No se otorgarán nuevas licencias a las actividades que emitan ruido por encima del límite de la zona. Asimismo, se crearán zonas de servidumbre en las diferentes infraestructuras. Las ya existentes deberán aplicar medidas correctoras del ruido, y, si no consiguen reducirlo, se adoptarán medidas de otro tipo, como la restricción del horario, los límites de velocidad, o el traslado de la actividad. Además, las edificaciones contarán con certificaciones acústicas ajustadas al nivel de la zona.

66 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, párrafo IV.

Por lo que se refiere al régimen sancionador, se establece un amplio elenco de infracciones que se dividen en leves, graves y muy graves. También se habilita a los ayuntamientos para que a través de sus ordenanzas tipifiquen infracciones relativas al ruido procedente de los usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias, o procedente de las actividades domésticas o de los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos sociales. En esta habilitación parece que se quiere hacer referencia, entre otros supuestos, a uno de los más importantes problemas relacionados con la contaminación acústica, como es que tiene su origen en la denominada *movida*. Con la habilitación municipal para la inclusión de infracciones específicas en las respectivas ordenanzas se abre paso a la creación de un instrumento normativo eficaz para la corrección de estas prácticas tan perjudiciales para la salud y la calidad de vida de los afectados. Sin embargo, no parece que sea una buena solución dejar que la tipificación quede al exclusivo criterio del ayuntamiento de que se trate, que podrá optar por hacer uso de la habilitación o no hacerlo.

Las infracciones tipificadas traerán consigo la imposición de sanciones en forma de multa de hasta 300.000 euros. También se puede revocar o suspender la autorización ambiental integrada, la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, la licencia de actividades clasificadas u otras figuras de intervención administrativa; o se pueden clausurar definitivamente, total o parcialmente, las instalaciones de que se trate; o clausurar temporalmente, total o parcialmente, las instalaciones; o dar publicidad, a través de los medios que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas una vez que hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional. Por su parte, las ordenanzas municipales pueden prever sanciones para las infracciones que en ellas se tipifiquen. Estas consistirán en multas o en la suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un período inferior a un mes.

Se prevé también una sustitución convencional de la sanción para los casos en que esta se refiera a una infracción grave o leve que no se hubiera cometido de haberse adoptado previamente las oportunas medidas correctoras. En estos supuestos, si así lo prevén la legislación autonómica o las ordenanzas municipales, y siempre con la conformidad del sancionado, se sustituirá la sanción por el deber de adoptar las medidas pendientes en el plazo que se determine. Si transcurrido este no se han adoptado las medidas correctoras, entonces la sanción se impondrá en el doble de la cuantía o plazo inicialmente aplicable.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde con carácter general a los ayuntamientos. Corresponderá a la Comunidad Autónoma en las casos de incumplimiento de condiciones establecidas por la propia Comunidad en la autorización correspondiente; o cuando se incumplan las obligaciones derivadas de

medidas provisionales establecidas por la Comunidad; en infracciones por ocultación o alteración maliciosa de datos relativos a la contaminación acústica aportados en expedientes de autorización o licencias que correspondan a la Comunidad; cuando se impida, retrase u obstruya la actividad inspectora de la Comunidad; por el incumplimiento de las medidas correctoras requeridas por la Comunidad en caso de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica; o por la no comunicación a la Comunidad de los datos requeridos dentro del plazo establecido al efecto. Por último, a la Administración General del Estado corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

También se establece la obligación de las Comunidades Autónomas o de los ayuntamientos de incoar y tramitar los pertinentes expedientes sancionadores cuando la Administración General del Estado denuncie ante esas administraciones la comisión de una presunta infracción tipificada en la Ley.

Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para imponer la sanción podrá adoptar como medidas provisionales o cautelares el precintado de los aparatos, equipos o vehículos; la clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones o establecimiento; la suspensión temporal de la autorización o figura de intervención administrativa; o las medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o daño.

Con las reservas necesarias, puesto que estamos tratando de un texto que aún puede sufrir modificaciones sustanciales, podemos aventurarnos a realizar una primera valoración del contenido del Proyecto analizado. En él destacan algunas carencias especialmente llamativas. Ya hemos tenido ocasión de hacer referencia a la ausencia de una regulación específica o suficiente del grave problema de la *movida*. Resulta llamativo que en una Ley que pretende abordar el problema del ruido con carácter general no se haya incorporado la regulación de la contaminación acústica procedente de los locales de ocio y de la presencia de personas en la calle con ánimo de diversión a altas horas de la madrugada, esto es, la contaminación acústica procedente de la *movida*. Antes apuntamos los motivos que la Directiva europea pudo manejar para no incluir esta materia en su seno, dejando la cuestión en manos de los Estados miembros que sufran ese concreto problema. En el caso de España resulta evidente que se trata de una de las fuentes de contaminación acústica más significativas. Sobre todo se trata de la fuente de contaminación acústica que mayor grado de alteración causa en las personas que la sufren, que consideran que se trata de un problema perfectamente evitable mediante el ejercicio mínimamente diligente de las responsabilidades de la administración. Los afectados constatan una y otra vez que su problema no se resuelve debido a la falta de voluntad de las autoridades responsables. Estas se escudan en un supuesto vacío legal para no acometer las actuaciones necesarias. Por ello, no hubiera estado de más que esta

disculpa se cortara de raíz, regulando con claridad tanto las cuestiones materiales como formales que afectan a la materia. En concreto, se echa en falta una decidida prohibición de actividades o comportamientos que individual o colectivamente comporten molestias que los ciudadanos no tengan obligación de soportar en horario nocturno. Ni tan siquiera se hace precisa la prohibición del consumo de alcohol en la calle, como algunas Comunidades han considerado, pero sí al menos un precepto claro que evite las frecuentes aglomeraciones nocturnas. Por el contrario, el Proyecto de Ley optó por dejar las eventuales regulaciones que se puedan dar en este sentido en manos de los ayuntamientos, con lo que es previsible que de nuevo se reproduzcan las dudas de estos para abordar eficazmente un grave problema para el que todavía no se ha previsto solución a corto plazo.

La ausencia que tratamos resulta aún más llamativa si tenemos en cuenta que en la actualidad se preparan otras iniciativas legislativas, que trataremos más adelante, que inciden precisamente en este tema, pero que lo sitúan, quizá de una manera un tanto vergonzante, en el terreno de la lucha contra las toxicomanías o el alcoholismo, cuando en realidad, en la mayor parte de los casos se trata única y exclusivamente de un problema de contaminación acústica. Parece querer trasladarse el mensaje de que todas y cada una de las personas que participan en la *movida* padecen estas patologías, cuando la realidad es que muchas de las personas que se concentran en la calle para consumir alcohol lo hacen con los mismos criterios que pudieran tener en el interior de locales autorizados. De ello resulta que el problema a abordar cuando se regula este fenómeno no es tanto el consumo excesivo de alcohol (en algunos casos sí es un objetivo principal, como cuando se trata de perseguir el consumo por parte de los menores), como la contaminación acústica que se genera alrededor de este fenómeno.

Otra de las críticas que pueden formularse al Proyecto de Ley viene encadenada con la anterior. En contra de lo que anuncia su Exposición de Motivos, el texto básicamente se limita a recoger los enunciados de la Directiva comunitaria. Los añadidos sólo se refieren a aspectos organizativos o competenciales, necesarios para articular la aplicación de los preceptos de la Ley en nuestro país. Por tanto, se eluden cuestiones específicas relativas a la contaminación acústica en España, como es el caso de la mencionada *movida*. Además, por lo general los diferentes contenidos del Proyecto no se incardinan de una manera sistemática en la estructura general de protección contra el ruido que ya se encuentra en vigor en este momento. En nuestro ordenamiento se encuentran vigentes un conjunto de instrumentos de protección ambiental que, aunque precarios, han dado resultados positivos en sus limitados ámbitos, por lo que no conviene dejarlos de lado. A pesar de ello, en el texto del Proyecto parecen no tenerse en cuenta. Destaca la falta de articulación del Proyecto con las diferentes licencias administrativas que tienen como objetivo, entre otros, articular medios eficaces de protección contra la contaminación acústica. En

este grupo destaca de forma especial la licencia municipal de funcionamiento, regulada en el RAMINP. También quedan al margen del Proyecto otros instrumentos que han resultado útiles contra el ruido, como las evaluaciones ambientales o los procesos voluntarios de *ecoauditoría* o de *ecoetiqueta*.

Por otra parte, la redacción de la Ley tampoco es especialmente acertada. Parece más preocupada por la transposición completa de la Directiva que por lograr una redacción sistemática que permita integrar las novedades de la Directiva en los instrumentos que ya se encuentran en vigor.

b. La prohibición de consumo de alcohol en la vía pública y la restricciones acústicas en la misma

Como ya tuvimos ocasión de señalar, el Proyecto de Ley contra el ruido que en este momento se encuentra en gestación tiene su origen en la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La norma comunitaria no hace referencia en absoluto al problema, en cierto modo singular en nuestro país, del ruido producido por la denominada *movida*. Esta circunstancia ha dado lugar a que en el Proyecto de Ley no se recojan medidas que directamente pretendan abordar este particular problema. Otros textos legales anunciados aun antes que el Proyecto de Ley del Ruido pretenden abordar esta concreta cuestión, aunque relacionándola con la lucha contra la extensión indiscriminada del consumo de alcohol.

Sin embargo, resulta evidente que una de las fuentes más importantes de ruido es el consumo de alcohol en la calle y la concentración masiva de personas que ocasiona en determinadas zonas de las ciudades y los pueblos. Las molestias que esta situación genera son considerables y se ven agravadas cuando el problema tiene lugar a altas horas de la madrugada, como suele suceder.

A las manifestaciones de impotencia de las administraciones locales para abordar eficazmente este problema normalmente se añade una justificación: la falta de habilitación legal para intervenir en un ámbito en el que se encuentran afectados derechos fundamentales de las personas. Como ya tuvimos ocasión de señalar, los ciudadanos que disfrutan de su tiempo de ocio en locales o incluso en la calle suelen argumentar que no están haciendo otra cosa que ejercitar algunos de los derechos contenidos en la Constitución, como el derecho al disfrute de su libertad personal (artículo 17 CE) y deambulatoria (artículo 19 CE); el derecho de reunión (artículo 21 CE); o el derecho que se deduce de la obligación de los poderes públicos de facilitar la adecuada utilización del ocio (artículo 43.3 CE). También se pueden considerar potencialmente afectados determinados derechos de los promotores de establecimientos de ocio, principalmente el derecho a la libertad de empresa (artículo 38 CE).

Las Comunidades Autónomas fueron pioneras en la introducción de normas restrictivas del consumo de alcohol en la calle. En algunas de ellas desde hace tiempo se encuentra vigente la prohibición de consumo de alcohol en la vía pública. Así sucede en el caso de la Ley 3/1994, de Castilla y León, de prevención, asistencia e integración social de los drogodependientes, que en su artículo 23.5 señala que “no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en: g) la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de fiestas patronales regulados por la correspondiente ordenanza municipal”. La misma redacción tiene el artículo 20.4 de la Ley 9/1998, de Canarias, de prevención, asistencia e integración social en materia de drogodependencias. También la Ley cántabra 5/1997, de prevención, asistencia e integración social en materia de drogodependencias, utiliza la misma expresión para establecer la correspondiente prohibición, en concreto en su artículo 23.6.g). Por su parte, la Ley valenciana 3/1997 contiene esta misma prohibición en el artículo 18.4.e), que preceptuaba que “no se permitirá la venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas en los siguientes lugares: e) En la vía pública, salvo en los lugares de ésta en los que esté debidamente autorizado, o en días de fiestas patronales o locales, regulados por la correspondiente ordenanza municipal”. La norma más reciente es la Ley madrileña 5/2002, sobre drogodependencia y otros trastornos adictivos, que en los párrafos 3 y 4 de su artículo 30 preceptúa que “(3) no se permitirá la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal. Las Entidades Locales, a través de las correspondientes ordenanzas municipales, podrán declarar determinadas zonas como de acción prioritaria a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en determinados espacios públicos, fomentando, al mismo tiempo, espacios de convivencia y actividades alternativas, contando para el establecimiento de estas limitaciones con los diferentes colectivos afectados. (4) No se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimientos de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno que se determine por cada Corporación Local. En defecto de normativa local, se entenderá por horario nocturno el comprendido entre las veintidós y las ocho horas del día siguiente”. La conculcación de esta norma prohibitiva lleva aparejada una multa de hasta 300 euros.

Otras Comunidades Autónomas han optado por regular el fenómeno de la *movida* haciendo alusión a ella de una manera mucho más ambigua, fundamentalmente mediante el establecimiento de parámetros de comportamiento ciudadano referidos a la *buena vecindad*, la *conducta cívica normal*, o simplemente señalando que todos los comportamientos (no actividades) que originen ruido no deben sobrepasar los valores límite de inmisión fijados con carácter general. Esta es

la fórmula utilizada, por ejemplo, en la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, que en su artículo 14.2 señala que “las actividades que se pongan en marcha a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y los comportamientos ciudadanos que originan ruidos no pueden sobrepasar los valores límite de inmisión fijados por los anexos 3, 4 y 5.” Por su parte, el Decreto gallego 320/2002 establece la *conducta cívica normal* como parámetro de comportamiento *singular o colectivo* cuando se produzca una perturbación por ruidos para la vecindad. El tiempo dirá si estas disposiciones son útiles para frenar definitivamente los problemas generados por la *movida*.

Así pues, algunas Comunidades Autónomas han optado por prohibir de manera radical el consumo de alcohol en la vía pública, mientras otras han reglamentado la materia de una forma mucho más genérica, sin hacer alusión directa al fenómeno del consumo de alcohol en la calle, de tal manera que finalmente serán los ayuntamientos los que tengan en sus manos la difícil tarea de interpretar y aplicar correctamente las disposiciones mencionadas. Sin embargo, en otros territorios la materia se sigue considerando huérfana de una regulación que permita a las autoridades responsables, sobre todo los ayuntamientos, adoptar medidas con la seguridad de que cuentan con el suficiente respaldo legal. Esta situación, unida a la impopularidad que muchos entes locales atribuyen a un tratamiento estricto de la materia, trae como resultado una común abstención municipal. Por lo general, los ayuntamientos no desean intervenir en un asunto que les resulta extraordinariamente delicado y muy trabajoso, o por lo menos no desean ser los primeros en intervenir.

A la vista del panorama descrito, ahora es el Estado quien tiene la intención de promover una ley de prevención del consumo de alcohol que podría contemplar algunas medidas del tipo de las que ya se encuentran en vigor en algunas Comunidades Autónomas. El anteproyecto de *Ley antibotellón* fue anunciado por el Gobierno ya en febrero de 2002. Al parecer, en él se tenía la intención de no permitir la venta de alcohol en horario nocturno y elevar la edad mínima para adquirir bebidas alcohólicas, pasando de 16 a 18 años. Los menores que infringieran las disposiciones de esta norma podrían ser obligados a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, y se comunicaría a sus padres la infracción cometida. Por su parte, los mayores de edad podrían ser sancionados con una multa. Sin embargo, este anteproyecto no tuvo concreción alguna, y recientemente ha sido elaborado otro con un contenido diferente que parece rebajar los objetivos del primero. La nueva intención del Gobierno al promover esta norma parece ir en la línea de permitir el consumo de alcohol en la calle o en lugares y transportes públicos, siempre que no se altere la *tranquilidad ciudadana* o el derecho a la libre circulación de las personas (artículo 16 del anteproyecto). Con ello, la cuestión se traslada al momento en que corresponda realizar la interpretación y aplicación práctica de un concepto tan sumamente ambiguo como la *tranquilidad ciudadana*.

El resultado final consistirá, posiblemente, en que la decisión de actuar en este terreno de nuevo recaerá en los ayuntamientos, muy reacios, como vimos, a tomar iniciativas en este orden.

El panorama se vuelve más sombrío aún si pensamos que ni siquiera en las Comunidades Autónomas que cuentan con una normativa clara y contundente al respecto se ha conseguido una actuación eficaz de las autoridades municipales en la lucha contra este tipo de fenómenos⁶⁷, lo que hace pensar que si la normativa estatal se configura en términos menos exigentes que la autonómica, el resultado será un afianzamiento de la posición abstencionista tradicionalmente propia de los ayuntamientos.

Como tuvimos ocasión de señalar, también en el Proyecto de Ley estatal del ruido se realiza una somera referencia a la potestad municipal para abordar el problema de los ruidos generados por la acumulación de personas en la calle para consumir alcohol en horario nocturno. Así, se habilita a los ayuntamientos para que a través de sus ordenanzas tipifiquen infracciones relativas al ruido procedente de los usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias. De esta forma tan ambigua y tangencial, el Proyecto de Ley parece querer, por un lado, dejar constancia de que esta cuestión queda en manos de lo que decidan individualmente cada uno de los ayuntamientos a través de sus respectivas ordenanzas; y, al tiempo, habilitar a estos para que puedan regular la cuestión y, de este modo, abordar sin objeciones de orden legal los importantes problemas relacionados con la contaminación acústica provocados por la denominada *movida*. Con esta habilitación municipal se abre paso a la creación de un instrumento eficaz que evite sus efectos perniciosos, pero sólo cuando el ayuntamiento de que se trate opte por hacer uso de la habilitación y, sobre todo, se preocupe de aplicarla diligentemente.

En cualquier caso, los diferentes proyectos estatales que acabamos de mencionar sin duda supondrán, de aprobarse, un avance en la lucha contra los efectos más negativos de *movida* nocturna. Sin embargo, en la actualidad ya se cuenta con alguna norma vigente que en cierta manera podría servir de habilitación para una intervención eficaz en este terreno. Así, el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, señala que “todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno, en atención a los fines siguientes: b) asegurar la pacífica convivencia cuando pudiera ser perturbada por la

⁶⁷ En este sentido, el diario *El País* de 29 de agosto de 2003, en su página 16, señala que en la Comunidad de Madrid la prohibición lleva en vigor más de un año, y en un principio retrajo a muchos jóvenes de la práctica del *botellón*, pero después de un tiempo los vecinos del centro de la capital vuelven a quejarse de la presencia de jóvenes consumiendo alcohol en la calle y produciendo ruido por la noche sin que nadie se lo impida.

celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad”. Sin embargo, esta disposición no ha sido desarrollada convenientemente, y, por tanto, su efectividad ha sido muy limitada, al menos para el tratamiento del problema que conocemos, lo que en gran parte explica que el Gobierno se haya planteado la necesidad de abordarlo a través de una nueva y específica norma con rango de ley.

En la misma línea se desenvuelve el Proyecto de Ley gallega que pretende reformar la Ley sobre Drogas de 1996. Este proyecto (Boletín Oficial del Parlamento de Galicia n.º 178, de 6 de septiembre de 2002) prevé la prohibición de venta y consumo de alcohol en la calle, salvo excepciones reguladas en las ordenanzas municipales, así como la venta o suministro de alcohol de forma ambulante o efectuada a distancia en horario nocturno. También prohíbe la venta de alcohol a los menores de 18 años.

La misma tendencia restrictiva en cuanto al consumo de alcohol en la calle se encuentra presente en el ya vigente Decreto gallego 320/2002, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas-tipo sobre protección contra la contaminación acústica. Así, serán los titulares de establecimientos los responsables de que los usuarios no produzcan molestias al vecindario, o de que la consumición de bebidas expeditas en el local no se dé fuera del establecimiento o en lugares no autorizados. En el caso de que sus recomendaciones no sean atendidas, se les hace responsables de avisar a la policía municipal. Estas medidas afectan a la denominada *movida* relacionada con la actividad de los locales existentes en una determinada zona. Sin embargo, esta no es la única forma de manifestación del fenómeno de la *movida*, que en ocasiones se da sin relación alguna con los locales establecidos, como sucede con las concentraciones en plazas o calles para consumo de alcohol comprado previamente en establecimientos comerciales. Para este tipo de *movida*, denominada popularmente *botellón*, el Decreto gallego 320/2002 establece que entre las 10 de la noche y las 8 de la mañana queda prohibido cantar, usar instrumentos musicales o semejantes, gritar o vociferar. Sin embargo, siempre queda la duda del tratamiento que deben recibir las conductas que individualmente no encajan en la anterior descripción, sino que generan molestias por el efecto acumulativo que provocan conductas no desproporcionadas de cada uno de los asistentes a los *botellones*. Esta circunstancia también se prevé en el Decreto gallego 320/2002, que establece que cualquier otra actividad o comportamiento *singular o colectivo* no comprendido entre los precedentes, pero que comporte una perturbación por ruidos para la vecindad, evitable con la observancia de una *conducta cívica normal*, será sancionado conforme a lo establecido en el reglamento. Parece claro que con esta disposición se ha querido hacer frente al problema concreto que acabamos de mencionar. Sin embargo, cabe aquí la misma objeción que ya expusimos para el caso del anteproyecto de Ley estatal, esto es, que

la conducta descrita es lo suficientemente ambigua como para hacer dudar a los ayuntamientos en cuanto al correcto modo de proceder en el caso concreto.

En cualquier caso, tanto por lo que se refiere a la normativa gallega como a la futura normativa estatal, para el caso de que finalmente se apruebe con la redacción propuesta, debe afirmarse la suficiencia de la misma para propiciar una eficaz labor de los ayuntamientos en la lucha contra los ruidos nocturnos procedentes de la llamada *movida*. Las expresiones analizadas son lo suficiente claras como para amparar una actividad positiva de los entes locales que deseen actuar en este terreno en el ejercicio de sus funciones. Otra cosa será que no deseen hacerlo por diferentes motivos, entre los que destacan, como vimos, la impopularidad de estas intervenciones entre determinados sectores de la población, y la dificultad operativa. Si el ayuntamiento de que se trate no desea perseguir este tipo de fenómenos, sin duda una de sus principales disculpas consistirá en mencionar la redacción ambigua de los textos legales a que hemos hecho referencia.

Los diferentes Defensores del Pueblo conocen desde hace tiempo los problemas ocasionados por la denominada *movida* a través de las numerosísimas quejas que versan sobre este tema. Por ello, en sus Informes Anuales han sido habituales los comentarios críticos al tratamiento de la cuestión por las diferentes administraciones. Por el contrario, no han abundado las resoluciones (recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales) específicamente referidas a los problemas ocasionados por el consumo de alcohol en la calle.

Sí conocemos una reciente recomendación del *Valedor do Pobo* sobre la materia. Efectivamente, la institución gallega recomendó al Ayuntamiento de Ares (A Coruña) que con urgencia promoviera todas las medidas precisas para garantizar el descanso de los afectados por los ruidos nocturnos que se generan como consecuencia de la concentración de gente en la calle y por el consumo de alcohol en ella. En la queja, los vecinos de una zona de la localidad mencionada manifestaban sufrir durante los fines de semana los ruidos y demás molestias ocasionadas por la consumición de alcohol en la calle. A pesar de que lo denunciaron ante el Ayuntamiento, éste no adoptó medida alguna para solventar el problema. A la vista de lo señalado, el *Valedor do Pobo* admitió la queja a trámite e inició la correspondiente investigación. A través de la misma conoció que el Ayuntamiento de Ares argumentaba al respecto que no contaba con recursos suficientes para atender esta labor y que por ello esta debía quedar en manos de otras administraciones. Como réplica a los anteriores argumentos municipales, el *Valedor do Pobo*, aún en el procedimiento de investigación, señaló al Ayuntamiento que el control de la contaminación acústica es una función municipal desde hace mucho tiempo, por lo que no parecía adecuado que pretendiera abstenerse en el tratamiento de la problemática objeto de la queja. Además, el consumo de alcohol en la calle posiblemente tiene relación, al menos en parte, con la dispensación del mismo en

algunos locales, con respecto a los que el Ayuntamiento debería examinar si cuentan con la correspondiente licencia municipal; si ajustan su forma de funcionamiento a la licencia con que cuentan, en su caso; y si cumplen el horario que corresponde a su tipo de licencia. También citó las disposiciones referentes al consumo de alcohol en la calle establecidas en el Decreto autonómico 320/2002, al que anteriormente nos referimos.

El *Valedor do Pobo* fundamenta la competencia municipal sobre la materia en el artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que “el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: f) Protección del medio ambiente”. Así mismo, el artículo 9 de la Ley gallega 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica, señala que “corresponde a los Ayuntamientos ejercer el control del cumplimiento de la presente Ley, exigir la adopción de medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones se requieran y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento”. Ya anteriormente, el Reglamento 2.414/1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), de 1961, estableció la competencia municipal en el tratamiento de las actividades molestas, entre las que lógicamente se encuentran las generadoras de ruido. “Por tanto –señala el *Valedor do Pobo*–, la competencia municipal en este orden, además de resultar clara, viene de muy antiguo. Esta circunstancia hace que las posibles carencias de los ayuntamientos en este campo ya debieran haber recibido una eficaz respuesta, o, al menos, en el caso de continuar dichas carencias, el ente local debiera proponer un plan para su definitiva solución. Sin embargo, en el caso que examinamos, el reconocimiento de la insuficiencia de medios no viene acompañado de un plan para solucionarla, sino que únicamente se señala que son otras las administraciones a las que corresponde actuar. Con eso se está perjudicando claramente a los ciudadanos afectados, que observan como el Ayuntamiento no atiende su responsabilidad en este terreno, pero tampoco se compromete a atenderla en un futuro inmediato mejorando la situación que dice padecer”.

La resolución del *Valedor do Pobo* continúa señalando que “si el Ayuntamiento no cuenta con suficientes recursos materiales y personales para atender esta responsabilidad que, como dijimos, asumió hace tiempo, lo que debe hacer es procurarlos por el medio más rápido y eficaz posible de entre los muchos que el ordenamiento pone a su alcance, y priorizar la consecución de este objetivo con respecto a otras actuaciones municipales que carecen de carácter preceptivo. Como ejemplo, podría promover las correspondientes comisiones de servicio de los policías o funcionarios municipales, o promover la colaboración necesaria con otras administraciones, tal y como señala la Ley 7/1997 para casos de necesidad, aunque esta colaboración deberá darse en las condiciones consensuales que también se

regulan en la Ley y en el marco de un proceso de normalización gradual de la situación de los medios municipales. Cualquier actuación de colaboración interinstitucional en este terreno debe entenderse siempre partiendo de la base de que es el Ayuntamiento el que tiene la responsabilidad de promover las iniciativas o actuaciones correspondientes para lograr una solución que haga retornar la situación a lo previsto por la normativa correspondiente, a la que ya hicimos referencia, fundamentalmente en lo relativo a las exigencias contenidas en el reciente Decreto Autonómico 320/2002, do 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las ordenanzas-tipo sobre protección contra la contaminación acústica, que establece un conjunto de normas que claramente se dirigen a impedir que el ruido nocturno impida el descanso de los vecinos de las zonas en las que se producen concentraciones como la que tratamos. Sin embargo, la actitud del Ayuntamiento parece ser otra bien distinta, al entender que la única actuación pendiente es la de las otras Administraciones, opinión que no podemos compartir por los motivos que venimos exponiendo”.

También señala el *Valedor do Pobo* que “el Ayuntamiento no respondió a nuestra solicitud expresa de información sobre la relación del consumo de alcohol en la calle con la dispensación del mismo en algunos locales. Efectivamente, la experiencia señala que es la agrupación de locales una de las circunstancias que da lugar a este tipo de fenómenos, y que los locales en muchas ocasiones no ajustan su funcionamiento a lo previsto en el RAMINP. En este caso, la frecuente alegación municipal a la ausencia de medios no puede tenerse como justificativa de una política abstencionista en este terreno. Si el ente local conoció adecuadamente los expedientes autorizatorios de los diferentes locales de la zona e incluso comprobó que la ejecución del proyecto y las medidas correctoras se adaptaban a lo aprobado inicialmente, concediendo las licencias de funcionamiento, no puede argumentar con coherencia que no dispone de medios para hacer un seguimiento eficiente del funcionamiento adecuado de los locales previamente aprobados. En cualquier caso, si el Ayuntamiento tiene ahora las carencias comentadas, entonces se debe dotar con urgencia de los medios apropiados para el cumplimiento de sus deberes legales en materia de contaminación acústica. El ordenamiento relativo a la materia atribuye al Ayuntamiento la responsabilidad sobre esta cuestión, por lo que la Administración municipal no puede abstenerse en el cumplimiento de sus funciones”.

Como resumen de los motivos de la recomendación, el *Valedor do Pobo* señala que “en lo que se refiere a los controles de los locales de la zona conflictiva, se echa en falta una actuación municipal que, en primer lugar, debería corregir los locales que funcionen sin ajustarse a lo previsto en el RAMINP, esto es, los que no cuentan con licencia de funcionamiento (lo que implica la correspondiente visita de comprobación del art. 34 del citado Reglamento); los que, contando con ella, sin embargo no se ajustan al tipo de licencia con que cuentan (café, bar, pub, discoteca

...); o los que no dan cumplimiento a su horario, también en función de su tipo de licencia, remitiendo las correspondientes actas de infracción a la administración competente para la sanción. Y, en lo que se refiere al control del ruido en la calle, se echan en falta otras iniciativas que, según el Decreto Autonómico 320/2002, también corresponden al Ayuntamiento. En primer término, debiera comprobarse si dicho consumo proviene de los locales, a los que en este caso podría corregirse aplicando las diferentes disposiciones del Decreto 320/2002 que citamos. Y, en caso de no provenir de ellos o de alguno de ellos, entonces debieran adoptarse las medidas generales de respeto a la tranquilidad en horario nocturno también previstas en el Decreto 320/2002, especialmente mediante la aplicación del precepto que señala que cualquiera actividad o comportamiento singular o colectivo que comporte una perturbación por ruidos para la vecindad, evitable con la observancia de una conducta cívica normal, será sancionado conforme a lo establecido en el propio Reglamento. Este, o bien tiene aplicación directa, en el caso de que el Ayuntamiento de Ares no cuente con ordenanza municipal de ruidos y vibraciones, o se aplicará en el momento en que se modifique la ordenanza municipal, para lo que se da un plazo máximo de un año desde la publicación del Decreto, el 28-11-2002, que está a punto de concluir”.

Por todo ello, concluye el *Valedor* que “de la información disponible parece deducirse que el Ayuntamiento no adoptó todas las medidas a su alcance para proteger los derechos constitucionales a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1), a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2), al medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (artículo 45), y a la protección de la salud (artículo 43), que pueden estar siendo objeto de menoscabo. Así pues, el principio constitucional de eficacia en la labor de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 CE) no parece haberse aplicado con rigor en el tratamiento de esta problemática, a la vista de la insuficiencia de la actuación municipal y fundamentalmente por la abstención en la adopción de las medidas adecuadas. Tal actitud podría dar lugar a responsabilidad de esa Administración, como viene reconociendo la última jurisprudencia”.

5. EL REGLAMENTO 2.414/1961, DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS

El Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), continúa siendo en nuestros días un instrumento fundamental para el control administrativo del ruido. Sin embargo, el RAMINP únicamente se refiere al ejercicio de las actividades, lo que excluye la posibilidad de controlar muchas otras fuentes de ruido que no tienen relación directa con el ejercicio de actividades

concretas. Este carácter parcial o limitado trae como consecuencia que fenómenos ruidosos de primer orden queden al margen de lo regulado en el RAMINP, como sucede con el ruido generado por las diferentes formas de tráfico. También queda al margen la contaminación acústica proveniente del consumo de alcohol en la calle, un fenómeno que posiblemente ni tan siquiera era previsible en el momento en que se aprobó el RAMINP.

Aunque el RAMINP no fue la primera norma reguladora de las condiciones sanitarias y ambientales de las actividades⁶⁸, sí fue la primera norma de nuestro ordenamiento en la que se utilizó con propiedad la expresión *medio ambiente*⁶⁹. El avance que supuso su publicación se ha ido consolidando firmemente a través de una muy prolija y acertada jurisprudencia, que ha permitido una ajustada aplicación del Reglamento y una adecuada labor administrativa que aún hoy en día sigue constituyendo un referente de buen hacer⁷⁰. Además, con posterioridad a la aprobación de la Constitución, el RAMINP ha sufrido un proceso de reinterpretación que sin duda ha servido para actualizar y hacer más útiles sus contenidos, desde el momento en que estos ahora deben entenderse conforme a lo dispuesto en la totalidad del Texto Constitucional, pero especialmente en los artículos 43 (derecho a la salud) y 45 (derecho al medio ambiente adecuado y a la calidad de vida)⁷¹.

68 El antecedente más cercano del RAMINP lo encontramos en el Reglamento de Establecimientos Clasificados de 1925, modificado por la Orden Ministerial de 13 de noviembre de 1950, que clasificaba los establecimientos en incómodos, insalubres y peligrosos. En contra del criterio después adoptado en el RAMINP, el antiguo Reglamento establecía un sistema de *numerus clausus* a la hora de determinar su ámbito objetivo. Por su parte, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, anterior al RAMINP y aún vigente, establece que estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles (artículo 22).

69 El artículo 1 del RAMINP señala que “el presente Reglamento, de obligatoria observancia en todo el territorio nacional, tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se aplica indistintamente en el mismo la denominación de *actividades*, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes”.

70 Prueba del riesgo que supone cualquier sustitución o modificación del RAMINP viene dada por la falta de actuación en este sentido de la Administración autonómica gallega. Efectivamente, la Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia, señala en su artículo 13 que “están sometidas al procedimiento de previa evaluación de incidencia ambiental todas las actividades que figuren en el nomenclator que al respecto se apruebe por decreto de la Xunta de Galicia, así como aquellas otras que, no estando incluidas en él, merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con las siguientes definiciones: ...”. Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda señala que “mientras no se aprueben las normas reglamentarias de desarrollo de esta ley, continuarán en vigor: el Decreto 2.414/1961, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. (...)”. A pesar del tiempo transcurrido desde entonces, la Xunta de Galicia aún no ha desarrollado un procedimiento de evaluación de incidencia ambiental distinto del procedimiento diseñado hace ya mucho tiempo por el RAMINP. Por tanto, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia permanece en vigor el RAMINP en su integridad, sin duda debido a la dificultad de modificar alguno de sus criterios, y, más aún, de su sustitución.

71 Esta interpretación conforme a la Constitución se resalta en algunas Sentencias del Tribunal Supremo, como las de 8 de octubre de 1997, 12 de febrero de 1998 y 14 de diciembre de 1998.

Desde la aprobación de la Constitución el RAMINP ha pasado a formar parte de la legislación básica del Estado⁷², de tal manera que el legislador autonómico no podrá legislar con parámetros menos proteccionistas. Y aun cuando este legislador autonómico haga un correcto uso de sus competencias normativas, ello no supondrá la total derogación del RAMINP en el respectivo territorio, sino que este pasará a tener carácter supletorio.

Así pues, las actividades que son potencialmente dañinas por contaminación acústica se clasificarán, de acuerdo con las definiciones del RAMINP, como molestas e insalubres, lo que supone que deben contar con la correspondiente licencia municipal de funcionamiento, otorgada por el ayuntamiento correspondiente después del examen del proyecto que se pretende ejecutar y de la comprobación de que el proyecto finalmente aprobado ha sido correctamente ejecutado con las medidas correctoras que en su caso se hayan impuesto. En el procedimiento interviene también la autoridad ambiental autonómica, con mayor capacidad de análisis técnico que la gran mayoría de los ayuntamientos⁷³. La Comunidad Autónoma emite un informe preceptivo y vinculante en el que se puede denegar la ejecución del proyecto o establecer condiciones que lo hagan ambientalmente viable. En cualquier caso, la actividad no puede ponerse en funcionamiento sin que previamente se haya otorgado la correspondiente licencia municipal y se haya procedido a realizar el acto de comprobación que regula el artículo 34 del RAMINP, sin que quepa por tanto el otorgamiento de lo que se conoce como *licencias provisionales* previas a dicho acto de comprobación.

La exigencia de una licencia municipal de funcionamiento para este tipo de actividades va a suponer que la labor municipal de vigilancia del correcto funcionamiento de las mismas se extienda a lo largo de toda su vida. Las licencias municipales de funcionamiento son autorizaciones *de tracto continuo*, como resalta,

72 La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1993 señala en este sentido que “en materia de defensa del medio ambiente contra ruidos es aplicable en la Comunidad Autónoma Balear como legislación básica estatal la constituida por la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 22-12-1972 (...) y por el citado Reglamento de Actividades Molestas, y como norma adicional el Decreto autonómico. De ahí se sigue que debe rechazarse por contraria al ordenamiento jurídico toda interpretación que suponga, como pretende la industria apelante, que el plazo de adaptación a que se refiere la Disposición Transitoria del Decreto 20/1987, de 26 de marzo, implica la suspensión o derogación temporal del derecho estatal que rige como legislación básica”. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1990.

73 PÉREZ MARTOS hace un halago de lo que llama el *procedimiento administrativo compartido*, y fundamentalmente de la intervención de la administración autonómica en el conocimiento de los expedientes de eventual concesión de la licencia, resaltando que supondrá una intervención especializada y cualificada que imprimirá un mayor rigor en la calificación y en la propuesta de medidas correctoras, así como objetividad e imparcialidad a la hora de realizar la labor mencionada, por tratarse de órganos no condicionados por la cercanía al problema, como puede suceder en el caso de los servicios municipales. Vid. J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003.

por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1993. Esta calificación supone que la licencia municipal conformará el estatuto para el funcionamiento de la actividad, de tal forma que la intervención administrativa posterior al acto de otorgamiento puede llegar a exigir que se adopten medidas correctoras adicionales a las reflejadas en el proyecto o sencillamente que se mantengan en permanente nivel de eficacia las contempladas en este. Ahondando en eso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1985 apunta que “las licencias se conceden bajo unas condiciones que, mientras sean cumplidas por su titular, obligan a ambas partes”. Así, la Sentencia citada anteriormente también apunta que “no basta con que al iniciar la actividad se instalaran los dispositivos correctores de las molestias e insalubridad de la actividad, sino que tales medidas deben persistir durante el tiempo que se ejerza la actividad, sin perjuicio de que de ser exigibles otras medidas, y previa nueva calificación, se determinen como necesarias y se impongan al titular de la licencia”. De esta forma, la pérdida de eficacia de tales medidas comporta la alteración del estatuto de funcionamiento de la actividad, del que es un supuesto característico el ejercicio de la misma amparándose en una licencia concedida para una actividad diferente. Así, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1986 que “aún después de concedida la licencia, la Administración sigue teniendo competencia para intervenir en el modo y forma en que se ejercita la actividad autorizada, estando legitimada para adoptar las medidas que aseguren la protección de los intereses públicos que puedan verse afectados”⁷⁴. Numerosas sentencias del Tribunal Supremo fundamentan su decisión en esta característica⁷⁵, resaltando que la licencia municipal genera una relación permanente entre su titular y la administración que dura todo el período de funcionamiento. Por ello, en cualquier momento posterior a su otorgamiento la administración podrá exigir la adopción de nuevas condiciones o medidas, siempre que así lo exija el interés público protegido por la ley e implícito en este tipo de licencias.

Esta doctrina se resume en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1992, cuando señala que “es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que afirma que las licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30-11-1961 (...) constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado, sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a las posibles contingencias que puedan aparecer

74 Informe del *Valedor do Pobo* de 1999, *op. cit.*, pág. 118.

75 Entre ellas podemos citar las Sentencias de 31 de enero de 1980, 8 de octubre de 1988, 17 de junio de 1989, y 12 de noviembre de 1992.

en el futuro ejercicio de la actividad. Y ello implica que respecto de estas licencias se atenúen o incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos, pues entendemos que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias y, en último término, proceder a la revocación de la autorización cuando todas las posibilidades de adaptación a las exigencias del referido interés hayan quedado agotadas”.

6. OTRAS NORMAS ESTATALES REGULADORAS DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

El Decreto 2.107/1968, de 16 de agosto, sobre el régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones, tiene por finalidad reconocida en su preámbulo intensificar los dispositivos previstos en el RAMINP para las fuentes de ruido, especialmente las que se dan en los núcleos urbanos donde el problema se siente con mayor intensidad. Y así, se faculta a los ayuntamientos para la adopción de las medidas o limitaciones que se consideren necesarias cuando en sus territorios la contaminación alcance o pueda alcanzar niveles susceptibles de causar efectos molestos, insalubres, nocivos o peligrosos para sus habitantes. Se tratará de ordenanzas contra los ruidos y vibraciones que pueden afectar a la totalidad o a parte del término municipal, y en las que se regularán las limitaciones de funcionamiento de las fuentes de sonido y las infracciones y sanciones.

Por su parte, el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas (REPAR), aprobado por Real Decreto 2.816/1982, también incide en la materia que tratamos desde el momento en que este tipo de espectáculos generan ruido. Estos deben contar con la correspondiente licencia, sin perjuicio del resto de las licencias o intervenciones administrativas concurrentes. Así, será necesaria licencia tanto para las obras nuevas de locales destinados a espectáculos o recreos públicos; las obras de adaptación y reforma; y las aperturas, para comprobar que la construcción o reforma y las instalaciones se ajustan íntegramente a las previsiones del proyecto. Cuando se trate de obras relativas a recintos de espectáculos o actividades recreativas incluidos en el ámbito del RAMINP, la tramitación del expediente para la obtención de la licencia se ajustará a lo dispuesto en el artículo 30 del mencionado RAMINP.

Especial relevancia tiene el régimen de funcionamiento de los espectáculos o actividades que se contiene en el REPAR, sobre todo en lo relativo a los horarios de

apertura de estos. En los artículos 68-70 del citado Reglamento se establece que mediante orden ministerial se fijarán los horarios atendiendo a circunstancias tales como las diferentes modalidades de actividades, las características del público a que se dirijan, las estaciones del año, y la festividad o laboralidad del día. Además, se habilita a los Gobernadores (hoy Subdelegados del Gobierno, o, en las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, órganos autonómicos correspondientes) o a los Alcaldes para que en determinadas circunstancias puedan conceder ampliaciones de horarios en atención a las peculiaridades de las poblaciones, zonas o territorios, y especialmente por la afluencia turística y la duración del espectáculo. El REPAR establece también que la autoridad gubernativa y los cuerpos policiales llevarán a cabo servicios ordinarios de vigilancia a los espectáculos y recreos públicos, “designando al efecto los funcionarios que en cada momento y lugar hayan de encargarse de la misma” (artículo 78.1).

La relación entre el ruido y la seguridad ciudadana y el orden público resulta evidente. Por ello, la conexión entre ambas materias no se pone de relieve únicamente a través del precepto del REPAR que acabamos de citar, sino también a través la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, hasta el punto de que en ocasiones se interpretó que algunos artículos de este texto servían como suficiente habilitación legal para intervenir en contra de las manifestaciones más agresivas del fenómeno de la *movida* o el *botellón*. Así, el artículo 23. e) de esta Ley Orgánica tipificaba como infracción grave la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo de los límites de la misma.

Otro texto legal que introduce elementos de protección contra el ruido de gran relevancia es la Ley de Ordenación de la Edificación, aunque se trate de requisitos fundamentalmente enmarcados en el ámbito civil. Las edificaciones y, en especial, los edificios residenciales, son centros emisores y receptores de contaminación acústica, por lo que deben contar con elementos que satisfagan los requisitos de habitabilidad. Entre ellos se citan los referidos a la higiene, la salud o la protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que este no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de los residuos (artículo 3.1.c.1). Se incluye específicamente la necesidad de que las edificaciones cuenten con una suficiente protección contra el ruido, de tal forma que este no ponga en peligro la salud de las personas y permita realizar satisfactoriamente sus actividades (artículo 3.1.c.2)⁷⁶.

⁷⁶ Sobre esta materia puede consultarse el trabajo de A. MARTÍNEZ NIETO, *La protección ambiental en el proceso de edificación*, en AA, nº 10, 2001, págs. 233-240.

Por su parte, otro mecanismo de lucha contra el ruido viene dado por la evaluación de impacto ambiental, regulada en el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, reformado por el Real Decreto Ley 9/2000 y, finalmente, por la Ley 6/2001. La contaminación acústica resulta un elemento a tener en cuenta en este procedimiento preventivo. En el correspondiente estudio de impacto ambiental debe incluirse la descripción general del proyecto y la estimación de tipos y cantidades de residuos, vertidos y emisiones de materia o energía resultante; o la evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población. Los efectos específicamente referidos a la contaminación acústica no se citan en el Real Decreto Legislativo, pero a pesar de ello resulta evidente que están presentes en las descripciones genéricas que en él se contienen. En cambio, el Real Decreto 1.131/1988, que desarrolla el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, sí menciona específicamente el ruido como elemento propio de la evaluación de impacto ambiental. El artículo 6 de citado Decreto preceptúa que “la evaluación de impacto ambiental debe comprender, al menos, la estimación de los efectos sobre la población humana, la fauna, la flora, la vegetación, la gea, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje y la estructura y función de los ecosistemas presentes en el área previsiblemente afectada. Asimismo, debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y *las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones*, olores, emisiones luminosas, y la de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución”. El artículo 8 del mismo Decreto señala que en la descripción del proyecto y sus acciones se incluirá “la descripción, en su caso, de los tipos, cantidades y composición de residuos, vertidos, emisiones o cualquier otro elemento derivado de la actuación, tanto sean de tipo temporal durante la realización de la obra, o permanentes cuanto ya esté realizada y en operación, en especial, *ruidos, vibraciones*, olores, emisiones luminosas, emisiones de partículas, etc.”.

Por tanto, los elementos relativos al ruido deben tenerse presentes en la primera fase de la evaluación, esto es, en la elaboración del estudio de impacto ambiental y en la presentación del proyecto a evaluar, lo que dará lugar a su análisis en el proceso global de evaluación. Todo ello se tendrá presente en la posterior declaración de impacto ambiental, que finalmente se integrará en la eventual autorización o aprobación del proyecto. Esta forma de análisis *previa* o *preventiva* ha configurado a la evaluación de impacto ambiental como uno de los principales instrumentos utilizados en los países desarrollados para la protección del medio ambiente⁷⁷. Sin embargo, quedan al margen de este eficaz procedimiento

77 Vid. F. L. DE ANDRÉS ALONSO, *Las recientes sentencias del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de las declaraciones de impacto ambiental*, en “Revista Aranzadi de Derecho Ambiental”, n° 3, 2003, pág. 193.

importantes actuaciones públicas que tienen una incidencia capital en el medio ambiente y, en concreto, en la contaminación acústica que le afecta. Efectivamente, la planificación urbanística no es objeto de evaluación de impacto ambiental, a pesar de lo evidente que resulta la interdependencia entre el medio ambiente y la planificación del territorio, como tendremos ocasión de reseñar con mayor detalle más adelante. A la vista de esta llamativa carencia, la Directiva 2001/42/CE prevé completar el sistema de evaluación ambiental, estableciendo su necesidad también en los supuestos de planes y programas que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, así como en caso de modificaciones de tales planes y programas.

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, regula tanto la contaminación que se produce por liberación de sustancias o partículas como la originada por formas de energía, entre las que se encuentra el ruido. Ya su Exposición de Motivos citaba la lucha contra el ruido como uno de los muchos aspectos parciales de la política general de defensa del medio ambiente. El artículo 1.2 de este texto señala que “se entiende por contaminación atmosférica, a los efectos de esta Ley, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas o los bienes de cualquier naturaleza.” Sin embargo, la aplicación práctica de las previsiones de la Ley está condicionada en gran medida por las disposiciones reglamentarias que la desarrollan, labor realizada fundamentalmente por el Decreto 833/1975, de 6 de febrero. Este reglamento sólo establece los niveles de inmisión para el caso de sustancias o partículas, de tal manera que cuando se sobrepasen se producirá la declaración de *Zonas de Atmósfera Contaminada o en Situación de Emergencia*. Lo mismo sucede con los niveles de emisión de agentes contaminantes, que parecen identificarse exclusivamente con sustancias o partículas. Por ello, al prescindirse de la regulación de las formas de energía en el nivel reglamentario, la normativa sobre contaminación atmosférica ha resultado inoperante para la lucha contra el ruido.

Las normas sanitarias hacen referencia a la prevención de los riesgos para la salud que se pudieran derivar de cualquier forma de contaminación o degradación del medio, entre las que se incluye el ruido. Así, en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se contienen una serie de disposiciones de sanidad ambiental, como la atribución a la administración sanitaria de la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire, con especial incidencia en la contaminación atmosférica (artículo 18.6); y la participación de estas mismas autoridades en la legislación y ejecución de las legislaciones sobre calidad del aire, suelo y subsuelo, distintas formas de energía, transporte colectivo, medio laboral, lugares, locales e instalaciones de esparcimiento público, y cualquier otro aspecto del medio ambiente relacionado con la salud (artículo 19. 2.a, e, f, i, k, y m).

Por último, la legislación industrial tiene una trascendental incidencia en la materia que tratamos. Un número muy considerable de sectores de la industria

tienen como finalidad producir bienes generadores de contaminación sonora, y cada uno de ellos reunirá una problemática particular. Además, la propia actividad productiva constituye una potencial fuente de ruidos. En términos generales, la Ley de Industria recoge como uno de sus fines la promoción de la seguridad y la calidad ambiental (artículo 2.3). Así, las instalaciones industriales de alto riesgo contaminante o nocivas para las personas, la flora, fauna, bienes y medio ambiente que se determinen reglamentariamente deben adecuar su actividad y la prevención de los riesgos a lo que establezcan sus planes de seguridad, que se someterán a la aprobación y revisión periódica de la administración (artículo 11).

Por lo que se refiere a cada uno de los sectores de actividad, el uso de máquinas al aire libre se regula en el Decreto 212/2002, de 22 de febrero, de emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre, que transpone la Directiva 2000/14/CE. Con este reciente Decreto se amplía el ámbito objetivo afectado por las correspondientes limitaciones, con respecto a la anterior normativa contenida en el Decreto 245/1989.

En materia de ruido provocado por los vehículos, el artículo 70.2 del Texto Articulado de Ley de Tráfico habilita a los agentes de la autoridad para inmovilizar el vehículo cuando supere el nivel de ruido reglamentariamente establecido.

Por su parte, el transporte aéreo constituye otro sector que genera una importante contaminación acústica, por lo que el Derecho ha procurado ordenar esta actividad y reducir en lo posible su incidencia negativa en la calidad de vida de las personas que viven en zonas especialmente sensibles. De este modo se ha procurado la evaluación en profundidad de la ubicación de los aeropuertos. En este orden, resulta de especial importancia una correcta planificación del territorio que separe adecuadamente los asentamientos urbanos de los propios aeropuertos y los pasillos aéreos. Junto a ello debe realizarse una evaluación de impacto ambiental de los proyectos de aeropuertos suficientemente exhaustiva como para permitir la elección de la mejor alternativa⁷⁸. También se han establecido normas relativas al tráfico aéreo, como las contenidas en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social. Esta *ley de acompañamiento*, bajo la rúbrica “Procedimientos que disciplinan el tráfico aéreo en materia de ruido”, establece que “toda aeronave deberá seguir, en las fases de despegue y ascenso, en las de aproximación y aterrizaje, y durante las fases previas y posteriores al vuelo en los aeropuertos, los procedimientos de disciplina del tráfico aéreo en materia de

78 En este orden, la evaluación sobre la ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas ha resultado especialmente compleja. El resultado final no ha estado exento de críticas. Como consecuencia del proceso mencionado se han creado, a través de la Orden de 21 de enero de 1999 (BOE nº 23, de 27-1-1999), las Comisiones Interministeriales de Gestión del Plan de Aislamiento Acústico y de Vigilancia del Ruido en aplicación de la declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas.

ruido aprobados por el Ministerio de Fomento contenidos en las publicaciones de información aeronáutica a que se refiere el Capítulo IV del Libro Octavo del Reglamento de Circulación Aérea aprobado por Real Decreto 73/1992, de 31 de enero”. Los procedimientos aludidos determinarán: “A) Las restricciones horarias de utilización del aeropuerto. B) Las restricciones a la operación de aeronaves en base a la categoría acústica o niveles de ruido de las mismas. C) Las restricciones en el uso de las distintas rutas establecidas de aproximación o salida, en función de las características y equipamiento de las aeronaves. D) Las restricciones de sobrevuelo o de altitud en zonas de especial sensibilidad acústica. E) Las restricciones a la utilización de reserva, cuando no resulte justificado por razones de seguridad. F) Las restricciones por razón de horario o situación, al uso de las unidades auxiliares de potencia APU. G) Las restricciones para la realización de prueba de motores. H) Los niveles máximos de ruidos establecidos en puntos de las trayectorias o cercanos al aeropuerto. I) Las desviaciones máximas permitidas respecto a las rutas ATS definidas para cada maniobra, incluyendo las alturas a partir de las cuales se podrán permitir desviaciones mayores. J) Los métodos de abatimiento del ruido que requieran una combinación de medidas que afecten a las actuaciones del avión, como uso de flaps, potencias reducidas, pendientes de ascenso y otras, tendentes a disminuir el ruido, dentro de los límites que permitan los manuales de vuelo de las aeronaves afectadas”. Cada aeropuerto puede tener su procedimiento específico dedicado a disciplinar el tráfico aéreo. En él se deberán tener en cuenta la problemática acústica, las características físicas y de configuración del aeropuerto, el equipamiento de ayudas a la navegación que soporten el guiado de los aviones y las características y limitaciones de los aviones afectados.

Por su parte, la Ley 55/1999, a través de su artículo 63, modificó la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea⁷⁹, y estableció que “las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que exigieren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional”. Además se señala que “mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea. -La disposición de desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones. -El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otros que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas,

⁷⁹ El artículo 63 de la Ley 55/1999 modifica los artículos 36, 145 y 151 de la citada Ley de Navegación Aérea y añadió una disposición adicional única, en la que se contiene la regulación mencionada.

incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos. -Sólo dará lugar a expropiación forzosa, la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados”⁸⁰.

Así mismo se han promovido mejoras técnicas de las condiciones acústicas de los aviones, como es el caso del Real Decreto 873/1987, de 29 de mayo, sobre limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas⁸¹; el Real Decreto 1.256/1990, de 11 de octubre, sobre limitación de emisiones sonoras de los aviones de reacción subsónicos civiles⁸²; o el Real Decreto 1.422/1992, de 27 de noviembre, sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos civiles⁸³. A través de las normas mencionadas se establece como requisito de navegabilidad las denominadas *certificaciones acústicas*, consistentes en la comprobación del cumplimiento de las especificaciones que se mencionan en cada caso.

7. LAS NORMAS AUTONÓMICAS Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES REGULADORAS DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Al menos en el ámbito territorial de alguna Comunidad Autónoma ya existe una regulación con rango de ley sobre el ruido, como es el caso de Galicia, donde resultó aprobada por su Parlamento después de que el *Valedor do Pobo* subrayara su necesidad a través de un Informe Extraordinario titulado *La contaminación acústica en Galicia*, de 1996, en el cual se concluía, entre otras cosas, que existía unanimidad a la hora de considerar que la normativa existente sobre ruidos no era suficientemente clara, ni bastante actualizada, ni generaba un cuerpo coherente de doctrina que resultara fácil de manejar. En consecuencia, se recomendaba llenar los vacíos legales detectados, especialmente a través de una norma autonómica con rango de ley⁸⁴. La Ley 7/1997, de protección contra la contaminación acústica⁸⁵, “si bien no solventó, ni mucho menos, todos los conflictos derivados de la incidencia

80 Disposición Adicional Única de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

81 A través de este Real Decreto se transpone la Directiva del Consejo 80/51/CEE, de 20 de diciembre de 1979, modificada por la Directiva del Consejo 83/206/CEE, de 21 de abril de 1983, sobre limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas.

82 Con este Real Decreto se transpone la Directiva 89/629, de 4 de diciembre.

83 Con este Real Decreto se transpone la Directiva 92/14/CEE, de 2 de marzo de 1992. El Real Decreto ha sido modificado por los Reales Decretos 325/1995, de 3 de marzo (BOE, núm. 71, de 24 de marzo de 1995), y 1.908/1999, de 17 de diciembre (BOE, núm. 3, de 4 de enero de 2000).

84 *La contaminación acústica en Galicia*, Informe Extraordinario del *Valedor do Pobo*, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostela, 1996, pág. 141.

85 Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica (DOG de 20 de agosto de 1997; BOE de 3 de octubre de 1997).

del ruido en las personas, lo cierto es que supone una sólida base para el desarrollo de las labores pendientes en este orden”, como señaló más adelante el *Valedor do Pobo*⁸⁶.

Hoy también Cataluña y la Comunidad Valenciana cuentan con una Ley reguladora del ruido. Cataluña aprobó la Ley 16/2002, de 26 de junio, de protección contra la contaminación acústica (BOE de 25-7-02), norma que ha sido parcialmente recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (BOE de 22-11-02). Por su parte, la Comunidad Valenciana aprobó la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica (BOE de 10-01-2003).

Sin embargo, la presencia de una regulación general sobre la materia no constituye el fin del problema. Así lo constatan los diferentes Informes del *Valedor do Pobo* posteriores a la entrada en vigor de la Ley autonómica 7/1997. En ellos, junto a la clásica enumeración de problemas que se vienen repitiendo en los diferentes Informes, también se señala que “al margen del dato positivo que supone contar ya con un marco jurídico ciertamente sistemático y de mayor claridad que el anterior, se observa que en su aplicación continúan ciertas actuaciones municipales al margen de las nuevas exigencias garantistas”⁸⁷. Con ello se confirma la importancia de una eficaz labor de las administraciones, por encima de la también precisa reforma legislativa, tal y como acertadamente intuía L. MARTÍN-RETORTILLO al señalar que “no es cuestión sólo de respuestas normativas (...). Con el ruido ya no va a resultar suficiente con introducir modificaciones normativas concretas, sino que se va a exigir poner en marcha programas o planes directamente encaminados a atajar comportamientos no queridos y a favorecer, en cambio, resultados que se consideran deseables y alcanzables”⁸⁸.

Por su parte, en el nivel local se promovieron un número muy considerable de ordenanzas municipales que tratan de poner coto al alto nivel de contaminación acústica que soportan muchos ciudadanos. Así, por ejemplo, ayuntamientos como los de A Coruña, Vigo o Santiago de Compostela cuentan ya con su respectiva ordenanza de ruidos y vibraciones. A su vez, la Administración autonómica gallega elaboró, aprobó y publicó en 2002 una *Ordenanza-tipo* para que los ayuntamientos orienten su labor normativa en esta materia. El Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas-tipo sobre protección contra la contaminación acústica, se publicó en el Diario Oficial de Galicia nº. 230, del 28 de noviembre de 2002. En su Exposición de Motivos señala que “muchos ayuntamientos de Galicia no disponen de ordenanzas propias

86 Informe del *Valedor do Pobo* de 1999, *op. cit.*, pág. 202.

87 Informe del *Valedor do Pobo* de 1999, *op. cit.*, págs. 202-203.

88 LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en “el Informe” del Defensor del Pueblo sobre 1994*, en *REALA* nº 265, enero-marzo 1995, pág. 91.

específicas sobre ruido y vibraciones, dada la complejidad técnica para su elaboración, que exige un gran esfuerzo de los ayuntamientos con recursos limitados para contar con facultativos especializados en la materia”. A pesar de ello, “los ciudadanos demandan una acción más decidida y rigurosa de la Administración en defensa de su salud y tranquilidad”. Este es el motivo por el que se aprueba la ordenanza-tipo sobre protección contra la contaminación acústica y se determina una tabla de “valores máximos que constituyan un común denominador en el que se fundamente la efectividad del derecho a no soportar molestias exageradas causadas por la contaminación acústica, en el espíritu de coadyuvar en el ejercicio de las competencias municipales y respetando la potestad de los ayuntamientos de elaborar ordenanzas sobre ruido y vibraciones adaptadas a sus características y en las que se establezca, si es el caso, una mejor protección.” El Decreto será de aplicación directa en todos los ayuntamientos de Galicia que no tengan aprobadas ordenanzas sobre ruidos y vibraciones, y también en aquellos ayuntamientos que, teniendo aprobadas ordenanzas sobre ruidos y vibraciones, aún no las adaptaron a lo previsto en la Ley 7/1997, de protección contra la contaminación acústica, y el Decreto 150/1999, que la desarrolla. Por su parte, los titulares de las actividades disponen de un año para adaptarse a las medidas previstas en el nuevo Decreto. Además, se establece la necesidad de que los ayuntamientos adapten sus ordenanzas municipales en materia de ruidos y vibraciones a los contenidos de esta reglamentación también en el plazo de un año.

Este Decreto regulador de la *ordenanza-tipo* preceptúa que serán los titulares de establecimientos los responsables de que los usuarios, al entrar o salir del local, no produzcan molestias al vecindario, o de que la consumición de bebidas expeditas en el local no se dé fuera del establecimiento o en lugares no autorizados. En el caso de que sus recomendaciones no sean atendidas deberán avisar inmediatamente a la policía municipal. Además, el Ayuntamiento establecerá las medidas necesarias para disminuir el nivel sonoro exterior en las zonas de la ciudad donde existan numerosos establecimientos abiertos al público y los niveles de ruido ocasionados por la adición de actividades existentes y las personas que los utilizan superen en más de 3 dB los umbrales establecidos. Entre esas medidas se encuentra la declaración de estas zonas urbanas como *zonas saturadas por acumulación de ruidos*. Entre las 10 de la noche y las 8 de la mañana queda prohibido cantar, usar instrumentos musicales o semejantes, gritar o vociferar; realizar reparaciones domésticas o trabajos que produzcan molestias, salvo autorización expresa; realizar trabajos de bricolaje cuando los ruidos o vibraciones superen los niveles permitidos; o utilizar aparatos domésticos si emiten un nivel de ruido superior al permitido en el reglamento. Y, por último, también se establece que cualquier otra actividad o comportamiento singular o colectivo no comprendido entre los precedentes, pero que comporte una perturbación por ruidos para la vecindad, evitable con la

observancia de una conducta cívica normal, será sancionado conforme a lo establecido en el reglamento.

Como señalan GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO⁸⁹, una de las ordenanzas españolas más completas es la aprobada por el Ayuntamiento de A Coruña. Consta de 4 Títulos⁹⁰ y 105 artículos. Interesa especialmente el tratamiento que esta norma da al comportamiento ciudadano en la vía pública y en la convivencia diaria. En este orden, el artículo 36 de la Ordenanza señala:

“1. La producción de ruidos en la vía pública y en las zonas de pública concurrencia (plazas, parques, etc.) o en el interior de los edificios, deberá ser mantenida dentro de los límites que exige la convivencia ciudadana y el respeto a los demás.

2. La prescripción establecida en el párrafo anterior se refiere a ruidos producidos, especialmente en horas de descanso nocturno, por las circunstancias que se señalan en los siguientes apartados. 2.1. Volumen especialmente alto de la voz humana o la actividad directa de las personas. 2.2. Funcionamiento de electrodomésticos y aparatos o instrumentos musicales o acústicos. 2.3. Funcionamiento de instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración. 2.4. Instalaciones mecánicas en general (máquinas, motores, ordenadores). 2.5. Los sonidos producidos por los diversos animales domésticos”.

Por su parte, el artículo 37 (*Actividad humana*) señala que “en relación con los ruidos a que se refiere el artículo 36.2.1 (volumen especialmente alto de la voz humana o la actividad directa de las personas) queda prohibido: 1. Cantar, gritar, vociferar, especialmente en horas de descanso nocturno. 2. Realizar trabajos y reparaciones domésticas entre las 22 horas y las 8 horas del día siguiente. 3. Realizar trabajos de bricolaje con carácter asiduo, dentro del mismo horario, cuando los ruidos producidos durante la ejecución de los mismos superen los niveles expresados en esta Ordenanza. 4. Realizar cualquier actividad perturbadora del descanso ajeno en el interior de las viviendas, durante el horario nocturno, tales como fiestas, juegos, arrastre de muebles y enseres, reparaciones materiales o mecánicas de carácter doméstico, etc. 5. De forma general, queda prohibida cualquiera de las actividades antes reseñadas, durante los domingos y festivos”.

89 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 120.

90 El Título I regula las disposiciones generales relativas a la intervención de la Administración en materia de ruidos; los Títulos II y III establecen los criterios de prevención específica contra el ruido que afectan a la edificación, los vehículos, los sistemas de alarma, los trabajos en la vía pública, el comportamiento ciudadano en la vía pública y la convivencia diaria; además, regulan los permisos y licencias de los establecimientos públicos y actividades de esparcimiento o recreativas. Por último, el Título IV establece el régimen sancionador.

Finalmente, el artículo 43 de la Ordenanza (otras actividades y comportamientos) señala que “cualquier otra actividad o comportamiento personal o colectivo no comprendido en los artículos precedentes, que conlleve una perturbación por ruidos para el vecindario, evitable con la observancia de una conducta cívica normal, se entenderá incurso en el régimen sancionador de esta Ordenanza.”⁹¹

Como vemos, la redacción de este último artículo de la Ordenanza municipal de A Coruña fue recogida en el Decreto gallego 320/2002, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas-tipo sobre protección contra la contaminación acústica. Dicha redacción suscitó y suscita fundadas esperanzas como posible instrumento para la lucha contra las expresiones más perjudiciales del fenómeno de la *movida*. Sin embargo, la experiencia en cuanto a la aplicación de la Ordenanza de A Coruña no puede ser más desalentadora. A pesar de la redacción de su artículo 43, lo cierto es que su utilización ha sido prácticamente nula o al menos ineficaz, puesto que los tradicionales problemas generados en determinadas zonas de la ciudad continúan produciéndose, sin que se observe una intervención del Ayuntamiento que ponga remedio a la situación. Esto hace pensar que en el resto de

91 En relación con las otras actividades o comportamientos mencionados en el artículo 36 se establece lo siguiente:

Artículo 38 (aparatos de radio, televisión, instrumentos musicales, etc.) 1. En relación con los ruidos a que se refiere el artículo 36.2.2, se tendrá en cuenta que la televisión, radio y otros aparatos musicales deberán ajustar su volumen de forma que no sobrepasen los niveles establecidos en la Ordenanza. 2. Asimismo, el uso de los diversos instrumentos musicales se realizará adoptando las necesarias precauciones, tanto en su instalación como en el local donde se utilicen, de modo que los niveles de ruidos producidos no superen los límites establecidos en la Ordenanza. 3. Para la práctica habitual de música, cuando exista posibilidad de transmitir sonidos a viviendas colindantes por encima de los niveles permitidos en esta Ordenanza, se adecuará el local de tal forma que no se irradian ruidos y molestias a dichas viviendas colindantes.

Artículo 39 (utilización de electrodomésticos en horas nocturnas.) En relación con los ruidos a que se refiere el artículo 36.2.2 se prohíbe la utilización desde las 24 horas hasta las 8 horas del día siguiente de cualquier tipo de aparato doméstico, como es el caso de lavavajillas, lavadoras, licuadoras, aspiradoras y otros, cuando sobrepasen los niveles acústicos establecidos en la Ordenanza.

Artículo 40 (instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración.) Los equipos de las instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración, tales como ventiladores, extractores, unidades condensadoras y evaporadoras, sistemas de refrigeración y otros similares, no transmitirán al interior de los edificios niveles sonoros o vibratorios superiores a los establecidos en esta Ordenanza.

Artículo 41 (animales domésticos) 1. En relación con los ruidos a que se refiere el artículo 36.2.5 se establece la obligatoriedad, por parte de los propietarios de animales domésticos, de adoptar las medidas necesarias a fin de que los ruidos producidos por los mismos no ocasionen molestias al vecindario, debiendo de contar con las autorizaciones que fuesen procedentes. 2. En particular, se prohíbe dejar solos en casa a perros cuando ello fuere constitutivo de fuente de molestias para el vecindario. 3. No podrán dejarse los animales en las zonas que señalan las actuales Ordenanzas para la protección y tenencia de animales de compañía.

Artículo 42 (mensajes publicitarios y actividades análogas) 1. Con carácter general se prohíbe el empleo de todo dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso o distracción. 2. Esta prohibición no regirá en los casos de alarma, urgencia o especial significación ciudadana.

Galicia puede darse algo parecido, es decir, que las esperanzas despertadas por la aprobación del Decreto 320/2002 queden frustradas. GARCÍA SANZ y JAVIER GARRIDO resaltan la importancia de contar con una regulación, pero si al tiempo no se ponen en marcha los correspondientes medios para su aplicación “es fácil que todo se quede en buenas intenciones⁹².”

92 B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *op. cit.*, pág. 123.

CAPÍTULO III

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. INTRODUCCIÓN

Una vez determinada la magnitud del problema que tratamos, debemos pasar a analizar la reacción de los poderes públicos para hacerle frente, erradicando o al menos paliando los graves efectos que el ruido causa en multitud de ciudadanos. En muchos casos los afectados se enfrentan a la situación con verdadera impotencia, con la sensación de que los poderes públicos no les atienden como correspondería y, por tanto, sintiendo cierta indefensión ante la realidad que están padeciendo y que consideran perfectamente evitable si se actuara con un mayor grado de interés y eficacia.

Sabemos que es a la administración pública, y, principalmente, a los ayuntamientos, a quien corresponde enfrentarse en primer término a las situaciones de contaminación acústica que conculquen de algún modo la legalidad. Por ello, en el presente Capítulo abordaremos la forma en que las diferentes administraciones se comportan cuando realizan los preceptivos controles preventivos que deberían evitar los ruidos, y también cuando se reclama de ellas, generalmente mediante denuncia, una reacción para corregir situaciones ilegales. En el Capítulo siguiente completaremos el examen del comportamiento de los poderes públicos en esta materia mediante el análisis de la actuación de los Juzgados y Tribunales, en especial los de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hace ya tiempo, el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO llamaba la atención sobre el comportamiento de las administraciones ante el ruido, poniendo de relieve

las muchas carencias que se apreciaban en esta materia y las graves consecuencias que de ello se derivaban. Lo hizo sirviéndose de un instrumento de gran utilidad para conocer la realidad de nuestra sociedad en este y en otros muchos campos, y sobre todo para conocer la forma de actuar de las administraciones responsables a la hora de abordar las soluciones. Analizó el contenido del *Informe del Defensor del Pueblo* correspondiente a 1994, y en concreto sus aportaciones en materia de ruidos. Entonces señalaba que “quien quiera enfrentarse hoy en España con los problemas jurídicos que se plantean en torno al ruido, ha de hallar material del mayor interés en los “informes” que anualmente presenta a las Cortes Generales el Defensor del Pueblo, o los que ofrecen a los respectivos Parlamentos los comisionados autonómicos con similitud de funciones”⁹³.

Tal y como resalta el destacado estudio de L. MARTÍN-RETORTILLO, los informes de estas instituciones son una inmejorable fuente de conocimiento de la realidad social y de los problemas con los que se encuentra la ciudadanía, y, en especial, de la forma de actuar de los poderes públicos para enfrentarlos, poniéndose en evidencia las carencias que en cada caso se producen. El hecho de que en el Informe se destaquen deficiencias tan numerosas en esta materia y los importantes efectos para los ciudadanos que las padecen lleva a L. MARTÍN-RETORTILLO a señalar que “el Informe del Defensor del Pueblo constituye un reto sobresaliente y una enérgica llamada de atención: se trata de un encargo inexcusable que debe ser abordado sin falta. (...) Se exigen políticas finalistas, tratando de ordenar y recabar las energías necesarias para conseguir remontar disfunciones y alcanzar unos resultados satisfactorios predeterminados.”⁹⁴

Al cabo de los años la situación de este grave problema apenas ha experimentado avances, como ponen de manifiesto los Informes de los diferentes Defensores del Pueblo que cumplen funciones de garantía de derechos en nuestro país. Efectivamente, sigue siendo un lugar común de los diferentes Informes parlamentarios de los Defensores del Pueblo la crítica a la labor de las administraciones a la hora de abordar esta cuestión. En todos ellos se destacan las numerosas quejas que tienen su causa en la contaminación acústica y especialmente en los ruidos generados por los locales de ocio y el consumo de alcohol en la calle. Así, en el Informe a las Cortes Generales de 2001, el propio Defensor del Pueblo señaló que a lo largo de su trayectoria había tramitado, “pero de manera más acusada en los últimos años”, un creciente número de quejas motivadas por la contaminación acústica⁹⁵.

93 L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en “el Informe”...*, *op.cit.*, pág. 85.

94 L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en “el Informe”...*, *op.cit.*, págs. 90-91.

95 *Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001*, *op. cit.*, pág. 435.

Por su parte, el *Valedor do Pobo*, en su Informe correspondiente a 1999 resume la labor de los 10 años transcurridos desde la creación de la institución y señala que “uno de los problemas que más preocupación despertó en esta institución fue el efecto de la contaminación acústica en las personas, materia sobre la que se recibieron un número considerable de quejas”⁹⁶. También el *Ararteko* (Defensor del Pueblo vasco) muestra a menudo su preocupación por las graves consecuencias de una ineficaz labor de los ayuntamientos a la hora de abordar el problema. Esta institución señala que ha podido constatar que “en general, los vecinos y vecinas que nos han expuesto sus denuncias contra las actividades clasificadas por las molestias de ruidos que generan se encuentran hastiados de padecer durante largo tiempo estos problemas, y también decepcionados por la inhibición de las autoridades municipales ante la falta de adopción de medidas concretas, sancionadoras o coactivas, para solucionar los problemas denunciados. (...) Los ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos”⁹⁷.

Algunos Defensores han concluido que la situación es de tal gravedad que merecía la elaboración de un informe extraordinario dirigido al Parlamento. Así sucedió en el caso de Galicia. El *Valedor do Pobo* presentó en 1996 el Informe Extraordinario titulado *La contaminación acústica en Galicia*, en el que se analiza la situación desde diferentes perspectivas, como la sociológica, la sanitaria y también la jurídica. En él se señala que las quejas más frecuentes se refieren a ruidos procedentes de bares, pubs, discotecas, salas de fiestas y en general centros de recreo. Suelen ser quejas que con anterioridad dieron lugar a un número importante de denuncias ante las autoridades competentes, que no le pusieron remedio a la situación padecida. Por ello, “los reclamantes acusan una frecuente sensación de impotencia en cuanto a la defensa de sus derechos a la salud y al descanso”⁹⁸.

Varios años después de la publicación del Informe Extraordinario sobre contaminación acústica elaborado por el *Valedor do Pobo*, esta misma institución mantenía una visión claramente negativa de la evolución de la materia, como se pone de relieve a través del comentario incluido en el Informe Anual de 2002. En este se dice que “los poderes públicos todavía no se enfrentan a la contaminación acústica con la decisión que merecería, a pesar de tratarse de una circunstancia que perjudica bienes jurídicos especialmente protegidos en la Constitución Española (...). Constatamos lo insuficiente de las actuaciones públicas, y especialmente de los ayuntamientos, que no acaban por asumir un papel diligente y activo que permita preservar con carácter general los derechos de los ciudadanos ante agresiones

96 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 1999, op. cit.*, pág. 201.

97 *Informe Anual del Ararteko de 2001, Ed. Ararteko, Vitoria, 2002, pág. 268.*

98 *Vid. Informe Extraordinario del Valedor do Pobo titulado La contaminación acústica en Galicia, op. cit.*, pág 11.

desproporcionadas, especialmente cuando estas son fácilmente evitables. Por ello, los diferentes Defensores del Pueblo suelen subrayar en los Informes que con carácter ordinario o extraordinario dirigen a sus respectivos Parlamentos, que la preservación de un ambiente no contaminado acústicamente es una necesidad que deriva de la configuración de los (...) derechos consagrados al más alto nivel a través de la Constitución”⁹⁹.

Los Defensores han comprobado también que la sensación de impotencia de los reclamantes viene dada en gran medida por una circunstancia de tipo formal. Efectivamente, cuando el perjudicado se ve en la necesidad de atacar la actuación del ayuntamiento, por considerar defectuosa su labor en relación con el control del local ruidoso, debe hacerlo a través de la impugnación del acto administrativo correspondiente, o de la abstención indebida del ayuntamiento. Es común que previamente se hayan producido numerosas comunicaciones del ente local considerando infundada la reclamación o indicando que la actuación municipal ha sido correcta y suficiente. Así, resulta común que los ayuntamientos señalen que el local cuenta con licencia municipal de funcionamiento, o que se han dado las necesarias comprobaciones del nivel acústico en el establecimiento. Por ello, si el reclamante no se muestra de acuerdo con estas respuestas municipales, en ocasiones carentes del más mínimo rigor (sucede con frecuencia que la licencia fue concedida de manera irregular, o que las mediciones no son correctas), la efectividad de la revisión judicial de las medidas municipales va a ser muy limitada. En primer término, transcurrirá un período de tiempo muy amplio hasta que finalmente se resuelva lo procedente por parte del órgano jurisdiccional competente. Y aún después de la sentencia firme, su única consecuencia –con alguna excepción– será la anulación del acto recurrido, con lo que el afectado se ve de nuevo en el comienzo de un largo camino. Lo normal será que el ayuntamiento prosiga en su convicción de que la instalación es correcta, entre otras razones porque con ello defiende su propia actuación precedente. A lo sumo comenzará un proceso de legalización del establecimiento o de nueva comprobación de las condiciones en que se desenvuelve, pero sin garantías de que este nuevo proceso de revisión se realice con la diligencia que le faltó al anterior. Únicamente la vía indemnizatoria puede remover en parte las recalcitrantes actuaciones de algunos ayuntamientos, que defienden sin el más mínimo ánimo de rectificación sus actuaciones precedentes. No resulta extraño encontrar supuestos en que los ayuntamientos actúan de nuevo en el mismo sentido, repitiendo los errores ya constatados, incluso cuando se han puesto en evidencia por resoluciones judiciales o a través de recomendaciones o recordatorios de deberes legales de los Defensores del Pueblo.

99 F. L. DE ANDRÉS ALONSO, *La evolución del régimen jurídico de la contaminación acústica*, en “Informe Anual del Valedor do Pobo de 2002”, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostela, 2003, pág. 27.

Por tanto, es fácil adivinar que ante la tesitura de un proceso largo y costoso, y que además no garantiza una eficaz solución del problema, los ciudadanos prefieren en muchos casos poner el asunto en conocimiento de los Defensores del Pueblo, que van a activar un procedimiento de evaluación de la situación gratuito y más ágil. Estas son las principales razones por las que, ante este tipo de problemas, resulta común que los ciudadanos acudan a los Defensores del Pueblo.

En cualquier caso, la situación general de esta materia es claramente insatisfactoria, razón por la que los diferentes Defensores del Pueblo se afanan en recomendar e impulsar la revisión de las políticas y prácticas que han conducido a este estado de cosas. A continuación analizaremos los diferentes problemas que habitualmente se presentan en la lucha contra la contaminación acústica provocada por los locales nocturnos y por la denominada *movida*, haciendo referencia a los mismos a través de los comentarios y actuaciones de los Defensores del Pueblo.

2. LA AUSENCIA DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE RUIDOS

La estrecha vinculación entre la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio y el urbanismo ha sido puesta de relieve en numerosas ocasiones¹⁰⁰. Esta vinculación se pone de manifiesto desde el momento en que la

100 De la cada vez más íntima relación entre los dos aspectos de la actividad pública surge un concepto que pretende hacer referencia a ambos de una manera integral. Con la expresión *urbanismo sostenible* se intenta incluir en un mismo concepto tanto las exigencias del ordenamiento relativas al adecuado uso urbanístico del suelo, como las que se refieren a los efectos ambientales del mismo. Como ejemplo ilustrativo de esta integración, ya resulta común que se requiera la inclusión de criterios de análisis ambiental para la aprobación de los planes urbanísticos, básicamente su evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con la Ley 6/2001, de reforma del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental, los proyectos directamente relacionados con el urbanismo que se incluyen en su anexo II son los referidos a zonas industriales, urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos. Así pues, será preciso que para este tipo de actuaciones urbanísticas previamente se realice un análisis caso por caso sobre la necesidad de la evaluación formal del impacto ambiental, siguiendo los criterios del anexo III. No obstante, como la propia ley estatal señala, es posible que la cuestión se regule por las Comunidades Autónomas a través del establecimiento expreso de nuevos objetos de evaluación o estableciendo umbrales (de acuerdo con los criterios del anexo III) para determinar cuando los proyectos del anexo II deben someterse necesariamente a evaluación de impacto ambiental. Algunas Comunidades han establecido un parámetro más proteccionista. Así sucede con la Ley 1/1995, de la Comunidad Autónoma de Murcia, de protección del medio ambiente, que recoge la figura de la evaluación ambiental estratégica, o la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la Directiva 2001/42/CE tiene por objeto completar el sistema de evaluación ambiental, de tal manera que sea necesaria para la aprobación de planes y programas que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, así como para sus modificaciones. Sobre esta materia puede consultarse el trabajo de E. SALAZAR ORTUÑO, *Consideraciones previas a la transposición de la Directiva 2001/42*,

ordenación del territorio se define como la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial¹⁰¹. Por tanto, el medio ambiente y la ordenación territorial son materias íntimamente relacionadas, aunque no coincidentes. De hecho, la ejecución de la ordenación del territorio puede requerir intervenciones medioambientales que deben ponderarse adecuadamente con el objeto de proteger los valores ambientales¹⁰².

Las alusiones al medio ambiente en la legislación urbanística no son extrañas. Sin embargo, en ellas no se menciona uno de los aspectos fundamentales de la protección del medio, como es la lucha contra la contaminación acústica. Aun así, la intervención de la ordenación del territorio en favor de la preservación del medio ambiente tiene un cauce natural en la técnica planificadora, propia del urbanismo, y en el ejercicio de la potestad para el otorgamiento de licencias. Como señala L. MARTÍN-RETORTILLO, la regulación de los usos permite evitar los ruidosos y

de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, en “Revista Aranzadi de Derecho Ambiental”, nº 3, 2003, págs. 259-271.

También se establecen requisitos para el uso del suelo que tienen en cuenta determinados aspectos de protección del medio ambiente y, consiguientemente, de *sostenibilidad* del desarrollo urbanístico. En Canarias, la preocupación por frenar la tendencia hacia un crecimiento *insostenible* tuvo una manifestación decisiva en la creación de la figura de los *Planes Insulares de Ordenación* por medio de la Ley de 1/1987. El vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, está inspirado por las mismas ideas, al incluir entre los objetivos de la ordenación de los recursos naturales “la búsqueda y consecución de un desarrollo sostenible” (artículo 2. 2. 1). La Ley 6/2001, 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, se aprobó con la finalidad de aportar una serie de medidas cautelares durante el período preciso para la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo. En Baleares, las primeras medidas de gran alcance se adoptaron también en la década de los 80, con la finalidad de preservar determinados espacios, algunos de los cuales estaban ya clasificados como urbanizables e, incluso, en vías de transformación. En la actualidad, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, manifiesta ya en el primer párrafo de su Exposición de Motivos “la preocupación para conseguir un desarrollo sostenible que procure el bienestar de la población y la preservación de los recursos naturales”. También se adoptaron medidas de este tipo en Andalucía, Extremadura, Asturias o Castilla-La Mancha.

Sobre el concepto de *urbanismo sostenible* puede consultarse el trabajo de A. MENÉNDEZ REXACH, *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, en “Revista de Urbanismo y Medio Ambiente”, Marzo, 2003, págs. 135 y siguientes.

101 Esta es la definición que se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, Fundamento Jurídico 2.

102 Así lo señalan las Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1994 y 28/1997. También la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1982, Fundamento Jurídico 2, señala que “no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida”. La Sentencia recuerda que la Constitución también impone el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130. 1), lo que “lleva a la necesidad de compaginar la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”.

establecer distancias y volúmenes mínimos u otros condicionantes¹⁰³. Pero, a pesar de lo evidente que resulta esta interdependencia, una de las causas destacadas del deficiente estado de cosas que tratamos es la ausencia de normas preventivas de la contaminación acústica en la planificación territorial y urbanística. Ya lo indicaba el Defensor del Pueblo en su Informe correspondiente a 1994, donde se señalaba que con el establecimiento de una normativa más actualizada se perseguía, entre otras cosas, “la disminución del ruido mediante la aprobación de un planeamiento urbanístico adecuado que tenga en cuenta este fenómeno, así como la implantación de infraestructuras del transporte alejadas de las viviendas y lugares de convivencia ciudadana tales como edificios sanitarios, educativos, culturales, de ocio, de espectáculos masivos, etc.”¹⁰⁴

Lo señalaba también L. MARTÍN-RETORTILLO cuando destacaba que “a la hora de ponerse en marcha los instrumentos urbanísticos, no cuidan los ayuntamientos de hacer todas las previsiones para incluir las incompatibilidades, o establecer las compatibilidades, con las instalaciones sometidas a las exigencias del Reglamento de actividades clasificadas. No hay sincronización, cada una de ambas líneas de actuación, que deberían sin falta estar integradas, va por su lado.”¹⁰⁵

Esta situación de falta de integración de los problemas ambientales en la planificación del territorio también la ha observado el Defensor del Pueblo en el tratamiento de la contaminación electromagnética producida por la instalación de líneas eléctricas de alta tensión cerca de viviendas¹⁰⁶, sin que en este campo se observen grandes avances al cabo de los años. Lo pone de manifiesto el *Valedor do Pobo* en su Informe de 1999, que contiene una sugerencia enviada a la *Consellería de Industria e Comercio* para que, en el ámbito de sus competencias y en coordinación con el resto de los órganos autonómicos, responsables parciales de la materia, se muestre una especial diligencia en la aplicación de los controles precisos para la puesta en marcha de las nuevas líneas de alta tensión, de tal manera que se eviten nuevas situaciones de proximidad entre las líneas de alta tensión y las viviendas de los potenciales afectados.¹⁰⁷ El cumplimiento del artículo 5 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, evitaría esta circunstancia. Este precepto obliga a formular una planificación de las instalaciones de transporte y distribución de

103 L. MARTÍN-RETORTILLO, *Medio ambiente sonoro*, en “Derecho del Medio Ambiente y Administración Local”, obra colectiva coordinada por J. ESTEVE PARDO, Ed. Civitas-Diputació de Barcelona, Madrid, 1996, pág. 250.

104 *Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 1994, *op. cit.*, pág. 948.

105 L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en “el Informe”...*, *op. cit.*, pág. 96.

106 L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en “el Informe”...*, *op. cit.*, pág. 96.

107 *Informe del Valedor do Pobo* de 1999, *op. cit.*, pág. 121.

energía eléctrica que debe tenerse en cuenta en los diferentes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, pero su efectividad aún es muy escasa¹⁰⁸.

La planificación de la incidencia acústica de las diferentes actividades evitaría sin duda gran parte de los problemas que en la actualidad padecemos. Esta planificación resulta especialmente necesaria con respecto a los locales de ocio nocturno, puesto que se ha comprobado que uno de los factores más dañinos de los mismos es el efecto acumulativo o de concentración, que en gran medida es buscado por los propios establecimientos.

3. LAS ACTIVIDADES SIN LICENCIA O QUE FUNCIONAN SIN AJUSTARSE A LA QUE POSEEN

El Informe del *Valedor do Pobo* de 2000 destaca la falta de “una decidida actuación municipal que apueste por la eficacia en la persecución del fin previamente definido por la legalidad vigente, que no es otro que la preservación de los derechos constitucionales de los ciudadanos ante las agresiones que suponen los ruidos y vibraciones que superen los niveles permitidos, perjudicando la salud y la calidad de vida, valores éstos que (...) se encuentran protegidos al más alto nivel por la Constitución en los artículos 43 y 45, respectivamente. Por tanto, el punto de atención ahora debe ser el perfeccionamiento de la actuación administrativa de cara a la consecución de este objetivo, o, lo que es lo mismo, dar efectividad al principio de eficacia en las actuaciones de la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución Española, eficacia que concierne a todas las Administraciones implicadas en la materia, fundamentalmente las Administraciones locales.”¹⁰⁹ Este firme alegato tiene su causa en la constatación de una forma de actuar inadecuada. Con frecuencia resulta desalentador observar la falta de interés con que los ayuntamientos realizan sus labores de policía administrativa con relación con los locales de ocio. Comienzan por no interesarse de oficio por la cuestión. Rara vez acuden a analizar una posible situación irregular si no media la denuncia de algún afectado, y ello a pesar de que el funcionamiento de este tipo de establecimientos exige un previo control administrativo, la licencia municipal de funcionamiento, y resulta patente que muchos locales funcionan sin ella o, en el caso de tenerla, sin ajustar su funcionamiento a la modalidad de licencia que poseen. Aun en el caso de que el local cuente con la licencia adecuada para el tipo de actividad

108 Este mismo problema había sido tratado anteriormente por el Defensor del Pueblo a través de un extenso comentario crítico sobre la situación de los procedimientos de instalación de las líneas de alta tensión en nuestro país, incluido en el Informe Anual correspondiente a 1996, *op. cit.*, págs. 57-62.

109 Informe del *Valedor do Pobo* de 2000, *op. cit.*, pág.179.

que desarrolla, la labor de los ayuntamientos continua a lo largo de toda la actividad del local, por tratarse de licencias *de tracto continuo*.

De la lectura de las quejas que conocen los Defensores del Pueblo se deduce que sigue existiendo un considerable número de establecimientos potencialmente ruidosos que no cuentan con licencia y que funcionan con la anuencia de los ayuntamientos, a pesar de las muchas denuncias promovidas por los afectados. Así, el Informe Anual del *Sindic des Greuges de Catalunya* correspondiente a 1997 resalta lo habitual que resulta encontrar supuestos de locales de ocio que funcionan sin contar con la preceptiva licencia municipal de funcionamiento¹¹⁰.

En otros casos, el problema se concreta en el incumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia, que se otorga para el ejercicio de una determinada actividad, pero que luego, en realidad, no es la que efectivamente se ejercita, sino otra que hubiera requerido en el trámite de licencia un examen mucho más exigente de las condiciones de funcionamiento. Tampoco es inusual el caso de licencias que se otorgan con unas condiciones de funcionamiento que después no son ejecutadas en el local por los promotores, o condiciones que se incumplen en momentos determinados, amparándose en las facilidades técnicas para ello. Así, el Defensor del Pueblo resaltó en su Informe de 1994 que a través de su experiencia había advertido “lo fácil que resulta desconocer las clausuras ejecutadas o alterar los precintos puestos a los equipos musicales, manipular los limitadores de sonido o respetar teóricamente lo ordenado por los ayuntamientos, pero continuando el mismo nivel de molestias, simplemente con la instalación de otro equipo de sonido que funciona mientras el intervenido se coloca en un lugar bien visible para el público e inspectores municipales.”¹¹¹ El siguiente año, el propio Defensor del Pueblo señaló que una amplia franja de titulares de locales, “sabedores de la lentitud municipal en la adopción de las medidas pertinentes, sancionadoras incluso, se abstienen de solicitar las preceptivas licencias, o, en otras ocasiones, aún contando con aquellas, se desprecupan de adoptar y acometer las medidas correctoras impuestas”¹¹².

En este orden de cosas, el *Valedor do Pobo* destaca como circunstancia llamativa que no pocos ayuntamientos entiendan que el simple hecho de que los establecimientos cuenten con licencia municipal supone que no hay motivo de reproche en su forma de actuar, sea cual sea esta. Así, señala que todavía “existen muchos locales que no ajustan su funcionamiento real al que fue autorizado en la licencia municipal de apertura, perjudicando gravemente el interés público. Y

110 *Informe Anual* de 1997 del *Sindic des Greuges de Catalunya*, Ed. Sindic des Greuges de Catalunya, Barcelona, 1998, pág. 164.

111 *Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 1994, *op. cit.*, págs. 953-954

112 *Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 1995, *op. cit.*, pág. 367.

algunos ayuntamientos piensan que el simple hecho de contar con una licencia de este tipo ya es motivo suficiente para considerar infundada una reclamación o denuncia vecinal por ruidos que provengan de ese local. Sin embargo, las licencias municipales de funcionamiento se asemejan a las autorizaciones de tracto continuo (Sentencia del Tribunal Supremo de 11-2-93, R.551), lo que va a significar que la licencia municipal vendrá a conformar el estatuto para el funcionamiento de la actividad, de tal forma que la intervención administrativa posterior al acto de otorgamiento puede llegar a exigir que se adopten medidas correctoras adicionales a las reflejadas en el proyecto o sencillamente que se mantengan en permanente nivel de eficacia las contempladas en este”.¹¹³

4. UNA FRECUENTE ALEGACIÓN MUNICIPAL: CARENCIA DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

Resulta frecuente que en las investigaciones de los Comisionados Parlamentarios los ayuntamientos justifiquen su falta de atención o de soluciones señalando que carecen de medios para acometer una eficaz labor en este terreno. Así, señala el *Valedor do Pobo* que muchos ayuntamientos suelen indicar que no cuentan con los medios humanos y técnicos precisos para el control de los ruidos. Pero al tiempo dejan de señalar que están buscando soluciones prioritarias para estas carencias a través de la subsanación de la falta de recursos asignados o aun por la vía de la cooperación. “Sencillamente se dice que se entiende justificada la desatención municipal al problema debido a la inexistencia de medios”.¹¹⁴

El *Valedor do Pobo* pone de relieve la incoherencia que supone esta alegación, puesto que la misma no se pone de manifiesto cuando se trata de materializar procedimientos autorizatorios que, como vimos, también requieren una actividad municipal en este terreno y además obligan al ayuntamiento de una forma continuada. “Esos mismos ayuntamientos no ponen ningún reparo a la hora de otorgar licencias de funcionamiento de discotecas, *pubs* u otros locales con música, que en puridad debieran contar con un previo control municipal que implicase la comprobación de las características del local por esos mismos medios (artículo 34 del Decreto 2.414/1961, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas)”.¹¹⁵

También se observa que ante esta falta de medios, algunos ayuntamientos optaron por encargar al propio promotor un estudio sobre sus condiciones de

113 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 1999, op. cit.,* pág. 118.

114 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 1999, op. cit.,* pág. 117.

115 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 1999, op. cit.,* pág. 117.

funcionamiento, convirtiéndolo de esta forma en juez y parte y conculcando lo señalado por el artículo 34 del RAMINP. Ciertamente es que el artículo 9 de la Ley gallega 7/1997, de protección contra la contaminación acústica, permite acudir a empresas privadas para realizar el acta de comprobación, pero debe ser el propio ayuntamiento el promotor de este acto, y no el aspirante a la licencia o el titular del local que sea objeto de la reclamación. El mencionado artículo señala que “cuando la Administración local se considere imposibilitada para el ejercicio de la competencia de inspección, ésta podrá solicitar el auxilio en tal función a (...) empresas habilitadas al respecto por la Xunta de Galicia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 25 de la presente Ley”. En ningún caso sería adecuado dejar la comprobación de la correcta ejecución de las condiciones de la licencia en manos de una empresa contratada directamente por el promotor.

Parece urgente que las administraciones locales asuman eficazmente la obligación legal de control del funcionamiento de los locales de ocio, especialmente de los potencialmente más molestos, como son los *pubs*, discotecas, disco-bares, salas de baile, etc., en los que la actividad viene acompañada de música a un elevado volumen. Si estos locales cuentan con la preceptiva licencia municipal de funcionamiento, el ayuntamiento mantiene la obligación de controlar de forma eficaz la actividad concreta del establecimiento, sin que excusas tales como la carencia de medios o la dificultad técnica de la materia puedan servir de eximente.

Si un ayuntamiento no puede atender adecuadamente las reclamaciones que se formulan por los vecinos afectados después de la concesión de la licencia municipal, lo más adecuado es que, en previsión de tal circunstancia, se obligue al promotor, a través de la licencia, a garantizar el cumplimiento de las condiciones de funcionamiento por medio de instrumentos mecánicos que la técnica actual pone a nuestra disposición. Así lo vienen haciendo ya numerosos ayuntamientos. Con esta exigencia se da aplicación a un elemental principio: quien crea un riesgo a través de una actividad lucrativa debe asumir el coste de las correspondientes medidas paliativas.¹¹⁶

5. LA REACCIÓN MUNICIPAL ANTE LA CONCENTRACIÓN DE LOCALES Y PERSONAS EN DETERMINADAS ZONAS DE LAS CIUDADES Y EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LA CALLE

Sin duda es esta la circunstancia que dentro del conjunto de problemas relacionados con la contaminación acústica ha cobrado mayor actualidad, debido a la promoción por parte del Gobierno de un proyecto de ley que persigue regular y

116 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 1999, op. cit., pág. 117.*

limitar el consumo de alcohol en la vía pública. Con él se pretenden abordar tanto el perjuicio que supone el consumo abusivo de alcohol para el propio consumidor, como también la contaminación acústica que este fenómeno trae consigo. Esta proviene tanto de las concentraciones de personas en el exterior de determinados locales como de la concentración de ciudadanos para consumir bebidas previamente adquiridas en establecimientos ordinarios de venta, como supermercados, gasolineras o tiendas de conveniencia.

En relación con este específico problema, el Defensor del Pueblo señalaba en 2001¹¹⁷ que muchas de las reclamaciones que conoce la institución provienen de fuentes que se podrían denominar *difusas*, con respecto a las cuales no se adoptan medidas eficaces. Entre ellas se encuentran las molestias causadas por las concentraciones humanas en *zonas de copas*, caracterizadas por la saturación de establecimientos públicos y por el consumo de bebidas en la vía pública. Estas situaciones perjudican a los residentes más cercanos a dichos lugares debido a los ruidos provenientes de los locales y de la propia concentración de personas en la calle. Continúa el Defensor señalando que “algunos ayuntamientos, frente a la excesiva concentración de establecimientos de ocio y diversión y su acumulación en ciertos ámbitos del caso urbano, los han declarado zonas ambientalmente protegidas, limitando y condicionando la instalación de cualquier actividad potencialmente contaminante. Esta figura puede contribuir, ciertamente, a una reducción de lo que se conoce como efecto aditivo: aglomeración de clientela que acude a los locales, presencia de numerosos vehículos y ciclomotores con el consiguiente caos circulatorio, alto nivel acústico proveniente, no sólo del espacio cerrado, sino del público que permanece en las calles una vez llegado el horario de cierre, etc. -La decisión de declarar una zona ambientalmente protegida o saturada por ruidos suele venir contemplada, bien en las leyes de las Comunidades Autónomas sobre actividades clasificadas o sobre contaminación acústica, en el caso de aquellas comunidades que han ejercido su potestad legislativa sobre esta materia, o incluso en determinados planes de urbanismo que, de forma progresiva, van incluyendo algunas medidas de protección ambiental, como las relativas a la reducción del impacto del tráfico, el consumo energético, la contaminación ambiental o la emisión de gases y ruidos”¹¹⁸.

Los perjuicios que causa esta forma de ocio se pusieron de relieve, por ejemplo, en el Informe del *Valedor do Pobo* de 2000, donde se señala que “otro grave problema que venimos conociendo a través de un número considerable de quejas es el que se genera con la concentración de locales en determinadas zonas de nuestras ciudades y villas. Con ello se producen numerosos conflictos

117 Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001, *op. cit.*, pág. 436.

118 Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001, *op. cit.*, pág. 436.

específicamente derivados del efecto acumulativo, conflictos que vienen a añadirse a los problemas propios de los locales considerados individualmente. Así, la afluencia masiva de personas provoca un ruido permanente en la calle, muchas veces a altas horas de la madrugada, junto con problemas de orden público, de circulación por la calle de un modo poco respetuoso con el descanso de los demás, y todo eso indudablemente deteriora la calidad de vida de los ciudadanos y les priva de su derecho a la tranquilidad y al descanso. Incluso tuvimos noticia de cambios obligados de domicilio, de trastornos psíquicos en algunos afectados, o de problemas con la gestación de alguna mujer embarazada, y todo eso provocado por la acumulación de locales de ocio en estas zonas y la consiguiente proliferación de gente por la noche. -El problema de la tranquilidad en la calle en el horario nocturno merece un tratamiento diferenciado de los problemas propios de los locales considerados individualmente. Empieza por ser una responsabilidad administrativa compartida por una pluralidad de Administraciones, entre ellas la del Estado, de la que en parte dependen las fuerzas de seguridad. Parecería positivo que estas fuerzas policiales recibieran indicaciones precisas para encauzar el problema a sus justos términos, puesto que en algunos casos llegó a observarse que se sobrepasan los límites de lo que debe ser una pacífica convivencia ciudadana. La actividad de algunos no puede repercutir negativamente en la tranquilidad y el descanso de otros ciudadanos, que constituyen verdaderas derivaciones lógicas de los derechos reconocidos al más alto nivel por la Constitución, como venimos indicando. Así, los vecinos del Casco Viejo de Vigo celebraron la mayor presencia de policía en las calles en horario nocturno.”¹¹⁹

La otra forma de consumo de alcohol en la calle se conoce popularmente como *botellón*, que básicamente consiste en la concentración de jóvenes en determinadas vías públicas para consumir bebidas alcohólicas adquiridas en establecimientos comerciales, por lo que originan molestias al vecindario. Este fenómeno resulta aun más difícil atajar, según resalta el Defensor del Pueblo, que subrayó que a través de las quejas que conoce habitualmente por este motivo ha podido constatar “la impotencia de los ayuntamientos para hacer frente a este fenómeno de reciente aparición y difícil explicación, motivado, quizá, por la aparición de nuevas formas de la diversión y el ocio y en ocasiones acompañado de ciertas dosis de violencia y provocación, utilizadas como forma de expresión de determinados colectivos. Las entidades locales reconocen en suma que la resolución de este problema, que tiende a generalizarse, excede notoriamente de sus competencias, no siendo posible impedir, con el ordenamiento jurídico en vigor, la presencia de los jóvenes en la vía pública siempre y cuando no cometan algún ilícito penal o administrativo, ni tampoco instruir procedimientos sancionadores en materia

119 *Informe Anual del Valedor do Pobo de 2000, op. cit.,* pág. 181.

de contaminación acústica a una multitud formada por dos mil o tres mil personas”¹²⁰.

Como vías que exploran la solución legal a este complejo problema, el Defensor citaba entonces las incipientes regulaciones de Comunidades Autónomas como Madrid, Extremadura o Cantabria, que habían promulgado leyes que contenían medidas de tipo restrictivo, como la prohibición de venta de alcohol a menores de 18 o 16 años, según los casos, limitaciones a la publicidad de bebidas alcohólicas, responsabilidad por permitir el consumo de menores en determinados lugares y establecimientos públicos o, incluso, responsabilidad de quien tiene la patria potestad por actos de los que están bajo su guarda, pero no prohibición expresa de consumo en la vía pública. En otras Comunidades, como la andaluza o la canaria, se analizaba, en el marco de las quejas tramitadas por el Defensor, la posibilidad de modificar la legislación en materia de prevención y asistencia de drogodependencia y de espectáculos públicos y actividades recreativas, respectivamente, para prevenir y sancionar el consumo de alcohol en la vía pública.

Como vimos anteriormente, en la actualidad se encuentran vigentes un número considerable de leyes autonómicas que han incluido en su articulado una medida ciertamente estricta (pero eficaz) en el tratamiento del problema: la prohibición del consumo de alcohol en la vía pública. Así sucede en Castilla y León¹²¹, Canarias¹²², Cantabria¹²³, Comunidad Valenciana¹²⁴ y Madrid¹²⁵.

También la jurisprudencia ha contribuido a poner coto a este mal general de nuestras ciudades y villas. De entre los ya numerosos pronunciamientos sobre la materia, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 29 de junio de 1999.¹²⁶ Como señala el *Valedor do Pobo*, “la Sentencia trata, entre otras cosas, de delimitar el alcance de la declaración municipal de *zonas acústicamente contaminadas*, figura que, con esta denominación o con otras similares, tiene cada día una mayor presencia en los ayuntamientos y que, como no podía ser menos, también está siendo utilizada en las ciudades y villas de Galicia que se enfrentan con este problema a menudo. Pero la Sentencia también es útil para

120 *Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 2001, *op. cit.*, pág. 437.

121 Ley 3/1994, de Castilla y León, de prevención, asistencia e integración social de los drogodependientes (artículo 23.5).

122 Ley 9/1998, de Canarias, de prevención, asistencia e integración social en materia de drogodependencias (artículo 20.4).

123 Ley cántabra 5/1997, de prevención, asistencia e integración social en materia de drogodependencias (artículo 23.6.g).

124 Ley valenciana 3/1997, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos (artículo 18.4.e).

125 Ley madrileña 5/2002, sobre drogodependencia y otros trastornos adictivos (artículo 30.3 y 4).

126 Un amplio estudio de esta Sentencia lo encontramos en P. ACOSTA GALLO, *Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a locales de ocio e intervención municipal (la STSJ de I.B. de 29 de julio de 1999)*, en *REALA* n° 282, enero-abril 2000, págs. 283-296.

el análisis del actual estado de una cuestión sobre la que se vierten ríos de tinta y mucha polémica, la denominada *movida nocturna*.”¹²⁷ En ella se contiene un acertado análisis de los problemas derivados de este fenómeno y sobre todo se dirige la acción del ayuntamiento hacia su solución eficaz, no sólo formal. En el último Capítulo del presente trabajo tendremos ocasión de detenernos en el estudio de esta importante resolución judicial.

6. OTRAS DEFICIENCIAS A LA HORA DE ABORDAR LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS

El Informe del *Valedor do Pobo* de 2000 destaca como ejemplo significativo de criterio municipal al margen de las exigencias constitucionales considerar “la contaminación acústica provocada por los locales de ocio un conflicto de intereses entre los ciudadanos que desean ver respetado su descanso y los empresarios de los mismos establecimientos de ocio. A partir de este pretendido conflicto de intereses, el ayuntamiento se sitúa voluntariamente en una posición de árbitro de equidad, pretendiendo llegar a soluciones amistosas y basadas en razones extrajurídicas. Sin embargo, esta visión del problema no es la adecuada desde el punto de vista de la legalidad. El conflicto que el ayuntamiento conoce tiene un carácter eminentemente jurídico y por eso la Administración local, como competente en la materia, debe darle un tratamiento basado en el principio de legalidad, es decir, en la aplicación del sector del ordenamiento jurídico que regula los supuestos de contaminación acústica y que por eso predetermina las consecuencias jurídicas aplicables. En este conflicto jurídico lo que sí puede existir es un *conflicto de derechos*, en concreto entre los derechos constitucionales de los vecinos (artículos 15, 18, 43 y 45 de la C.E.) y el derecho de libertad de empresa de los hosteleros, conflicto que sin duda se resuelve a favor de los primeros, al resultar claro que derechos tales como la intimidad o la integridad física tienen prioridad sobre el derecho a la propiedad

127 Informe Anual del *Valedor do Pobo* de 2000, *op. cit.*, págs.182-183. Añade el *Valedor do Pobo* que la “principal medida aplicada por el ayuntamiento consistió en la prohibición de otorgamiento de nuevas licencias de apertura o funcionamiento que implicaran determinadas distancias, lo que no pareció suficiente a los vecinos, que demandaron como medida más apropiada la limitación de horarios. Tampoco mostraron su acuerdo con la delimitación espacial de la zona, más reducida de lo que solicitaron, y con la limitación temporal. Pues bien, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Islas Baleares estima parcialmente el recurso de la Asociación de Vecinos y declara anulable determinados aspectos de la decisión municipal. (...) La Sala consideró (...) que estábamos ante un concepto jurídico indeterminado (*zona acústicamente contaminada*) y no ante una potestad discrecional, y, por tal razón, entendió que la única solución justa era la segunda (imponer límites de horario a las actividades en funcionamiento y a las futuras). La medida congruente para corregir la grave contaminación es la limitación de horarios, entiende el Tribunal, puesto que la limitación de licencias, la afectación de actividades musicales *complementarias* y el compromiso municipal de efectuar una estricta vigilancia no pueden considerarse suficientes al no corregir la situación que se pretende abordar”.

privada y la libertad de empresa, o, lo que es lo mismo, sobre los intereses económicos de los empresarios que buscan el lucro con la promoción de este tipo de actividades. Y así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1994 (RJ 1994/6973) señala con claridad que el derecho de propiedad y de libertad de empresa se encuentran normalmente condicionados a otros derechos constitucionales.”¹²⁸

En otras ocasiones se observa que el proceso de corrección de una actividad que viene funcionando irregularmente se convierte en un verdadero círculo vicioso para los ciudadanos afectados. Aun en el caso de conseguirse una solución eficaz mediante la aplicación de medidas correctoras eficaces, si la labor municipal no se ha visto acompañada del ejercicio de la potestad sancionadora, imponiendo principalmente multas o el cierre del local, lo habitual será que al cabo de un tiempo la situación se repita y sea necesario reiterar las denuncias, quejas y procedimientos. Esta situación es descrita por el Defensor del Pueblo en su Informe Anual de 1994, cuando señala que en ciertas ocasiones se ejecutan las medidas correctoras impuestas y destinadas a evitar las molestias a los vecinos, “acallándose durante un tiempo las denuncias y quejas de los ciudadanos afectados por la perturbación, pero, transcurrido un tiempo prudencial y una vez comprobada la relajación municipal, los titulares de la actividad vuelven a ejercerla en las mismas condiciones molestas en que se venía desarrollando al comienzo, con la consecuencia de tener que reiniciar desde el principio el procedimiento de denuncia ante el ayuntamiento, imposición de medidas correctoras, plazos de alegaciones y corrección de deficiencias, etc., con el agravante de que hasta que se adopta finalmente, y por segunda vez, una decisión por parte del ayuntamiento, la actividad sigue a pleno funcionamiento y los ciudadanos privados de su derecho al descanso, a la tranquilidad y al bienestar”¹²⁹.

128 *Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2000, *op. cit.*, págs.179-180.

129 *Informe Anual del Defensor del Pueblo* de 1994, Ed. Defensor del Pueblo, Madrid, 1995, pág.

CAPÍTULO IV

LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Desde hace algún tiempo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha venido consolidando una novedosa línea jurisprudencial en la que predica que las inmisiones ilegítimas y perjudiciales en el domicilio de las personas como consecuencia de una actividad contaminante conculcan el derecho al respeto a la vida privada y familiar. Este derecho fundamental se encuentra recogido en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en concreto en su artículo 8, que señala que “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia” (párrafo 1). Expresamente se descartan las injerencias de las autoridades públicas en el ejercicio de este derecho, salvo las que se encuentren previstas “por la ley y constituyan una medida que en una sociedad democrática, sea necesaria ... para el bienestar económico del país ...” (párrafo 2).

Diferentes sentencias han consolidado esta novedosa y progresiva línea jurisprudencial. Entre ellas cabe destacar las que a continuación mencionamos.

a. El caso Powell y Rayner contra el Reino Unido

En el caso *Powell y Rayner contra el Reino Unido* (Sentencia de 21 de febrero de 1990), el TEDD conoció una reclamación en primer término promovida por la *Federation of Heathrow Anti-noise Groups*, después continuada por dos de los ciudadanos afectados, debido a los ruidos procedentes de uno de los aeropuertos de Londres, el de Heathrow. Aunque la Sentencia desestima el recurso, al menos admitió como posibilidad que determinados niveles de ruido perjudiquen la calidad

de vida de las personas y con ello puedan privarles del disfrute de su domicilio, con lo que se estaría vulnerando el artículo 8 del Convenio. Como resumen de esta doctrina, la Sentencia señala que “el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow ha disminuido la calidad de la vida privada y el disfrute del hogar de los dos demandantes (...). Por consiguiente, el artículo 8 ha de tenerse en cuenta en relación al señor Powell y al señor Rayner”.¹³⁰

El primer demandante (Powell) vivía con su familia en una casa situada a varios kilómetros del aeropuerto. Desde 1972 su vivienda se encontraba en el eje de un canal de vuelo, y la zona se consideraba *de molestias por ruido débiles*, según el índice *Noise and Number Index*¹³¹. El segundo demandante (Rayner) vivía a unos dos kilómetros de la pista norte de Heathrow. Su vivienda se encontraba en el

130 Apartado 40 de la Sentencia comentada. Lo menos importante en el análisis que realizamos es conocer los motivos por los que el TEDH considera que en este caso no se han sobrepasado los umbrales necesarios para proceder a una condena. En cualquier caso, estos motivos se expresan con claridad en los apartados 41, 42, 43 y 45. Señala la Sentencia que “tanto si se aborda el litigio en el ámbito de la obligación positiva del Estado de tomar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos de los demandantes a tenor del apartado 1 del artículo 8, como en el de una injerencia de una autoridad pública” que ha de justificarse con arreglo al apartado 2, los principios aplicables son muy parecidos. En los dos casos hay que tener en cuenta el justo equilibrio que debe existir entre los intereses concurrentes del individuo y del conjunto de la sociedad; y en los dos casos, el Estado goza de algún margen de apreciación para determinar las disposiciones que deben tomarse con el fin de asegurar el cumplimiento del Convenio” (punto 41). “La existencia de grandes aeropuertos internacionales, incluso en zonas urbanas muy pobladas, y el incremento del empleo de los aviones a reacción se han hecho indudablemente necesarios para el bienestar económico del país. Según estadísticas no discutidas facilitadas por el Gobierno, el aeropuerto de Heathrow, uno de los más utilizados del mundo, tiene extraordinaria importancia en el comercio y las comunicaciones internacionales y en la economía del Reino Unido” (punto 42). “Las autoridades competentes han tomado distintas medidas para controlar el ruido de los aviones en el aeropuerto de Heathrow y en sus alrededores y para reparar los daños que causa: homologación fónica de las aeronaves, restricciones de los vuelos nocturnos de los aviones a reacción, vigilancia del ruido, introducción de itinerarios preferentes de ruido, uso alternativo de las pistas, derechos de aterrizaje calculados en función del ruido, revocación de la línea de helicópteros que unía Gatwick y Heathrow, programas de subvenciones para aislamiento sónico y adquisición de fincas afectadas por el mismo cerca del aeropuerto, etc.” (punto 43). “Por consiguiente, no hay ningún serio fundamento para entender que la forma en que las autoridades del Reino Unido han abordado el problema o el contenido de las medidas reglamentarias específicas que han tomado ha violado el artículo 8, en su aspecto positivo o negativo. No se puede pretender razonablemente que el Gobierno británico, al determinar el alcance de los medios para disminuir el ruido de las aeronaves que salen de Heathrow y allí toman tierra, haya sobrepasado su margen de apreciación o alterado el justo equilibrio que exige el artículo 8. Esta conclusión es aplicable tanto al señor Rayner como al señor Powell, aunque aquél haya sufrido molestias mucho más fuertes que éste, y aunque la Comisión haya estudiado cuidadosamente su caso en la fase de admisibilidad de la demanda” (punto 45).

131 Según explica la propia Sentencia, el *Noise and Number Index* es una medida ponderada a largo término de la exposición al ruido que se utiliza en el Reino Unido para apreciar las molestias que causa el ruido de los aviones a los residentes próximos a los aeropuertos. Se mide el ruido y el número de aviones que lo producen un día normal de verano. El *NNI* pretende expresar las reacciones de la población ante el nivel de ruido de los aviones para servir de orientación a la política de urbanismo, de ordenación del territorio y de control del ruido.

perímetro denominado 60 del índice *NNI*, considerado de ruidos muy molestos para los residentes.

Como remedios paliativos de los niveles de contaminación acústica, la Sentencia resalta que las autoridades competentes habían adoptado distintas medidas para controlar el ruido de los aviones en el aeropuerto de Heathrow y en sus alrededores, y para reparar los daños que causa, y cita las siguientes: “homologación fónica de las aeronaves, restricciones de los vuelos nocturnos de los aviones a reacción, vigilancia del ruido, introducción de itinerarios preferentes de ruido, uso alternativo de las pistas, derechos de aterrizaje calculados en función del ruido, revocación de la línea de helicópteros que unía Gatwick y Heathrow, programas de subvenciones para aislamiento sónico y adquisición de fincas afectadas por el mismo cerca del aeropuerto, etc.” Además, existe una Ley que prevé la indemnización a los propietarios de inmuebles cuando un edificio o un terreno pierde valor a causa del ruido de un aeropuerto, pero se excluyen expresamente los ruidos causados por aviones.

Los afectados alegaban la violación de los derechos al respeto de su vida privada y de su domicilio (artículo 8 del Convenio), y al respeto de sus bienes (artículo 1 del Protocolo número 1). También reclamaban por la vulneración de su derecho al acceso a un Tribunal en materia civil (artículo 6.1 del Convenio) y a disponer de un recurso efectivo ante una jurisdicción nacional por las presuntas infracciones del Convenio (artículo 13)¹³². Pero, como ya tuvimos ocasión de señalar, la resolución del Tribunal no estimó que en el caso concreto que conocía se hubieran producido motivos suficientes para entender conculcados estos preceptos, fundamentalmente debido a que la actuación de las autoridades nacionales en su intento de paliar la situación había sido suficiente.

b. El caso López Ostra contra España

Por contraste con la anterior Sentencia, el resultado del *caso López Ostra contra el Reino de España* (Sentencia de 9 de diciembre de 1994) dio lugar a la condena del Estado infractor. En la demanda se planteaba que los problemas de salud y medioambientales creados por la inadecuada ubicación y funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales (EDAR) obligó a la reclamante y a su familia a cambiar su domicilio. De ello colegía una violación del artículo 8 del Convenio por las autoridades nacionales, al privar del disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar.

¹³² Este artículo 13 del Convenio señala que “toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales”.

Criticaba una situación que se había prolongado a causa de la pasividad del ayuntamiento y de las demás autoridades competentes, aun después de la presentación de la demanda ante la Comisión. A pesar de la paralización parcial de las actividades en 1988, la EDAR continuó produciendo graves molestias (humos, ruidos repetitivos y fuertes olores), haciendo insoportable el régimen de vida de la familia y provocando serios problemas de salud. Apoyándose en informes médicos y periciales, la Comisión concluyó que las emanaciones de la planta sobrepasaban el límite autorizado, que podían generar un peligro para la salud de los habitantes de las viviendas próximas, y que podía haber un vínculo de causalidad entre dichas emanaciones y las afecciones que sufría la hija de la reclamante.

En las instancias nacionales, la Sentencia de la Audiencia Territorial dedujo que las molestias no constituían un peligro grave para la salud, pero causaban un deterioro de la calidad de vida de los vecinos. Sin embargo, se concluía que el deterioro no era lo suficientemente serio como para violar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

El TEDH consideró que los interesados sufrieron durante más de tres años las molestias causadas por la EDAR antes de mudarse. Lo hicieron cuando pareció que la situación iba a prolongarse indefinidamente y por prescripción del pediatra de la hija. En relación con todo ello, la Sentencia del TEDH señala que “ni que decir tiene que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada. -(...) Hay que tener en cuenta el justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad en su conjunto, gozando el Estado en cualquiera de las hipótesis de un cierto margen de apreciación. Además, incluso para las obligaciones positivas que resultan del apartado 1 (del artículo 8), los objetivos enumerados en el apartado 2 (del artículo 8) pueden jugar un cierto papel en la búsqueda del equilibrio deseado”¹³³. En el caso concreto que se conoce no se ha sabido “mantener un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca –el de disponer de una planta depuradora– y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar”, por lo que ha habido violación del artículo 8.

c. El caso Guerra y otra contra Italia

La Sentencia de 19 de febrero de 1998, relativa a este caso, tuvo por objeto los graves perjuicios ocasionados por la presencia de una fábrica química (*Enichen*)

133 Para apoyar esta manifestación, la Sentencia se remite a las Sentencias *Rees* contra Reino Unido, de 17 de octubre de 1986, y *Powell y Rayner* contra Reino Unido, de 21 de febrero de 1990, que acabamos de examinar.

en Manfredonia (Foggia). Su producción era considerada de alto riesgo, en aplicación de Decreto italiano que había transpuesto la Directiva 82/501/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves en actividades industriales peligrosas para el medio ambiente y el bienestar de la población. Debido a la situación geográfica de la fábrica, las emisiones de sustancias en la atmósfera eran a menudo canalizadas hacia el pueblo. Las instalaciones de tratamiento de humos eran insuficientes y el estudio de impacto medioambiental era incompleto.

Además, un incidente en la fábrica había liberado grandes cantidades de gas inflamable, anhídrido sulfúrico, óxido de nitrógeno, sodio, amoníaco, hidrógeno metálico, ácido benzoico y, sobre todo, anhídrido arsénico. También se habían producido otros accidentes. El más grave fue el de 26 de septiembre de 1976, producido a raíz de la explosión de la torre de lavado de gases de síntesis de amoníaco, como consecuencia del cual 150 personas tuvieron que ser hospitalizadas por intoxicación aguda de arsénico.

En la primera fase de la reclamación, ante la Comisión, los promotores se quejaban de que las autoridades públicas no adoptaban las medidas adecuadas para disminuir la contaminación de la fábrica química y evitar riesgos de accidentes graves, por lo que se estaba vulnerando el derecho al respeto de su vida y su integridad física, garantizado por el artículo 2 del Convenio. También denunciaban que el Estado italiano no adoptaba medidas apropiadas de información acerca de los riesgos en los que se incurría y los comportamientos a adoptar en caso de accidente grave previstos en el Decreto de transposición de la Directiva 82/501/CEE, por lo que colegían que se estaba conculcando el derecho a la libertad de información consagrado en el artículo 10 del Convenio. Posteriormente, ya ante el Tribunal, los demandantes invocaron también el artículos 8¹³⁴.

Finalmente, el TEDH admitió que podía considerar la fundamentación de la Sentencia, si fuera preciso, en lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio (*iura novit curia*). Por tanto, aunque los artículos 8 y 2 no figuraban expresados en la demanda y en las memorias ante la Comisión, estos preceptos presentaban una conexión manifiesta con la argumentación general, fundamentalmente la carencia de información. Esta circunstancia podía afectar negativamente a las personas que residían cerca de la fábrica, pudiendo tener repercusiones sobre la vida privada y familiar y su integridad física. Por ello, “el Tribunal estima poder situarse en el terreno de los artículos 8 y 2 del Convenio, por encima del artículo 10”¹³⁵. Y finalmente concluye admitiendo la posibilidad de una incidencia directa de las

134 En cierta manera esta argumentación añadida pudo ser fruto de las consideraciones de algún miembro de la Comisión, que pusieron de relieve un posible enfoque del caso desde la óptica de la protección del derecho recogido en el artículo 8 del Convenio.

135 Punto 46 de la Sentencia.

emisiones nocivas sobre el derecho de las demandantes al respecto de su vida privada y familiar¹³⁶.

Aunque los demandantes no habían sufrido una injerencia del Estado en su vida privada o familiar, puesto que se quejaban de su inactividad, la protección dispensada por el artículo 8 no acaba en la interdicción de tales injerencias. Las previsiones del Convenio no se contentan con evitar las injerencias directas, sino que añade obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar. Por ello, se debe averiguar si las autoridades han adoptado las medidas necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho de los interesados al respeto de su vida privada y familiar garantizado por el artículo 8.

Como ya se había señalado en la Sentencia *López Ostra*, los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de manera que se perjudique su vida privada y familiar. Y “en el presente caso, las demandantes quedaron (...) a la espera de informaciones esenciales que les hubieran permitido evaluar los riesgos que se podían derivar para ellas y para sus allegados por el hecho de continuar residiendo en el territorio de Manfredonia, un pueblo igualmente expuesto al peligro en caso de accidente en el recinto de la fábrica”¹³⁷. Por ello, concluye que el Estado ha fracasado en su obligación de garantizar el derecho de los demandantes a su vida privada y familiar, ignorando el artículo 8 del Convenio.

Por lo que se refiere a la posible conculcación del derecho a la vida, garantizado en el artículo 2 del Convenio¹³⁸, el Tribunal no estima necesario examinar el asunto también desde dicha perspectiva, al considerar suficiente el enfoque desde el artículo 8. Sin embargo, en esta consideración no existió unanimidad, puesto que algún magistrado consideró que había llegado el momento de que la jurisprudencia del TEDH evolucionara respecto del derecho a la vida, y “desarrolle los derechos que se derivan por implicación, defina las situaciones que implican un riesgo real y grave para la vida o los diferentes aspectos del derecho a la vida.”¹³⁹

136 Por ello, en el punto 57 *in fine* de la Sentencia se habla de *aplicabilidad* (como posibilidad) del artículo 8 del Convenio .

137 Punto 60 de la Sentencia

138 El artículo 2 del Convenio preceptúa lo siguiente: “1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por Ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la Ley establece esa pena. 2. La muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) En defensa de una persona contra una agresión ilegítima. b) Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente. c) Para reprimir, de acuerdo con la Ley, una revuelta o insurrección”.

139 En la opinión concordante del juez JAMBREK se recogen ciertas puntualizaciones en relación a la aplicación del artículo 2 al presente caso. Señala el juez JAMBREK que “en mi opinión, la protección

Como conclusión, la sentencia acaba condenando al Estado demandado al pago de una indemnización por el daño moral sufrido.

d. El caso Halton y otros contra el Reino Unido

A través de este caso (Sentencia de 2 de octubre de 2001), el TEDH se enfrentó de nuevo a las consecuencias perjudiciales del ruido que sufren los ciudadanos habitantes de los núcleos cercanos al aeropuerto de Heathrow, en Londres. Sin embargo, en esta resolución el Tribunal concluye en sentido contrario al caso *Powell y Rayner* contra el Reino Unido, pues en 2001 se decide condenar a las autoridades británicas. Se llegó a la conclusión de que no se habían agotado todas las medidas posible para hacer la lesión menos gravosa. Aun reconociendo la presencia de intereses legítimos contrapuestos, como son, por un lado, los intereses económicos de la sociedad, y, por otro, el disfrute de la vida privada y familiar de los ciudadanos que viven en las cercanías del aeropuerto, la limitación de este último derecho fundamental sólo sería justificable cuando se hayan agotado las medidas paliativas, circunstancia que no se pudo apreciar en el presente caso. Por ello, se condenó al Gobierno británico al pago de una indemnización de 4.000 libras a cada uno de los recurrentes en concepto de daños morales. Las medidas aplicadas no podían considerarse suficientes, puesto que, en palabras de ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, no se produjo “un serio esfuerzo para evaluar el alcance o el impacto de las interferencias que los recurrentes padecen en el sueño”. Tampoco se había dado “un estudio completo que ayude a encontrar la solución menos onerosa para los derechos humanos, no siendo posible admitir que con el argumento de la defensa de los intereses económicos del país se puedan lesionar los derechos humanos”¹⁴⁰.

de la salud y de la integridad física está también estrechamente relacionada tanto con el «derecho a la vida» como con el «respeto a la vida privada y familiar». Se podría hacer un paralelismo con la jurisprudencia del Tribunal relativa al artículo 3 en lo que respecta a la existencia de «consecuencias previsibles» cuando, *mutatis mutandis*, hay serios motivos para creer que la persona afectada corre un riesgo real de encontrarse en circunstancias que ponen en peligro su salud y su integridad física y, por consiguiente, su derecho a la vida, que está protegido por la Ley. Cuando un Gobierno se abstiene de comunicar informaciones en relación a situaciones que podemos prever, apoyándose en motivos serios, que presentan un peligro real para la salud y la integridad física de las personas, una situación de este tipo podría también contar con la protección del artículo 2, según el cual «Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente». Es posible, por tanto, que haya llegado el momento de que la jurisprudencia del Tribunal respecto del artículo 2 (derecho a la vida) evolucione, desarrolle los derechos que se derivan por implicación, defina las situaciones que implican un riesgo real y grave para la vida o los diferentes aspectos del derecho a la vida. El artículo 2 parece aplicable al caso, en la medida que 150 personas fueron llevadas al hospital por envenenamiento grave de arsénico. Dado que habían sido víctimas del escape a la atmósfera de sustancias nocivas, las actividades de la fábrica constituyen «riesgos de accidentes graves peligrosos para el medio ambiente».

140 J.M. ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, *La intimidad y el domicilio ante la contaminación acústica: nuevas perspectivas de los derechos fundamentales*, en “El Consultor” nº 13, Madrid, 2002.

2. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Como ya tuvimos ocasión de señalar, el enfoque tradicional de la lucha contra el ruido se había hecho desde el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE). Sin embargo, las consecuencias jurídico-constitucionales de este planteamiento eran limitadas, y, en especial, no permitían la promoción de un recurso de amparo basado exclusivamente en su conculcación. Esta circunstancia hizo necesario considerar una más amplia visión constitucional de la materia, de tal manera que se pudiera llegar a entender que las agresiones al medio ambiente afectan no sólo al valor directamente protegido por el artículo 45 de la Constitución, sino también a derechos y valores *primarios* de la persona entendida en un sentido individual, esto es, a derechos clásicos, liberales o *de primera generación*, tales como los que protegen la integridad física y moral (artículo 15 CE), la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE), o la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), todos ellos directamente relacionados con la protección del entorno físico en el que nos desenvolvemos los humanos¹⁴¹.

Este punto de vista ha sido ya recibido en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, en concreto en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, que señala que “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.”¹⁴²

141 Como ya tuvimos ocasión de señalar, L. MARTÍN-RETORTILLO había apuntado acertadamente que la defensa contra el ruido se relaciona de manera directa con la preservación del derecho fundamental a la intimidad. *Vid.* L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en la reciente ...*, *op. cit.*, pág. 322. Este autor expresa el mismo criterio en *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, en “Revista de Administración Pública” n.º. 115, págs. 205-231.

142 Fundamento Jurídico 6º. Este mismo Fundamento también señala que “debemos emprender nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (artículo 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del artículo 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave y inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 CE.

Respecto a los derechos del artículo 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el artículo 8.1 CEDH reconoce el derecho de toda persona «al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia», el artículo 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales ya hemos advertido en el anterior fundamento jurídico que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del

El recurso de amparo correspondiente tiene su origen en una reclamación de indemnización dirigida al Ayuntamiento de Valencia. Se alegaba que el ente local no había actuado diligentemente en defensa de los derechos e intereses legítimos de numerosos vecinos afectados gravemente por la contaminación acústica de una zona de la ciudad. Se consideraba responsable a la administración municipal porque no hacía uso de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere para preservar unos intereses legalmente protegidos, con lo que se estaban perjudicando determinados derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículos 15 y 18. 1 y 2 de la CE). La reclamante se veía afectada por los ruidos procedentes tanto del ambiente general (zona acústicamente contaminada) como de la discoteca situada en los bajos del edificio en el que reside. Todo ello le ocasionó insomnio y forzó a la realización de reformas en su casa.

Ante la ausencia de respuesta expresa del Ayuntamiento de Valencia, la interesada recurrió ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por la vía del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales. Se argumentaba que la administración municipal dejó clara su actitud pasiva ante las diferentes reclamaciones en las que se ponía de manifiesto la transmisión de ruidos por encima de lo permitido en la reglamentación sobre la materia y el incumplimiento de los horarios. El Ayuntamiento no había respondido a las diferentes denuncias que promovió, como tampoco lo hizo con la reclamación de responsabilidad que era objeto de impugnación ahora.

La Sentencia de 21 de julio de 1998 del TSJ de la Comunidad Valenciana desestimó el recurso por entender que la respuesta presunta a la reclamación no vulneraba los artículos 15 y 18. 1 y 2 de la CE. Se argumenta que los niveles de ruido transmitido (35 y 37 dB(A)) no eran suficientes para que se predicaran unos efectos tales como la vulneración de los derechos constitucionales mencionados, y que no se acreditaba que el insomnio tuviera su causa en la inactividad del Ayuntamiento. Por tanto, se concluía que no se había probado lo alegado por la recurrente.

Ante esta resolución, la interesada promovió ante el Tribunal Constitucional el recurso de amparo correspondiente. En la Sentencia 119/2001, el Alto Tribunal centra su análisis en una posible vulneración del derecho a la vida (artículo 15 CE),

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, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquel en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1984, de 17 de febrero, F.5; 137/1985, de 17 de octubre, F. 2, y 94/1999, de 31 de mayo, F.5)".

y del derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18. 1 y 2 CE). Para ello comienza sentando la premisa de que hoy se hace imprescindible asegurar la ausencia no sólo de las injerencias clásicas, sino también las que provienen de “los riesgos que pueden surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”.¹⁴³

La posición del Ministerio Fiscal resultó premonitoria. Alegó que “la inviolabilidad del domicilio podría quedar afectada si el medio ambiente circundante hace imposible la vida en su interior”¹⁴⁴, apoyándose en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (casos *López Ostra* contra España y X e Y contra Holanda), por lo que solicita una “ampliación del concepto constitucional de domicilio”¹⁴⁵. Por tanto, entiende que debe concederse el amparo desde el momento en que quedan directamente afectados determinados derechos fundamentales y se ha acreditado el perjuicio de la calidad de vida de los vecinos. Además, deduce un traslado de la carga de la prueba sobre la concreta afección al domicilio de la demandante a la administración demandada. Y concluye proponiendo la estimación del recurso de amparo por infracción del artículo 18 CE, pero no del artículo 15 CE, “pues la intensidad del deterioro no parece haber puesto en peligro los derechos fundamentales proclamados en este precepto”¹⁴⁶. Finalmente, apuntó la conveniencia de que el Tribunal Constitucional se plantee la posibilidad de otorgar indemnizaciones pecuniarias cuando éstas sirvan como medio reparador del derecho fundamental vulnerado, pero no en el caso concreto que se conoce, pues “la propia recurrente ha subrayado el carácter puramente simbólico de la indemnización que reclama”¹⁴⁷.

Pues bien, en relación con el derecho fundamental a la integridad física y moral (artículo 15 CE), el Tribunal señala¹⁴⁸ que “su ámbito constitucionalmente garantizado protege «la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular» (Sentencias del Tribunal Constitucional 120/1990, de 27 de junio, F. 8; 215/1994, de 14 de julio, F. 4; 35/1996, de 11 de marzo, F. 3, y 207/1996, de 15 de diciembre, F. 2)”. Por su parte, el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18. 1 CE) “tiene por objeto la protección de un ámbito reservado de la vida de las personas excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad (por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional 144/1999,

143 Fundamento Jurídico 5º.

144 Antecedente 10.

145 Antecedente 10.

146 Antecedente 10.

147 Antecedente 10.

148 Fundamento Jurídico 5º.

de 22 de julio, F. 8, y 292/2000, de 30 de noviembre, F. 6). Igualmente, hemos puesto de relieve que este derecho fundamental se halla estrictamente vinculado a la propia personalidad y deriva, sin ningún género de dudas, de la dignidad de la persona que el artículo 10.1 CE reconoce (Sentencia del Tribunal Constitucional 202/1999, de 8 de noviembre, F. 2 y las resoluciones allí citadas), e implica «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana» (Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2000, de 10 de julio, F. 5)”. Además, el Alto Tribunal ha definido el *domicilio inviolable* como “el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima [por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1999, de 27 de septiembre, F. 9 b)]”, de lo que se deduce que su objeto de protección es “tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita (22/1984, de 17 de febrero, F. 5)”.

Posteriormente el razonamiento pasa a describir las negativas repercusiones que el ruido puede tener en los derechos definidos. Puede “llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos”¹⁴⁹. Para acreditarlo se remite a las conclusiones de “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 tienen sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)”¹⁵⁰. Y de ello deduce que “procede examinar (...) la posible incidencia que el ruido tiene sobre la integridad real y efectiva de los derechos fundamentales que antes hemos acotado, discerniendo lo que estrictamente afecta a los derechos fundamentales protegibles en amparo de aquellos otros valores y derechos constitucionales que tienen su cauce adecuado de protección por vías distintas”¹⁵¹.

Por tanto, al margen del resultado particular del caso que se conoce, que lógicamente vendrá condicionado por muy variados factores, el Tribunal Constitucional reconoce la potencial aplicación de los preceptos garantizadores de derechos fundamentales para articular la defensa ante agresiones contra el medio

149 Fundamento Jurídico 5º.

150 Fundamento Jurídico 5º.

151 Fundamento Jurídico 5º.

ambiente, que anteriormente sólo perjudicaban, se decía, derechos de otra naturaleza, como los consagrados en los artículos 43 o 45 CE. La frontera para que esta aplicación se haga efectiva se determinará en función de la gravedad de los daños sufridos, o, como señala la propia sentencia, “en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio”¹⁵².

La gravedad que se predica en términos generales se produce en relación con el derecho a la integridad “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas (...). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del artículo 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 CE”¹⁵³.

Con respecto al derecho recogido en el artículo 18.1 CE, “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”¹⁵⁴.

Después de establecer las premisas examinadas, el Tribunal concluye que, en el caso examinado, los ruidos no tuvieron entidad suficiente para poder concluir la presencia de una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución. O, por mejor decirlo, que la actora no había acreditado la intensidad requerida desde el momento en que no había aportado prueba suficiente relativa a la intensidad del ruido, como tampoco había acreditado que sus problemas de salud se derivaran del ruido.¹⁵⁵

152 Fundamento Jurídico 6º.

153 Fundamento Jurídico 6º.

154 Fundamento Jurídico 6º.

155 Señala el Fundamento Jurídico 7º que “sostiene (la interesada) que el nivel de ruidos soportados de manera constante le ha ocasionado una situación de insomnio. Sin embargo, sin necesidad de entrar en otras consideraciones, baste señalar que para acreditar este extremo la recurrente únicamente aportó en el proceso contencioso-administrativo previo, un parte de hospitalización y consulta expedido por una facultativa del Servicio Valenciano de Salud donde ni se precisa el lapso temporal a lo largo del cual la afectada padeció esa disfunción del sueño ni se consigna como causa de dicho padecimiento el ruido que la demandante de amparo afirma haber soportado, por lo que este Tribunal, en el ejercicio de su función de garante último de los derechos fundamentales, no puede establecer una relación directa entre un ruido, cuya intensidad ni tan siquiera se ha acreditado, y la lesión a la salud que ha sufrido”. Y continúa señalando que

La propia Sentencia se preocupa de señalar que con ella se recoge la línea jurisprudencial ya consolidada en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, establecida en decisiones tales como la del *caso Powell y Rayner contra el Reino Unido* (Sentencia de 21-2-1990), el *caso López Ostra contra el Reino de España* (Sentencia 9-12-1994) o el *caso Guerra y otra contra Italia* (Sentencia de 19-2-1998)¹⁵⁶. A través de este novedoso criterio se relacionan las agresiones medioambientales con los derechos clásicos o de la *primera generación* de los derechos fundamentales, que cuentan con una tradición interpretativa mucho más extensa que la de otros derechos igualmente exigibles, como el derecho al medio ambiente adecuado o a la calidad de vida (artículo 45 de la CE), que por sus particularidades, al tratarse de *principios rectores de la política social y económica*, no cuentan con la misma operatividad.

La Sentencia citada representa un verdadero avance en el tratamiento del problema del ruido, puesto que parte de la consideración de que las inmisiones por ruidos, además de atentados contra el derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (artículo 45 de la Constitución), suponen verdaderas conculcaciones de algunos de los derechos fundamentales recogidos en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título 1º de la Constitución, es decir, de derechos fundamentales protegidos con el nivel máximo que prevé el Texto Fundamental. Con ello se está reconociendo la virtualidad de una defensa jurisdiccional reforzada ante una agresión de este tipo, en concreto por la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o también a través del procedimiento especial caracterizado por la preferencia y la sumariedad, regulado en el artículo 53 de la Constitución.¹⁵⁷

Como señala CANOSA USERA, la Sentencia del Tribunal Constitucional supone una ampliación del ámbito de los derechos fundamentales reconocidos a través de los artículos 15 y 18.1 y 2 CE, que ahora se trasladan también al ámbito medioambiental. “No habría alteración en la concepción misma de los derechos, (...) sino una extensión de los peligros para esos derechos que han adquirido relevancia

“no ha acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya preservación solicita el amparo. Por el contrario, toda su argumentación se basa en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios”.

156 Fundamento Jurídico 5º. En él se señala que “habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1994, de 17 de enero, F. 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia”.

157 *Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2001, *op. cit.*, pág. 201.

constitucional y frente a los cuales el derecho ha de protegerse (...). El Tribunal Constitucional alerta de que no ofrecer tutela frente a tales daños, conllevaría, en ciertos casos, la reducción de las proclamaciones constitucionales de estos derechos a meras afirmaciones retóricas. Evitar su vaciamiento exige, pues, reorientar la protección y brindarla frente a daños ambientales. (...) Aunque no expresado claramente en la sentencia, pero deducible de la aceptación de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los potenciales daños ambientales pueden provenir no sólo del ruido sino de otros factores contaminantes, tal y como en el citado caso López Ostra provenían de los malos olores. Por sus potenciales efectos expansivos, la formulación general acerca de las eventuales lesiones ambientales de los derechos fundamentales, que en esta sentencia realiza el Tribunal Constitucional, resulta sumamente sugestiva”¹⁵⁸.

A la vista de todo ello, CANOSA USERA concluye que tras la Sentencia 119/2001 del Tribunal Constitucional, determinados fragmentos del derecho al medio ambiente adecuado pueden recabar la tutela en vía de amparo. “En realidad el Tribunal Constitucional, al tiempo que amplía el radio de protección de derechos de libertad frente a daños ambientales, construye jurisprudencialmente contenidos del derecho a disfrutar del medio ambiente. Se produce un solapamiento entre los contenidos de este derecho y los de ciertos derechos de libertad. (...) No hay rebasamiento (del derecho a un medio ambiente adecuado) sino una yuxtaposición, inevitable por la propia índole expansiva de lo ambiental, entre los contenidos de uno y de otros derechos. Lo propio de las pretensiones ambientales articulables ante los tribunales es que pueden, con frecuencia, enmascararse tras la invocación de otro derecho o interés legítimo. Este velamiento de la pretensión ambiental se explica por la pobre tutela que al derecho al ambiente brinda nuestro ordenamiento. Así las cosas, las pretensiones ambientales buscan encauzarse por vías más enérgicas de tutela. –(...) Si (esta doctrina) puede prosperar, es porque hay una conexión material razonable y no atrabiliaria entre los contenidos del derecho a disfrutar del medio ambiente y los derechos de protección reforzada”¹⁵⁹.

Además de resultar de singular importancia, la Sentencia 119/2001 representa un espectacular cambio en la línea jurisprudencial hasta entonces seguida por el Tribunal Constitucional¹⁶⁰. Aunque se trataba de un recurso de amparo, la Sentencia fue conocida por el Pleno de Alto Tribunal a propuesta de su Presidente, precisamente ante la evidencia de la radical modificación que supondría su

158 R. CANOSA USERA, *Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 11/2001, de 24 de mayo*, en “Teoría y Realidad Constitucional”, números 10-11, 2º semestre 2002, 1º semestre 2003, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, págs 705-706.

159 R. CANOSA USERA, *op. cit.*, pág.714.

160 En este sentido R. CANOSA USERA señala que se trata de un “espectacular cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional” (título del apartado I), en *op. cit.*, pág. 697.

aprobación. Anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se decantaba por excluir la aplicabilidad en esta materia de los preceptos constitucionales reguladores de derechos protegidos especialmente, o derechos fundamentales, como el relativo a la integridad moral o psíquica (artículo 15 CE) o el que protege la intimidad personal o familiar (artículo 18.1 CE). Como señala CANOSA USERA, “el Tribunal Constitucional modifica, invierte sería mejor decir, su opinión mediante la invocación, ex artículo 10.2 CE, de la doctrina del TEDH que justamente se originó en reacción contra aquella inadmisión del amparo en el caso López Ostra. Nuestro Alto Tribunal ahora asume la doctrina internacional que involuntariamente propició”¹⁶¹.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional había tenido oportunidad de pronunciarse sobre un supuesto de perjuicios ocasionados por la contaminación producida por una EDAR que hemos tenido ocasión de examinar cuando tratamos la jurisprudencia del TEDH: el caso *López Ostra* contra España. En aquella ocasión su conclusión había sido contraria a la que ahora se impone a través de la Sentencia 119/2001. Entonces el recurso de amparo promovido se declaró inadmisibile por falta manifiesta de fundamento. En el correspondiente Auto, el Alto Tribunal concluyó que la presencia de humos, olores y ruidos no constituía violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio; que tampoco se daba violación del derecho a la vida y a la integridad física, pues estas no se encontraban en peligro como consecuencia de la negativa a cerrar la instalación generadora de las molestias; y, por último, que no se había producido violación del derecho a elegir el domicilio desde el momento en que no se había expulsado a los moradores de la vivienda.

La conexión entre la preservación de un ambiente no contaminado acústicamente y los derechos consagrados al más alto nivel en la Constitución, sean fundamentales o no, es una circunstancia que los Defensores del Pueblo suelen resaltar en sus Informes sobre la materia, como es el caso del Informe del *Valedor do Pobo* de 2000, donde se señala que “no podemos dejar de recordar que con la proliferación de supuestos ciertamente graves de contaminación acústica se vienen conculcando verdaderos derechos constitucionales protegidos al más alto nivel. Estos son el derecho a la integridad física y moral (artículo 15), el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18, 1 y 2), el derecho a la calidad de vida y al medio ambiente adecuado (artículo 45), y el derecho a la protección de la salud (artículo 43), todos ellos compendiados en el derecho al descanso en el propio domicilio sin que se produzcan inmisiones ilegítimas”¹⁶².

161 R. CANOSA USERA, *op. cit.*, pág. 698.

162 *Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2000, *op. cit.*, pág. 183.

3. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Con anterioridad era frecuente considerar el ruido como una simple molestia que en la mayoría de los casos era necesario soportar, al menos cuando los niveles eran normales y no constituían actos de emulación¹⁶³. Sólo cuando el nivel del ruido sobrepasaba ciertos límites se abría la posibilidad del ejercicio de acciones civiles por incumplimiento de las normas reguladoras de las relaciones de vecindad. Sin embargo, esta perspectiva *reduccionista* del problema no parecía la más adecuada, en especial en un momento en que la sociedad reclamaba una intervención decidida de los poderes públicos para combatirlo con eficacia. Esta circunstancia abrió paso a un protagonismo del derecho administrativo cada vez mayor. El *Valedor do Pobo* señala al respecto que “la perspectiva civilista se apoya fundamentalmente en la búsqueda de reparación de las situaciones conflictivas y no tanto en el control preventivo de las actividades potencialmente contaminadoras, como sí hace el derecho administrativo. Además, los conflictos por el ruido sobrepasan con creces el ámbito de las relaciones de vecindad. Es precisamente por esto por lo que la regulación de esta materia como función de la Administración es cada vez más extensa.”¹⁶⁴

Sin embargo, las diferentes tareas que el legislador atribuyó a las administraciones, en especial a las locales, en la mayoría de los casos no tuvieron una respuesta adecuada y, en términos generales, los ayuntamientos consideraron durante mucho tiempo que la lucha contra la contaminación acústica no debía ocupar un puesto preferente en su lista de prioridades. Aún hoy en día los entes locales contemplan el problema con un cierto aire de resignación, quizá pensando que la pretensión de disminuir el ruido provocado por el tráfico, por ejemplo, es algo que se aproxima mucho a una verdadera utopía. Una desidia parecida se percibe a la hora de abordar problemas más sencillos, como el control individual de los locales de ocio. Las reclamaciones de los ciudadanos chocaban y a menudo siguen chocando con respuestas desalentadoras de los ayuntamientos, que con frecuencia recurren a respuestas evasivas e incluso llegan a manifestar que se consideran imposibilitados para solucionar el problema.

La anterior situación, unida a una cada vez mayor concienciación de los ciudadanos respecto del problema y de las obligaciones de los ayuntamientos para

163 P. BOFANTE, *Las relaciones de vecindad*, traducido por A. GARCÍA-VALDECASAS, Madrid, Ed. Reus, págs. 113 y 124.

164 *Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2000, *op. cit.*, pág. 179. A este respecto el *Valedor do Pobo* comenta también que “aun con anterioridad a la promulgación de la Constitución, el Derecho ya ponía a nuestro alcance los medios precisos para combatir las molestias que se producían y se siguen produciendo con ocasión de las relaciones de vecindad. Así sucedía en el caso de los aún vigentes artículos 590 y 1.902 del Código Civil, y también en la Ley de Arrendamientos Urbanos, antes la de 1964 (art. 114), y ahora la de 1994, (art. 27.2), y en el caso de la Ley de Propiedad Horizontal, tanto la de 1960 como la actual de 1999”.

abordarlo, ha dado origen a numerosos recursos contencioso-administrativos y a los consiguientes pronunciamientos de los Juzgados y Tribunales de esta jurisdicción. De este modo, la jurisprudencia ha desarrollado una progresiva doctrina que aplica las previsiones constitucionales y legales sobre la materia, y, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, procura la protección de la salud y el medio ambiente por la vía del control efectivo de los niveles de contaminación acústica que los ciudadanos se ven obligados a soportar.

Muestra del creciente interés por la contaminación acústica y por su tratamiento jurisprudencial es la publicación por parte del Consejo General del Poder Judicial de la monografía titulada *La tutela judicial frente al ruido*¹⁶⁵. La ponencia de la que es autora ALEJANDRE DURÁN¹⁶⁶, referida al tratamiento del tema en el orden contencioso-administrativo, después de hacer mención a un amplio comentario incluido en el Informe del Defensor del Pueblo de 1999, en el que resaltaba la pasividad de las administraciones en el tratamiento de los numerosos y graves problemas relacionados con el ruido, expone que “la intervención de los tribunales es decisiva y fundamental para combatir esa inactividad y los problemas de contaminación acústica que se generan, siendo los del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los encargados de interpretar y aplicar la normativa dispersa sobre medio ambiente de inspiración esencialmente administrativa, puesto que el cauce natural para la protección jurisdiccional del medio ambiente es el que dispensa el recurso contencioso-administrativo. (...) Sin embargo, la actuación de los tribunales ante los problemas de contaminación acústica también ha sido puesta en entredicho por *Juristas contra el Ruido*, quienes en la conclusión número 10 de su reunión de 3 de marzo de 2001 celebrada en Madrid denuncian: *Inactividad administrativa amparada por la lentitud judicial. Falta de sensibilidad judicial por el problema de contaminación acústica. Ineficacia de las actuales medidas cautelares. Pusilanimidad a la hora de aplicar medidas cautelares positivas y eficaces que impidan que establecimientos que no tienen licencia para funcionar permanezcan abiertos. Búsqueda de una tutela judicial efectiva contra el ruido*. Lamentablemente no les falta razón, pero nunca es tarde para actuar, aunar esfuerzos y dar respuesta eficaz a la multitud de problemas sobre el ruido que cada día nos plantean los ciudadanos, porque somos nosotros precisamente los que debemos actuar contra la desidia e inactividad administrativa y existen, creo, actualmente suficientes instrumentos legales para hacerles frente, sin caer en el desánimo, porque siendo cierto que muchas resoluciones judiciales caen en saco roto y resulta a veces casi imposible llevar a cabo su ejecución al depender de la propia Administración,

165 F. MARTÍN CASTÁN (Director), *La tutela judicial frente al ruido*, Ed. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002.

166 M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*, en “La tutela judicial ...”, *op cit.*, págs. 209-272.

debemos ser optimistas y esforzarnos para que se haga realidad la tutela judicial efectiva frente al ruido, no sólo protegiendo los derechos de los ciudadanos cuando estos son transgredidos, sino confirmando toda actuación administrativa encaminada a corregir, sancionar, incluso clausurar las actividades generadoras de ruidos que provocan la contaminación acústica. En realidad así está ocurriendo, puesto que cada vez es mayor el número de pronunciamientos judiciales sobre materia de contaminación acústica generada sobre todo por el funcionamiento de los establecimientos públicos de ocio y relativos a las obligaciones que las administraciones públicas tienen para evitar este tipo de molestias a los ciudadanos”¹⁶⁷.

ALEJANDRE DURÁN hace mención también de la importante evolución de la jurisprudencia española desde la publicación de la Sentencia del TEDH en el *asunto López Ostra*, evolución a la que anteriormente hemos dedicado nuestra atención. Señala esta autora que “un examen cronológico de sentencias de distintos Tribunales Superiores de Justicia e incluso del Tribunal Supremo ponen de manifiesto que hasta que por el Tribunal de Justicia de Derechos Humanos no se dictó la sentencia de 9 de diciembre de 1994 en el asunto López Ostra desestimaban generalmente los recursos para la protección de los derechos fundamentales al considerar que el ruido emanado de cualquier actividad molesta, industrias, bares, locales de negocio, no suponía injerencia ilegítima en el domicilio, violación en su derecho a escoger libremente su domicilio ni atentado contra la integridad física y moral. A partir de aquella se produce un importante cambio jurisprudencial y, con invocación o no de la misma, la mayoría de las resoluciones estudiadas aprecian la lesión de derechos fundamentales otorgando una tutela judicial efectiva frente al ruido que demandaban los actores reconociendo incluso el derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados”¹⁶⁸.

a. Las sentencias del Tribunal Supremo

Al tiempo que se relaciona con verdaderos derechos fundamentales, la lucha contra el ruido mantiene una conexión evidente con otro derecho constitucional, aunque de diferente categoría, como es el derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida. Esta evidencia se resalta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1990, donde, a la hora de examinar la legalidad de una licencia de actividad concedida a un *pub*, pero condicionada a la ausencia de altavoces en el exterior, se señala que “el derecho de los vecinos a gozar de un medio ambiente

167 M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*, en “La tutela judicial ...”, *op cit.*, págs. 214-215.

168 M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*, en “La tutela judicial ...”, *op cit.*, págs. 229-230.

adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar –y a ello conmina la Constitución– los poderes públicos (artículo 45)”.

Por su parte, la Sentencia de 15 de marzo de 2002 resalta la vinculación de los problemas de contaminación acústica con algún derecho fundamental, circunstancia que hemos tenido ocasión de examinar con detalle. Y así, siguiendo la misma línea doctrinal abierta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y desarrollada por el Tribunal Constitucional, esta resolución señala¹⁶⁹ que, en el contexto de la realidad social actual, el problema de la exposición a ruidos excesivos no es “un aspecto que pueda considerarse superficial o poco importante en el tratamiento jurídico-administrativo de las actividades hoy habitualmente denominadas genéricamente como clasificadas (...). Para poner de relieve la trascendencia del bien jurídico cuya protección está en juego, basta con recordar la importancia que la jurisprudencia constitucional y europea de derechos humanos atribuyen a las actividades de esta naturaleza.” Más adelante pasa a referirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, que “ha subrayado que los derechos a la intimidad personal y familiar han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad y que es imprescindible asegurar su protección también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”, añadiendo que en este terreno el Alto Tribunal “sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, reflejada en tres sentencias emanadas del mismo¹⁷⁰. Prosigue el Tribunal Supremo señalando que la Sentencia constitucional subrayó que “el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, en las que se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas”, por lo que el propio Tribunal Constitucional dedujo que una exposición de tal tipo, cuando se trata de ruidos evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

La Sentencia prosigue¹⁷¹ señalando que, “de acuerdo con los principios en que se inspira esta jurisprudencia, la actividad jurídico-administrativa de protección de los ciudadanos frente a los ruidos ambientales adquiere una indudable relevancia en consideración a los bienes que el poder público está llamado a proteger. El principio de proporcionalidad en la actividad administrativa restrictiva de los derechos individuales impone la ponderación de la gravedad que las conductas infractoras

169 Fundamento Jurídico 2°.

170 Se refiere a las Sentencias *Powell y Rayner* contra el Reino Unido, *López Ostra* contra el Reino de España, y *Guerra y otra* contra Italia.

171 Fundamento Jurídico 3°.

pueden alcanzar, especialmente cuando adquieren una notable intensidad en el exceso de ruido o se prolongan en el tiempo. Estos postulados deben impregnar la interpretación de las normas aplicables, las cuales no siempre, en el momento en que se dictaron (...), pudieron contemplar la evolución de la realidad social, urbanística y tecnológica con las dimensiones que ha adquirido en la vida contemporánea.”

Dadas las premisas mencionadas, la Sentencia examina el caso concreto objeto del recurso buscando dar adecuada protección a los derechos fundamentales en juego y teniendo como guía el principio de proporcionalidad. Mediante la aplicación de este criterio logra una interpretación ajustada a las actuales necesidades del problema y, sobre todo, superadora de las dificultades que se plantean en el orden práctico a la hora de aplicar el régimen de sanciones del Reglamento de Actividades Clasificadas, aún vigente en muchas Comunidades Autónomas. Así, ponderando la proporcionalidad de las medidas a aplicar, resuelve sobre las tres cuestiones objeto principal de análisis. En primer lugar concluye que es posible la clausura de la actividad como consecuencia de un incumplimiento reiterado de las medidas de corrección ordenadas para ajustar la actividad molesta a las condiciones de la licencia, sin otro trámite previo que la audiencia sobre el incumplimiento de tales medidas (artículos 36, 37 y 38 del RAMINP), e incluso reconociendo la posibilidad de prescindir del plazo de legalización en “supuestos de peligro inminente, en los que cabe que la retirada de la licencia se produzca sin previo requerimiento”¹⁷².

En segundo término, y mediante la aplicación del mismo principio de proporcionalidad, la Sentencia concluye también que cabe proceder a la clausura del local sin haber impuesto previamente sanción o sanciones anteriores a través de multas. La apreciación conjunta de las circunstancias, en especial de la gravedad de los incumplimientos y del riesgo o molestias generados por la actividad, determinará la graduación de la reacción de la administración para preservar el interés general de los ciudadanos en relación con los intereses particulares del afectado, “al que no pueden aplicarse medidas que vayan más allá, en la restricción de sus derechos, de las estrictamente necesarias para garantizar el fin perseguido por la norma. Este no es otro que el de garantizar la protección y seguridad evitando que las instalaciones, establecimientos y actividades en general produzcan incomodidades o riesgos a las personas y bienes que se encuentran próximos, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene, alteren el medio ambiente u ocasionen daños a las riquezas pública o privada. En el caso de exceso de ruidos deberá tenerse en cuenta la gravedad que, según lo que hemos venido razonando, este efecto, especialmente si es prolongado en el tiempo, puede tener”¹⁷³.

172 Fundamentos Jurídicos 4º y 5º.

173 Fundamento Jurídico 6º.

En cuanto al la tercera cuestión a resolver por el recurso, relativa a la posibilidad de proceder a la clausura del local en su totalidad o ciñéndola al equipo de música que no se ajusta a las características estipuladas, el Fundamento Jurídico 7º de nuevo acude al principio de proporcionalidad, o a la apreciación conjunta de las circunstancias concurrentes, para concluir que “si se advierte que cabe esperar razonablemente una continuación de la actividad sin causar molestias o riesgos, por ser posible aislar el funcionamiento de las instalaciones que generen los riesgos o molestias, será adecuada la clausura parcial del establecimiento. Ésta deberá ser total si se aprecia por la Administración la necesidad de paralizar la industria, locales o instalaciones en su totalidad con el fin de garantizar suficientemente la cesación de la actividad que genera aquellos efectos contrarios a Derecho”.

En definitiva, la doctrina legal comentada parte de la consideración de la contaminación acústica como una posible causa de conculcación de derechos fundamentales, lo que obliga a realizar una interpretación de la normativa reguladora de la materia ajustada a esta circunstancia, de tal manera que se tenga la convicción de que en ningún caso resultan perjudicados los derechos constitucionales especialmente protegidos que tratamos, a través de la ponderación de todos los factores concurrentes. Y así, la Sentencia menciona que “para valorar el ámbito de la medida de clausura no basta con el dato de la existencia de previa licencia, sino que es menester examinar las circunstancias en relación con las consecuencias de la continuación o paralización de la actividad; y, para determinar si la medida de clausura debe o no ser precedida de multas, es menester aplicar de igual modo el principio de proporcionalidad en consideración a las circunstancias de la actividad y el riesgo o molestias padecidas” (Fundamento Jurídico 9º). Y continúa la Sentencia señalando que “la amenaza grave de la tranquilidad de los vecinos constituye un daño suficiente como para estimar proporcionada la medida de cierre, y la extensión a la totalidad del local se justifica ante la razonable necesidad de evitar que el mismo continuara funcionando ilegalmente por la vía de hecho (...) y que continuase frustrándose la finalidad que el poder público está obligado a cumplir de asegurar la tranquilidad y el descanso de todos” (Fundamento Jurídico 13º).

Por su parte, la Sentencia de 18 de noviembre de 2002 resulta una buena muestra del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de los entes locales en los supuestos en que se constate una insuficiente actuación para corregir los problemas derivados de contaminación acústica presentes en una determinada zona. Lo hace mediante un adecuado enfoque global de la actuación de los ayuntamientos en el tratamiento de la materia, imprescindible para hacer efectiva su solución. La Sentencia confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la que se había condenado al Ayuntamiento de Talavera de la Reina al abono de una indemnización como consecuencia de su falta de diligencia en el tratamiento de los ruidos. Esta Sentencia de instancia había anulado la resolución del Ayuntamiento

por la que se desestimaba la solicitud de los vecinos afectados, que habían pedido la adopción inmediata y eficaz de medidas que acabaran con las infracciones por ruidos y con el incumplimiento de horario de los locales sitos en los bajos de sus viviendas, al tiempo que reclamaban una indemnización de 500.000 pesetas para cada uno de los afectados. Por el contrario, el ente local acordó comunicarles las medidas que había adoptado hasta el momento, rechazaba su petición de indemnización y les hacía llegar la *voluntad municipal* de seguir manteniendo un constante control y corrección de las eventuales molestias. El TSJ de Castilla-La Mancha concluyó que el Ayuntamiento no había desplegado la actividad exigible y proporcionada a las infracciones que los citados establecimientos venían cometiendo. Su comportamiento había incidido en la vulneración de los derechos fundamentales descritos en los artículos 15 (derecho a la integridad física) y 18.1 y 2 (derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio) de la Constitución, condenándole a una indemnización de 500.000 pesetas.

El ente local argumentó que el recurrente proponía el examen de un conjunto de procedimientos administrativos municipales ya concluidos y firmes. En contra de esta tesis, la Sentencia del Tribunal Supremo señala que “lo que quiso ser sometido a juicio por la parte actora no fue tanto cada una de las resoluciones aisladas tomadas por la Administración, sino la actividad general de ésta ante el problema que decían los interesados que les afectaba (...). No hay inconveniente en tomar como elemento de convicción expedientes administrativos ya fenecidos, pero cuyo examen de conjunto pueda indicar la concurrencia de una conducta de pasividad vulneradora de algún derecho fundamental, que es el lícito planteamiento (...)”¹⁷⁴.

Por tanto, a la luz de esta doctrina se hace posible el examen conjunto de la actuación (o abstención) municipal para corregir la contaminación acústica que sistemáticamente viene sufriendo un grupo de ciudadanos. “Hemos señalado –dice la Sentencia– en el fundamento de derecho anterior (el segundo) que la razón de la lesión de los derechos fundamentales en que se basa la Sentencia se ubica no en cada una de las decisiones aisladas de la Administración, sino en la actitud general que se expresa en el conjunto de ellas, las cuales son examinadas con minuciosidad por la Sentencia, sin que la conclusión vulneradora de los derechos fundamentales fluya del hecho objetivo de la mera existencia de unas ilegalidades, sino de la circunstancia añadida de que de ello deduce la Sentencia la prueba suficiente de una postura habitual de pasividad o, mejor, de actividad insuficiente de la Administración que a su vez produce, sumado, el efecto final de lesionar aquellos derechos”¹⁷⁵.

174 Fundamento de Derecho Segundo.

175 Fundamento de Derecho Tercero.

Con respecto a los ruidos que provienen de la calle o de los excesos de la clientela de los locales nocturnos, el Tribunal Supremo ya se había manifestado a favor de una positiva actuación de las autoridades competentes para reconducir la situación, sin que dichas autoridades, y fundamentalmente los ayuntamientos, puedan utilizar como excusa que su labor debe limitarse a la fiscalización de la forma de funcionamiento del local que fue o debió ser autorizado por ellos mismos, excluyendo por tanto el comportamiento individual o colectivo de los clientes o de los viandantes. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1993 señala que “la insonorización del local es adecuada para el tipo de actividad que en él se ejerce, (y) esto es lo único que debía contar y que cuenta a los efectos del expresado Reglamento, habiendo de ser los ruidos por «voces escandalosas», «gritos» y «golpes» producidos por la clientela objeto de tratamiento distinto por constituir materia de orden público que debe respetarse tanto fuera como dentro de toda clase de establecimientos y que, por supuesto, se debe hacer cumplir por quien corresponda, no estando exonerada la autoridad municipal de adoptar las medidas pertinentes en cada caso pero que, en el presente, no eran la de clausura del establecimiento ni la de hacer pedir una licencia que ya se había concedido en firme”.

b. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 29 de junio de 1999¹⁷⁶ trata, entre otras cosas, de delimitar el alcance de la declaración municipal de *zonas acústicamente contaminadas*, figura que, como vimos, con esta denominación o con otras similares, tiene cada día una mayor presencia en las políticas municipales contra el ruido. La Sentencia también es útil para el análisis del actual estado de la denominada *movida nocturna*, relacionada en ocasiones con la actividad de los locales de ocio, pero no exactamente coincidente. La asociación de vecinos de un barrio de Palma de Mallorca venía denunciando la proliferación de locales de ocio y una gran afluencia de público en la zona, ante lo que el Ayuntamiento de Palma acordó la declaración del barrio como *zona acústicamente contaminada*, acuerdo que fue recurrido en vía contencioso-administrativa por la propia asociación por considerar las medidas municipales adoptadas insuficientes o ineficaces en orden al fin último perseguido, que no era otro que la preservación de sus derechos. La declaración comentada se hizo en aplicación de la ordenanza municipal de protección del medio ambiente, que preveía que las concretas medidas a aplicar en cada caso debían ser congruentes con la situación que los ciudadanos habían padecido. La principal medida aplicada por el Ayuntamiento consistió en la

176 Comentada por P. ACOSTA GALLO en *Ruidos Nocturnos...*, *op. cit.*, págs. 283-296.

prohibición del otorgamiento de nuevas licencias de apertura o funcionamiento que incumpliesen determinadas distancias, lo que no pareció suficiente a los vecinos, que demandaron como medida más apropiada la limitación de horarios. Tampoco mostraron su acuerdo con la delimitación espacial de zona, más reducida de lo que solicitaron, y con la limitación temporal. Pues bien, la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares estima parcialmente el recurso de la asociación de vecinos y declara anulables determinados aspectos de la decisión municipal.

El Ayuntamiento de Palma defendió el carácter discrecional de las concretas medidas a aplicar cuando se produce una declaración de *zona acústicamente contaminada*, decisión que se adoptará valorando los diferentes intereses en juego. Y así, el Ayuntamiento podría elegir entre las opciones mencionadas en el artículo 34.3 de la ordenanza municipal, es decir, entre prohibir el otorgamiento de nuevas licencias que incumpliesen las distancias del artículo 35 de la ordenanza, lo que finalmente hizo, o imponer límites de horario a las actividades en funcionamiento y a las futuras. La Sala consideró en cambio que estábamos ante un *concepto jurídico indeterminado* y no ante una potestad discrecional, y por tal razón entendió que la única solución justa era la segunda. La medida congruente para corregir la grave contaminación es la limitación de horarios, entiende el Tribunal, puesto que la limitación de licencias, la afectación de actividades musicales *complementarias* y el compromiso municipal de efectuar una estricta vigilancia no pueden considerarse suficientes al no corregir la situación que se pretende abordar.

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca entendía que había actuado de acuerdo con una supuesta ponderación de intereses, el derecho al descanso de los vecinos y el derecho al ejercicio de actividad económica de los empresarios de los locales. Como vimos, este argumento es con frecuencia utilizado por muchos de los ayuntamientos implicados en las quejas que conocemos y debe ser rechazado por las razones que ya tuvimos ocasión de comentar y que acertadamente recoge la propia Sentencia. Efectivamente, la función de la administración no es realizar un supuesto *arbitraje de intereses*, que lógicamente reduce el derecho a la equidad, sino dar efectividad al principio de legalidad.

Por su parte, la Sentencia de 29 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) tuvo su causa en el recurso interpuesto por una asociación de vecinos de la capital sevillana. Los residentes en el centro histórico recurrieron la resolución presunta del Ayuntamiento de Sevilla por la que se desestimaba la petición de la asociación relativa a los problemas relacionados con la permanencia hasta altas horas de la madrugada de multitud de personas en una zona del barrio de El Arenal. Desde hace varios años en esta zona se producen aglomeraciones de jóvenes que consumen bebidas en la calle hasta el amanecer, causando considerables molestias debido a los ruidos, voces, peleas, actos vandálicos, etc., con lo que se impide el

descanso a los vecinos y aún el acceso a sus viviendas. El Ayuntamiento no dio respuesta alguna a la situación, a pesar de la petición expresa de solución a estos problemas efectuada ya en 1997. Por ello, la Sala estima que “se pueden adoptar medidas de control adecuadas para evitar el ruido, la venta de bebidas alcohólicas en la calle, la utilización de aquélla como urinario público, los daños al espacio público y sus elementos, y permitir la libre circulación de personas y vehículos, como es una dotación policial adecuada que exija en todo momento el cumplimiento de cuantas normas y Ordenanzas estén vigentes en sus estrictos términos. El recurso debe ser estimado porque a la Administración le incumbe en su función de policía el cumplimiento del deber de vigilancia de horarios de cierre, emisión de ruidos de bares, vehículos, etc. y de lo actuado se deduce cierta inactividad que perjudica indudablemente a los vecinos de la zona que han de soportar la incomodidad de acceso a sus viviendas, exceso de ruidos que impiden el descanso nocturno y otras molestias que no tienen el deber jurídico de soportar y que se pueden paliar, si la Administración en el ámbito de su competencia no hace dejación de su función y adopta cuantas medidas sean necesarias para exigir el cumplimiento de la Ley haciendo posible que el ejercicio de un derecho por parte de un sector de población no menoscabe los derechos de los vecinos de la zona en la que se concentran. Ciertamente dichas medidas resultan impopulares y pueden tener un coste electoral por parte del sector afectado pero no hay que olvidar que la Administración, como proclama el artículo 103 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, así como a los fines que la justifican (artículo 106 de la Constitución).”

Por todo lo anterior, la Sentencia estima el recurso y anula la desestimación presunta de la solicitud de la asociación de vecinos, y obliga al Ayuntamiento de Sevilla a adoptar las medidas que impidan el consumo de alcohol en las calles fuera de los establecimientos públicos, la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de los vecinos.

Otras sentencias se refieren a las consecuencias patrimoniales que para la administración tiene el inadecuado tratamiento del problema. Así, la compensación económica derivada de la pasividad de un determinado ayuntamiento a la hora de conocer el problema de los ruidos generados por los locales de ocio fue el objeto de la Sentencia de 29 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. De nuevo se plantea la necesidad de enfocar la cuestión desde una óptica global, esto es, analizando los diferentes actos o inactividades de la administración local en su conjunto y en conexión con la efectividad que hayan tenido para la solución o la mejoría del problema. La consecuencia de la insuficiente actuación del ayuntamiento será el reconocimiento de su responsabilidad patrimonial y la obligación de actuar positiva y

adecuadamente en el tratamiento futuro de la materia. En el recurso se conocía la pretensión de unos ciudadanos para que el Ayuntamiento de Cartagena asumiera la responsabilidad patrimonial derivada de la dejación de funciones que había protagonizado en materia de policía ambiental, en concreto respecto de los establecimientos hosteleros instalados en una plaza y sus alrededores en el lugar de Cabo de Palos. Del examen del material probatorio la Sala concluyó que efectivamente “había actividades molestas, generadoras de daño; y que estas no cesaron. (...) Las sanciones son pírricas en relación con la intensidad y la duración de los daños”. Por tanto, se dieron las circunstancias previstas en la legislación vigente, que contempla la posibilidad de cerrar temporal o definitivamente las actividades en función de la trascendencia de estas para la tranquilidad de los vecinos. Hechos como los examinados revisten tal gravedad que “hubieran debido llevar la consecuencia jurídica (...) de ordenar el cese de la actividad, pues es evidente que, teniendo a su disposición recursos legales para evitar aquellos daños, el Ayuntamiento demandado rehusó hacerlo, con una clara dejación de su deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona”. Así, la Sala estimó parcialmente el recurso y otorgó una indemnización a los recurrentes para compensar los daños, añadiendo una indemnización por los daños morales acreditados.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de marzo de 1997 se desarrolla en la misma línea de reconocimiento de responsabilidad patrimonial por el incorrecto tratamiento de la cuestión, aunque en este caso dicha responsabilidad se establece como consecuencia de la actuación municipal relativa a un concreto local nocturno. En esta Sentencia se declara la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento por haber autorizado la apertura del establecimiento y no vigilar su adecuado nivel de ruidos y vibraciones, imputándose a la administración los daños causados por particulares debido al incumplimiento por aquella de sus obligaciones legales, como ya había indicado la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1975. El comportamiento activo que llevó al otorgamiento de la licencia contrasta con la evidente pasividad a la hora de adoptar medidas adecuadas cuando la licencia ya se encontraba concedida.

Esta doctrina legal debiera ser un claro referente de la posición que deben adoptar los ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones en materia de control de la contaminación acústica, en especial teniendo presente que en no pocas ocasiones la pasividad municipal se debe al temor a las repercusiones económicas que pudieran derivarse de la adopción de decisiones en contra del establecimiento contaminante.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las facultades municipales a la hora de regular la contaminación acústica y las licencias de

actividad de los establecimientos. Lo hizo en la Sentencia de 17 de mayo de 2002, en la que se resolvió sobre el recurso interpuesto por la *Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Lugo* contra el acuerdo del Ayuntamiento de Lugo por el que se aprobaba definitivamente la *Ordenanza General Municipal reguladora de la Contaminación Acústica*, dado el 1 de diciembre de 1997. El primer aspecto abordado por la Sentencia es la regulación a través de la ordenanza de determinadas distancias entre establecimientos y de las denominadas *zonas saturadas*. La asociación recurrente argumentaba que con ello se estaba conculcando el artículo 38 de la Constitución, esto es, el derecho al libre ejercicio empresarial o el principio de libre empresa. Sin embargo, la Sentencia deja sentado que tal derecho no carece de limitaciones, aunque estas se deban regular a través de ley formal (artículo 53 CE). Para concretar su interpretación de los límites del derecho de libertad empresarial, la Sentencia se remite a la doctrina legal del Tribunal Supremo, que en la Sentencia de 22 de junio de 1994 señaló que “el artículo 38 CE –que tiene una dimensión indudable de garantía institucional– también comprende, a juicio de esta Sala, el derecho a concebir, establecer, mantener y disfrutar, en la libertad de una economía de mercado, de una actividad empresarial, pero tal derecho no excluye que el concreto ejercicio de la actividad resulte disciplinado por normas de muy distinto carácter, incluso –en el muy limitado ámbito en que las normas locales pueden moverse– por ordenanzas municipales como la que se enjuicia. No debemos olvidar que el artículo 38 CE se debe interpretar siempre en conexión con los artículos 128 y 131 de la misma norma fundamental, siendo plenamente compatibles con él las plausibles medidas adoptadas en el caso para el mantenimiento de la calidad de vida y del medio ambiente (evitando los efectos aditivos de una excesiva concentración en el espacio de ciertos usos) y para la seguridad y tranquilidad en las vías públicas”¹⁷⁷. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se había ocupado de mencionar que junto al derecho a la libre empresa también se garantizan en la Constitución el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45).

La única razón por la que podría considerarse que estas disposiciones debieran declararse nulas sería su falta de cobertura legal, pero esta se encuentra tanto en la Ley gallega 7/1997, sobre protección contra la contaminación acústica, que prevé que las zonas que denomina *de sensibilidad acústica* serán definidas por los ayuntamientos (artículo 6.5 del Anexo), como también en la Ley del Suelo de Galicia, que establece que los usos de las edificaciones se definen por los ayuntamientos con carácter general mediante los Planes Generales de Urbanismo (artículo 11.1.e de la Ley del Suelo de Galicia, hoy derogada), y específicamente por medio de los controles preventivos o licencias (artículo 84.1.b) de la LRBRL).

177 Citado en el Fundamento de Derecho 4º de la sentencia del TSJ de Galicia que tratamos.

También se impugnaban una serie de nuevas obligaciones impuestas por la ordenanza, como la insonorización de los pasillos de las galerías, la permanencia de las puertas y ventanas cerradas, y sobre todo la obligación de impedir que los clientes salgan con bebidas, así como la de mantener el orden. Estas últimas, quizás las más polémicas, se consideran legales desde el momento en que encuentra habilitación suficiente en la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, que establece que “todos los espectáculos y actividades recreativas quedarán sometidos a las medidas de policía administrativa que dicte el gobierno en atención a los fines que enumera”, por lo que tienen cobertura legal las disposiciones del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas que establecen que el público habrá de comportarse de acuerdo con las prescripciones del reglamento y las órdenes o indicaciones que a tal fin reciba de la Autoridad *o de la Empresa*¹⁷⁸.

Por último, la Sentencia avala la posibilidad, prevista expresamente en la ordenanza, de proceder a la clausura provisional de los establecimientos antes de la conclusión del expediente sancionador. Dicha facultad se encuentra prevista tanto en la Ley gallega 7/1997 (artículo 20) como en la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana (artículo 36.2.c).

En otros casos las resoluciones judiciales ponen de relieve que la tarea legalmente encomendada a los ayuntamientos no se agota con el correcto otorgamiento de la licencia de funcionamiento. También se deben atender las reclamaciones que ponen de relieve el incumplimiento de determinadas condiciones de la licencia o la desatención de los requerimientos municipales para que la actividad se ajuste a lo autorizado. Buen ejemplo de esto es la Sentencia del TSJ de Murcia de 23 de octubre de 2000. El ayuntamiento demandado alegaba que, con posterioridad al acto presunto impugnado, se denegó la licencia para utilización de música en el bar, estableciéndose también el cierre del patio, las puertas y las ventanas del local, con lo cual el ente local entendía que se había atendido la solicitud de los reclamantes en relación con la inactividad del ayuntamiento. Sin embargo, la Sentencia concluye que “la inactividad de la Administración local de Águilas (...) incluye no sólo su pasividad formal ante las continuas denuncias a causa de los ruidos producidos por los aparatos musicales del local; situación ésta cuya solución mediante el Decreto de la Alcaldía de 17.11.1997, al denegar la licencia solicitada por el titular del local para la instalación en éste de música, si bien se refiere formalmente al problema de inactividad planteado, no agota sin embargo, ni mucho menos, el contenido objetivo del presente recurso contencioso ni la pretensión de la parte actora, que exceden del aspecto meramente formal –con todo y ser necesario este elemento–, pero que asimismo exige en orden a la exigencia de

178 Fundamento de Derecho 6º de la sentencia del TSJ de Galicia que tratamos.

efectividad real, o material, de la actuación administrativa, completar aquélla con una acción de este tipo, que impida el hecho mismo de la vulneración, exigencia que en el presente caso no se ha cumplido y que la Administración local viene legalmente obligada a realizar, mediante la fijación de medidas que permitan corregir y evitar las molestias que el sonido –la llamada contaminación acústica– comporta para los vecinos y hacer efectivo así el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente (urbano) adecuado (art. 45 de la Constitución), y que incluye respecto de la Administración la defensa frente al ruido, que la misma debe llevar a cabo conforme a la normativa aplicable en la materia, contenida en la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, como exigencia de calidad de vida de los ciudadanos (y antes en el Decreto estatal 2.414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas), que establece mecanismos de autorización previa (calificación ambiental), y de comprobación administrativa de la actividad particular, sin cuyos controles no es legal ni materialmente posible el funcionamiento de ésta”.

Esta Sentencia continúa señalando que “el ruido deteriora el medio ambiente, incluso perjudica cuando es excesivo a la salud y puede suponer, como ha señalado una interesante línea jurisprudencial (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1989, sentencia constitucional 22/1984, de 17 de febrero, etc.), una intromisión ilegítima, o injerencia arbitraria, en el ámbito de privacidad que constituye el domicilio, así como un atentado contra los derechos a la intimidad personal y familiar que recoge el art. 18 de la Constitución. Es por ello por lo que procede acceder a la pretensión de la parte actora, en la medida necesaria –y proporcionada– para evitar el efecto producido, de modo que no puedan utilizarse, y debiendo por ello la Administración Local de Águilas impedir que, en el referido bar “P” se realice actividad alguna que suponga de hecho la utilización de aparatos o mecanismos no autorizados por aquélla, sean musicales o de otro tipo, a cuya clausura, en consecuencia, habrá de procederse por la propia Administración en la forma legalmente procedente.”

Por su parte, la Sentencia del TSJ de Valencia de 1 de junio de 1999 examina en profundidad las obligaciones municipales posteriores al otorgamiento de la licencia de funcionamiento y define las responsabilidades que se derivan de la desatención de las mismas. La resolución versa sobre la abstención municipal en relación con las reclamaciones realizadas ante el Ayuntamiento de Valencia debido a los perjuicios sufridos por el funcionamiento ruidoso de una discoteca. La Sentencia estima probada la inactividad de la administración local desde el momento en que el expediente administrativo no consta dato alguno “a cuyo través quepa establecer que el Ayuntamiento de Valencia ha adoptado una actividad material de puesta en práctica de los requerimientos o de las exigencias legales

formuladas por esta Administración frente al titular de la actividad de discoteca denominada “J”. El Ayuntamiento de Valencia no ha alcanzado medida cautelar o de fondo alguna en relación con las molestias por ruidos denunciados por los residentes en el mismo inmueble donde se encuentra el local”. Por el contrario, las reclamaciones de los afectados fueron muy reiteradas. También obraban diferentes informes técnicos que expresaban el incumplimiento de los valores máximos de ruido establecidos en la ordenanza municipal.

Posteriormente el Tribunal se pregunta si pueden entenderse afectados por la situación descrita los derechos a la integridad física (artículo 15 CE) y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario (artículo 18 CE). La conclusión de la Sentencia es que “la respuesta es positiva si se toman en consideración tanto las resoluciones dictadas por esta Sección de lo contencioso-administrativo como la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos López Ostra contra España, resolución judicial que es, precisamente, la que sustenta la tesis mantenida al efecto por la Sala. (...) Hay que construir, desarrollar y trabar el núcleo intimidad-protección del domicilio frente a determinadas intromisiones sonoras, para, finalmente, concluir que la degradación del medio ambiente a través del excesivo ruido supone la violación de los derechos fundamentales protegidos por dicho art. 18. En orden a la vulneración del art. 15 de la Constitución, conviene también estimar, junto con el demandante, que las circunstancias concurrentes en la zona habitada por éste influyen de una forma negativa y evidente en su integridad física que merece protección al amparo de tal precepto. Así lo ha entendido también, en casos análogos, el Tribunal Supremo en sentencias (sentencia 235/1997, de 7 de marzo, de la Sección Tercera). (...) En cuanto a la transgresión de los derechos recogidos en los arts. 15 y 18 CE, entiende la Sala que esa reiteración, constancia y prolongación en el tiempo de un nivel de ruidos en el interior de las viviendas de los reclamantes superior al máximo vigente en el municipio de Valencia cuenta con valor intrínseco suficiente para afectar, de forma notable, al derecho a la integridad física de éstos y al de inviolabilidad de su domicilio dada: la cuantía del exceso (...); el período temporal de mantenimiento del mismo (...); la constancia en la emisión de ruidos molestos procedentes de la discoteca “J” (...), dado que dichos caracteres suponen un perjuicio relevante del derecho al descanso y del de no verse perturbado en el interior de su domicilio por un nivel sonoro superior a los estratos máximos estatuidos en el ordenamiento jurídico”.

Posteriormente, la Sentencia pasa a examinar la necesaria concurrencia de nexo de causalidad entre la inactividad administrativa y el daño causado. Para ello hace un exhaustivo examen de las responsabilidades que nacen en los ayuntamientos como consecuencia del otorgamiento de licencias municipales de funcionamiento. Este tipo de actos municipales tienen naturaleza de autorizaciones de tracto continuo, por lo que con ellas comienza una labor fiscalizadora que sólo va a

terminar cuando también acabe la actividad del correspondiente establecimiento. En este orden se señala que “el Tribunal Supremo ha declarado, con reiteración y uniformidad (cfr. por todas, STS de 4 de julio de 1995), que “... los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que se trata –industrias que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas– (...) justifica que esta actividad de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior”; o, en términos de la STS de 22 de septiembre 1995, “la licencia municipal obtenida no es una especie de pasaporte que consagre definitivamente la actividad ni enerve el ejercicio posterior de facultades de inspección por los agentes locales”. Hay aquí, como indica la STS de 11 de febrero 1993, una relación permanente acercándose las licencias de este tipo en cuanto a su calificación jurídica a las autorizaciones de tracto continuo que no se agotan en la producción del acto administrativo y suponen un sometimiento permanente a las potestades públicas, en este caso municipales”; “iniciado el curso de la actividad no por ello queda despojada la Administración de posibilidades de actuación respecto de aquélla (arts. 35 y siguientes RAM), pues las licencias reguladas en este Reglamento constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que autorizan el desarrollo de una actividad a lo largo del tiempo y genera una relación permanente con la Administración, que en todo momento podrá acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público –condición siempre implícita en este tipo de licencias–” (STS de 14 julio 1995). Esta misma jurisprudencia establece cuál es la finalidad que el ordenamiento jurídico atribuye a la actividad administrativa de comprobación que se articula a través del cauce de una licencia de apertura (STS de 2 octubre 1995): “La licencia de apertura para el funcionamiento de una determinada actividad clasificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa tiene por objeto el evitar que cualquiera de estas actividades clasificadas, a realizar en un determinado edificio o conjunto de ellos, produzca incomodidades o altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente o impliquen riesgos graves para las personas y bienes”.

Otras actividades también generadoras de contaminación acústica han sido objeto de tratamiento jurisprudencial, como sucedió con la producción de ruido por el reloj instalado en la torre de una iglesia parroquial en Villahoz. Los niveles sonoros del reloj superaban lo permitido, por lo que eran susceptibles de causar molestias o incluso de afectar negativamente a la salud. De ello se concluyó que el Ayuntamiento era competente para controlar el ruido emitido y adoptar medidas correctoras. En efecto, la Sentencia de 1 de febrero de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, concluyó que “el citado reloj, conectado a la campana de la torre de la Iglesia de forma ininterrumpida a lo largo de todo el día y la noche, emite las campanadas de

cada hora y las medias con repetición, corrigiéndose esta última emisión. Medidos los niveles de ruido producidos por la campaña por técnicos de la Junta de Castilla y León (...) arroja un resultado de ruido emitido 71,8 dB y como ruido transmitido descontado el ruido ambiente, 52,7 dB. (...)»¹⁷⁹. La cuestión planteada por la Administración demandada es que la sonería de un reloj, o lo que es lo mismo, la emisión de las campanas por cualquier medio originario o reproductor no está incluido dentro de las llamadas actividades clasificadas»¹⁸⁰. Continúa esta Sentencia señalando que el artículo 1.2 de la Ley 5/1993 establece que quedan sometidas al régimen de las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas cualquiera de estas actividades o instalaciones susceptibles de ocasionar molestias, sin que por tanto se establezca una enumeración de carácter limitativo¹⁸¹. Por ello, entiende que el sistema de funcionamiento que hace sonar la campana de la torre de la iglesia cuando las agujas del reloj municipal coinciden con las horas enteras y las medias constituye una instalación que produce ruido, y que éste supera los límites permitidos en los artículos 6 y 7 del Decreto correspondiente, al haberse acreditado por las distintas pruebas realizadas¹⁸². El órgano competente para llevar a cabo el control es el Ayuntamiento, competencia que se extiende a la labor de control y adopción de medidas correctoras, “adecuando la actividad o instalación a los parámetros legalmente establecidos”, por lo que “se estima el recurso en todas sus partes”¹⁸³.

Por lo que se refiere a la forma en que se deben efectuar las comprobaciones o mediciones de ruido, esta dependerá, como es lógico, de lo previsto en cada norma concreta. En cualquier caso, la Sentencia de 15 de mayo de 2000 del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla) resolvió sobre la cuestión aplicando las previsiones autonómicas sobre la materia. En concreto se señala en la Sentencia que “el precepto no puede ser más claro; la medida se realiza en el interior del local afectado (vivienda) y en la ubicación donde lo niveles sean más altos (dormitorio), y si fuera preciso en el momento (horas nocturnas) y la situación (con las ventanas abiertas) en que las molestias son más acusadas. (...) No cabe desconocer que las condiciones climáticas de Córdoba en los meses de verano obligan a mantener durante toda la noche las ventanas de la vivienda abiertas y por otra parte las altas temperaturas determinan que las máquinas de aire acondicionado y refrigeración estén a pleno rendimiento provocando ruidos con niveles superiores a los medidos en marzo o abril en horas diurnas”.

179 Fundamento Jurídico Primero.

180 Fundamento Jurídico Segundo.

181 Fundamento Jurídico Tercero.

182 Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto.

183 Fundamento Jurídico Quinto.

4. LA JURISPRUDENCIA PENAL: LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 325 DEL CÓDIGO PENAL COMO LEY PENAL EN BLANCO

a. La directa relación entre el derecho administrativo y el derecho penal en materia de medio ambiente

La vía penal para la persecución de los ruidos se manifestó de manera expresa desde el momento en que el Código Penal de 1995 los incluyó entre los actos de contaminación que pueden dar lugar al denominado *delito ecológico*. Aunque los ruidos podían encajar en la anterior definición del tipo, la nueva redacción del mismo pasa a mencionarlos expresamente junto a conductas tales como la provocación o realización de vertidos, emisiones u otras formas de contaminación.

En efecto, el artículo 325 del Código Penal de 1995 señala que “*será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.*”

Aunque el objeto de nuestro estudio se circunscribe al análisis de la labor de la administración pública y los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo en la persecución de la contaminación acústica, también se hace necesario el estudio de las normas penales relativas a la materia debido a la *complementariedad* de la persecución penal y administrativa en el terreno ambiental¹⁸⁴. Esta directa relación se debe fundamentalmente a la caracterización del delito ecológico como *ley penal en blanco*, esto es, por la remisión que realiza el tipo penal a las leyes administrativas a la hora de definir la conducta delictiva. Por tanto, “las emisiones, vertidos, etc, que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales que en el artículo 325 CP se mencionan, si se realizan sin infracción de normas reglamentarias, son sin más atípicas”, como señala PRATS CANUT¹⁸⁵. Con ello, la persecución penal en cierta manera se convierte en un *refuerzo* de la acción administrativa, acción que, como hemos tenido ocasión de ver,

184 Art. 45 CE.

185 Vid. J. M. PRATS CANUT, *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996, pág. 1.512.

en no pocas ocasiones deja mucho que desear. Se desdibuja la frontera entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal, y el tipo penal permanece expuesto a las contingencias de eventuales modificaciones administrativas, que en último término condicionarán su aplicación¹⁸⁶.

Es un lugar común en la doctrina penal cuestionar los tipos penales que se definen por remisión a otras normas. PRATS CANUT señala que este cuestionamiento se realiza fundamentalmente desde la perspectiva del principio de legalidad, al aparecer el tipo incompleto y prever un reenvío a normas extrapenales. La necesaria concreción de los tipos penales sería un aspecto del principio de legalidad que en estas conductas quedaría en entredicho, y, por consiguiente, también la seguridad jurídica. Sin embargo, una vez hecha esta reflexión inicial, el propio autor concluye que recurrir a esta técnica legislativa constituye una necesidad de nuestros tiempos. En concreto señala que “lo ideal sería que la tipificación penal fuese completa, sin necesidad de recurrir a elementos extrapenales para caracterizarla. Sin embargo, este *desideratum* parece difícil de alcanzar, pues la propia complejidad y tecnificación de las nuevas realidades en las que aparecen nuevas formas delictivas han producido una doble situación, cual es la intercomunicación de las distintas ramas del ordenamiento jurídico, así como la vertiginosa aparición de nuevos conocimientos o fenómenos que exigen un instrumento legal que sea lo suficientemente ágil para dar respuestas rápidas. Es indudable que el Derecho penal no es una herramienta adecuada para afrontar dichas exigencias, de ahí que en determinadas situaciones deba renunciarse a llevar a las últimas consecuencias las exigencias de taxatividad, so pena de construir un sistema penal obsoleto frente a los nuevos retos de la realidad. (...) -Concretando en el campo de la protección del ambiente hay que aceptar que, dada la multiplicidad de formas de agresión de que es susceptible nuestro eco-sistema, es inevitable el recurso a normas extrapenales para ejercitar una adecuada función preventiva que se manifiesta en múltiples actividades y por ello determinan los términos del riesgo aceptable. Por lo tanto, la normativa extrapenal fundamentalmente administrativa delimitará los límites de tolerancia, quedando en manos del legislador determinar los contornos del ilícito penal y el ilícito administrativo, en atención a los principios de «ultima ratio» y carácter fragmentario del Derecho penal. Ello implica, en definitiva, la necesidad de renunciar a un Derecho penal absolutamente autónomo, que, para dar una respuesta a los nuevos problemas de incriminación debería recurrir a tipos abiertos que suponen un mayor nivel de indeterminación, a favor de un Derecho penal capaz de establecer una adecuada relación con las otras ramas del ordenamiento jurídico, y que por tanto acaba incluso reforzando la seguridad jurídica, siempre y cuando la tipicidad penal tenga un bien jurídico de referencia

186 Vid. *Comentarios al Nuevo Código Penal, op. cit.*, pág. 1.512.

claramente determinado, y la conducta injusta esté precisamente descrita, al igual que la pena a imponer.”¹⁸⁷

De este modo, el delito ecológico ha sido objeto de aplicación por los tribunales penales hasta configurar una amplia jurisprudencia sobre este tipo. Sin embargo, sólo recientemente hemos tenido la oportunidad de conocer una sentencia condenatoria del Tribunal Supremo en materia de contaminación acústica. Se trata de la Sentencia 52/2003, de 24 de febrero de 2003, de la que fue ponente Carlos Granados, que pasamos a analizar en detalle.

b. El supuesto de hecho. La Sentencia de 9 de noviembre de 2000, de la Audiencia Provincial de Palencia

En 1994, el responsable de una sala de fiestas y restaurante de Palencia había obtenido licencia para la apertura del establecimiento, aunque en la misma se establecía que por encontrarse el local en un edificio privado residencial, “en ningún momento se podían transmitir más de 30 DBA (decibelios) a las viviendas y locales colindantes; y se imponía la obligación de instalar un limitador sonoro en los equipos musicales”¹⁸⁸. Pero el local funcionaba de una forma que se hacía sentir en las viviendas, por lo que los afectados solicitaron al dueño que corrigiese la situación que estaban padeciendo. Lo hicieron en diferentes ocasiones desde 1996. También denunciaron el problema ante el Ayuntamiento de Palencia, que comprobó que el local seguía careciendo del limitador sonoro, a pesar de los cuatro requerimientos anteriores reclamando su instalación. La única reacción municipal fue realizar este requerimiento de nuevo. Más adelante el Ayuntamiento incoó un expediente sancionador debido al incumplimiento del anterior requerimiento y a la ausencia de acta de puesta en funcionamiento. Posteriormente el ente local concedió

187 Vid. *Comentarios al Nuevo Código Penal, op. cit.*, págs. 1.513-1.514. Señala este autor que “sin duda el campo ambiental es uno de los ejemplos paradigmáticos de la situación que estamos describiendo, en la cual inciden constantemente los nuevos avances tecnológicos –nuevas formas de contaminación, nuevas formas de combatirlas, etc.–. De ahí que tengamos que plantear como puede establecerse el equilibrio entre las exigencias de seguridad jurídico-penal y actuación del Derecho penal. En este sentido el Tribunal Constitucional ha señalado: «es conciliable con los postulados constitucionales la utilización legislativa y aplicación judicial de las llamadas leyes penales en blanco; esto es, de normas penales incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, debiendo acudir para su integración a otra norma distinta, siempre que se den los siguientes requisitos: que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición». (Vid. STC 127/1990, de 6 de julio (RTC 1990, 127); en sentido parecido se pronuncia la STC 122/1987 (RTC 1987, 122) que señala que para «que se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada.»”

188 Antecedente 1.

el acta de funcionamiento, pero el dueño del local cambió la instalación musical sin la aprobación del Ayuntamiento.

Al continuar las molestias, los afectados llamaron a la policía local para que midiera el nivel de ruido en sus casas, dando como resultado numerosas actas en las que consta que el nivel era superior al permitido (desde 34 hasta 41 dBA). Estas mediciones dieron lugar a diferentes expedientes sancionadores contra la sociedad que regentaba el local, y concluyeron con la imposición de numerosas multas a la misma (desde 150.000 hasta 1.000.001 de pesetas). Algunas de estas sanciones fueron anuladas judicialmente por defectos formales en la realización de las mediciones. A pesar de las reiteradas infracciones y sanciones, el local permaneció abierto y su dueño en ningún momento suspendió su actividad o realizó obras para limitar el sonido transmitido. Únicamente se interrumpió la actividad como consecuencia de la resolución del Ayuntamiento por la que se suspendía cautelarmente la misma hasta que se adecuase el local a lo previsto en la licencia. Pero, al poco tiempo, el técnico municipal realizó mediciones en la sala de fiestas (no en los pisos), y señaló que con los niveles anteriores y salvo circunstancias excepcionales no se superarían los 30 dBA en los pisos, por lo que se levantó la suspensión de la actividad. Sin embargo, no constaba que se realizara obra alguna en el local o modificaciones en el equipo de música. El técnico municipal comprobó también que el limitador sonoro había sido manipulado.

Además de los expedientes municipales que se mencionaron, la sala de fiestas había sido objeto de expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León debido al incumplimiento del horario de cierre, habiendo recaído diez resoluciones sancionadoras.

Por lo que se refiere al caso analizado, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 9 de noviembre de 2000 menciona los efectos del ruido en la salud de dos niñas, a las que fueron diagnosticadas sendas alteraciones del sueño, con tratamiento consistente en medicamentos en el primer caso, e hipnótico, en el segundo. A otra persona se le diagnosticaron cefaleas, irritabilidad, nerviosismo con alteraciones del sueño y disminución de la capacidad de atención y del rendimiento, necesitando el consumo de medicamentos. También necesitó tratamiento otra afectada a la que se diagnosticó insomnio transitorio de posible etiología medio ambiental. Por último, a otro de los afectados se le diagnosticó una enfermedad denominada esclerosis en placas. En el número de brotes de dicha enfermedad sufridos influyó el estrés causado por los ruidos. Finalmente, se menciona que, forzados por la anterior situación, dos familias afectadas decidieron cambiar su domicilio.

La Sentencia de instancia expone también las consecuencias o efectos genéricos de la exposición al ruido de la siguiente forma: “la exposición de una

persona a los niveles de ruido de entre 30 y 40 dBA, reiterada, pero no permanente, de forma que se corresponde con las noches de los fines de semana, durante un período de tiempo que no tiene necesariamente que ser superior a 9 meses, y así también la exposición a tal nivel de ruido durante 4 noches seguidas, puede causar afectaciones, dependientes de la sensibilidad que cada persona pueda tener, de tipo psíquico y psicológico, con desarrollo de trastorno de sueño en forma de insomnio, que se originan cuando los niveles sonoros impiden conciliar el sueño o provocan despertares tempranos, alteraciones que alteran el ritmo de vida normal pudiendo provocar estado de fatiga, cansancio, irritabilidad, disminución de atención y concentración y consecuentemente de los rendimientos laborales o escolares; pudiéndose llegar al desarrollo de brotes psicóticos (con cuadros alucinatorios, delirantes y de alteraciones de conciencia), o a la existencia de síntomas vegetativos, tales como taquicardia, hipertermia, aumento de la sensación de hambre, hiperfagia, cefaleas, gastralgias – Las consecuencias de la afectación aludida en niños, puede producir trastornos de conducta; en mujeres embarazadas puede interferir en el embarazo y originar un parto prematuro además de someter a estrés al feto que le supone una situación de especial riesgo durante el período neonatal, y así también tal afectación puede producir el agravamiento de enfermedades preexistentes como esclerosis”.

Ante los hechos descritos, la Sentencia de instancia condena al responsable de la sala de fiestas como autor penalmente responsable de un delito contra el medio ambiente a la pena de dos años y tres meses de prisión y multa de 20 meses, así como al pago de una indemnización para los perjudicados que menciona.

c. Las consideraciones generales de la Sentencia de Tribunal Supremo de 24/2/2003 sobre la contaminación acústica, sus consecuencias y su regulación

Como consideraciones generales sobre la contaminación acústica y su regulación, la Sentencia del Tribunal Supremo comienza haciendo una referencia a las previsiones constitucionales para la protección del medio ambiente, y, por lo que se refiere específicamente a la contaminación acústica, menciona el anteproyecto (hoy proyecto) de ley del ruido, que, en su Exposición de Motivos, menciona “la falta de atención que tradicionalmente ha sufrido la inmisión sonora y señala que el ruido, en su vertiente ambiental, no circunscrita a ámbitos específicos, como el laboral, sino en tanto que inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza, no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente”.

Después de resaltar la carencia de una ley del ruido, la Sentencia señala que esta situación no se da en algunas Comunidades Autónomas, que sí han regulado la materia, citando las leyes catalana y valenciana de protección contra la

contaminación acústica, y, a nivel reglamentario, el Decreto 78/1999 de la Comunidad de Madrid, que regula el régimen de protección contra la contaminación acústica. A pesar de que realiza un somero análisis de estos textos, curiosamente no cita ni analiza el texto legal más antiguo sobre la materia, la ley gallega 7/1997, de protección contra la contaminación acústica.

A continuación la Sentencia pasa a analizar las previsiones internacionales, comenzando por la determinación del ruido como agente contaminante dada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972. En el nivel comunitario resalta las trascendentales consecuencias para nuestro ordenamiento de la Directiva 2002/49/CE, que ya tuvimos ocasión de analizar.

Para definir el ruido se remite a lo dispuesto en algunos de los textos legales que mencionamos, para después centrarse en las consecuencias del ruido, del que señala que si bien antes se incluía entre las actividades molestas, ahora no cabe duda de que se trata de un elemento que puede generar graves perjuicios para la salud. Y a este respecto señala que “no plantea cuestión, pues, que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas y ello ha exigido una respuesta del Derecho”.

d. La protección penal contra el ruido

Al entrar en el análisis de la regulación penal del ruido, la Sentencia comienza estableciendo la frontera entre el orden penal y el administrativo. Y así, señala que “para determinar en qué casos habrá de acudir al Derecho Penal y qué conductas serán merecedoras de una mera sanción administrativa, ha de partirse del principio de intervención mínima que debe informar el Derecho Penal en un moderno Estado de Derecho. Sólo ante los ataques más intolerables será legítimo el recurso al Derecho Penal.- El examen del artículo 325 del Código Penal revela que es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal, ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas “puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”. Y “si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas la pena de prisión se impondrá en su mitad superior”.

Por lo que se refiere específicamente al ruido, la Sentencia se preocupa de resaltar un aspecto que ya mencionamos anteriormente. “El ruido aparece expresamente recogido en el artículo 325 del Código Penal de 1995, a diferencia del texto derogado, como una de las fuentes o medios que pueden perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y consiguientemente la salud de las personas”.

También analiza las dificultades que en el orden penal supone que el tipo se configure como una *ley penal en blanco*. En este sentido, la Sentencia concreta esas dificultades en un posible quebranto de la reserva de ley orgánica en materia penal, y también del principio de legalidad, “si la conducta típica no se define con la precisión y el detalle que exige dicho principio”. Sin embargo, se descartan estas dificultades acudiendo a la jurisprudencia constitucional sobre la materia. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 1994 se pronuncia a favor de la constitucionalidad del art. 347 bis del anterior Código Penal, que tipificaba el delito ecológico. En la misma se señalaba que “no siempre las llamadas normas penales en blanco son contrarias al principio de legalidad, y afirma que son constitucionalmente admisibles siempre que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido y que la Ley, además de señalar la pena contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza, es decir, de suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada. Pues bien, se dice en la Sentencia citada que el art. 347 bis CP reúne los requisitos de “*lex praevia, certa y scripta*” exigidos constitucionalmente, puesto que formula una remisión expresa y completa a normas específicas y define el núcleo esencial de la conducta prohibida, remitiéndose solamente para el tipo a una circunstancia, o sea la de que aquellos actos se realicen contraviniendo leyes o reglamentos protectores del medio ambiente ...”.

Por tanto, el ruido es uno de los elementos descriptivos del tipo, pero junto a él debe presentarse el elemento normativo constituido por la vulneración de alguna disposición de carácter general que regule la contaminación acústica. Ciertamente, “si la conducta no está prohibida por dicha normativa o se produce dentro de los límites autorizados, no será típica”. Para *llenar la ley penal en blanco* es preciso determinar qué se entiende por *disposiciones de carácter general* a los efectos del tipo penal que analizamos, y, en concreto, en relación con las disposiciones reguladoras de la contaminación acústica. Para ello, en la Sentencia se hace un recorrido por todos los niveles de producción normativa, con el fin de determinar la capacidad del Estado, las Comunidades Autónomas, los entes locales y la Unión Europea en esta materia.

Por lo que se refiere al Estado, “la reserva de Ley Orgánica en materia penal no impide, ha expresado el Tribunal Constitucional, la remisión a normas de rango inferior para integrar un tipo cuyo núcleo esencial se describa en el Código Penal, por lo que es perfectamente posible que la remisión se efectúe a Reglamentos y a Leyes estatales que no sean orgánicas”. Por su parte, las Comunidades Autónomas también pueden aportar su acervo normativo al efecto de completar el tipo en blanco. “El art. 149.1.23.º CE especifica entre las competencias exclusivas del Estado la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de

protección”. Por tanto, es indudable “que las Comunidades Autónomas tienen facultades para dictar *Leyes o Disposiciones Generales protectoras del medio ambiente*, cuya infracción constituye un elemento normativo del tipo penal en el delito ecológico”.

Más compleja resulta la cuestión en el ámbito normativo de los entes locales. “Sería inconstitucional, por infracción del principio de reserva legal, la ordenanza local que sanciona como infracción los comportamientos que no tuvieran previo acomodo legal”. Pero “es perfectamente lícito y acorde con la Constitución que reglamentos, ordenanzas y disposiciones municipales puedan sancionar como infracción administrativa determinadas conductas contra el medio ambiente siempre que tengan respaldo en una ley del Estado o de una Comunidad Autónoma”. En este orden, la Sentencia recuerda que la Ley General de Sanidad de 1986 señala (artículo 42.3.b)), como una de las responsabilidades de los ayuntamientos, “el control sanitario de ruidos y vibraciones”. Los ayuntamientos han desarrollado esta función mediante reglamentos y ordenanzas que en ocasiones califican como infracción administrativa determinadas conductas, regulación perfectamente válida siempre que tenga respaldo en una ley del Estado o de una Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las normas de la Unión Europea, la Sentencia comienza indicando que sus reglamentos tienen aplicación directa y primacía sobre el Derecho interno. No sucede así con las directivas, que según la jurisprudencia europea que se cita, pueden tener eficacia exclusivamente para restringir el tipo, pero no para ampliarlo, puesto que una directiva no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular. Si la directiva no ha sido transpuesta, la responsabilidad del Estado en este terreno no puede invocarse contra dicho particular, en este caso en cuanto a las repercusiones penales que para él podría tener.

Como resumen de la normativa aplicable y, por tanto, capaz de *llenar* el tipo en blanco, la Sentencia acaba citando el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y la Ley 38/1972, de Protección del Ambiente Atmosférico, y genéricamente, las leyes y decretos autonómicos y las normas locales en materia de ruidos y vibraciones.

En el supuesto que se enjuicia, ocurrido en Palencia, es de aplicación el Decreto 3/1995, de 12 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen las condiciones en los niveles sonoros o de vibraciones producidos en actividades clasificadas. En él se señala el límite de ruido diurno transmitido en zona residencial en 35 dB (A), y 30 en caso de ruido nocturno en las piezas habitables de las viviendas. Por su parte, la *Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra las Emisiones de Ruido y Vibraciones* del Ayuntamiento de Palencia, de 19 de septiembre de 1996, establece los mismos límites de ruido. El establecimiento superó estos límites en diferentes ocasiones, según se señala en el

apartado de hechos probados de la Sentencia de instancia. Se hicieron mediciones en diferentes fechas y siempre en horario nocturno, con resultados como los siguientes: 34,1; 34,2; 35; 36; 36,8; 36,9; 37; 38; 38,6; 39; 39,8; 40; 40,1; o 41,5 dB (A). Por ello, se concluye que “queda, pues, perfectamente recogido en los hechos que se declaran probados que se ha infringido, en reiteradas ocasiones, el Decreto 3/1995 de Castilla y León, de 12 de enero, así como la Ordenanza Municipal antes mencionada, al superarse con mucho los ruidos transmitidos al interior de las instalaciones, equipamientos y viviendas (...). Igualmente se recoge en el relato fáctico de la Sentencia recurrida que el limitador de la distribución musical precintado por el Ayuntamiento había sido manipulado.”

e. El bien jurídico protegido. La gravedad como elemento objetivo del tipo. El delito ecológico como delito de peligro. El tipo subjetivo

Para concretar el bien jurídico protegido, la Sentencia encuentra la pauta en el artículo 45 de la Constitución, que hace referencia al desarrollo de la persona y a la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. De ello deduce que la atención prioritaria debe ser para la salud de las personas, aunque la protección debe alcanzar también al conjunto de la naturaleza, esto es, a la fauna, la flora y los espacios naturales. Pero a los bienes jurídicos citados se añaden otros, que aprecia en algunos de los pronunciamientos jurisprudenciales que hemos tenido ocasión de examinar. Y así, señala que también se protege el disfrute del domicilio y el respeto a la vida privada y familiar (Sentencia de 9 de diciembre de 1994, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *López Ostra contra el Reino de España*); o el derecho a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (Sentencia 119/2001, del Tribunal Constitucional, de 24 de mayo); o, en el mismo sentido que la anterior, la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2002. Resumiendo la anterior doctrina legal y mostrando su completo acuerdo con ella señala que “nada menos que están en juego los derechos de protección de la salud; a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario; el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos así como el equilibrio de los sistemas naturales”.

Hasta ahora hemos tenido ocasión de comprobar como la vulneración de una disposición general administrativa en materia de protección ambiental es condición para la aplicabilidad del tipo penal. Pero esta circunstancia no es suficiente para poder considerar que la conducta sea delictiva. El umbral que permite diferenciar la simple infracción administrativa de la penal se encuentra en la gravedad de la situación de peligro en que se coloca el bien jurídico protegido. Para *descifrar* esta condición se cita la Sentencia 96/2002 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que señala que la exigencia de que el peligro sea grave atribuye a los tribunales una

labor de concreción típica. Según la Sentencia 105/1999, de 27 de enero, de la misma Sala (citada por la Sentencia 96/2002), “para encontrar el tipo medio de gravedad a que se refiere habrá que acudir, como dijo la citada Sentencia 105/99, de 27 de enero, a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas, incluida la calidad de vida por exigencia constitucional, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen por tanto, en la gea, la fauna y la flora puesta en peligro”.

Por tanto, resta conocer si ese umbral de gravedad se puede sobrepasar mediante la exposición a determinados niveles de contaminación acústica. La respuesta de la Sentencia es positiva, y al respecto señala que tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ponen de manifiesto las graves consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas, su integridad física y moral, su conducta social y, en determinados casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, puede atentar contra su derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad, resaltando que constituye un supuesto de especial gravedad cuando se trata de exposición continuada a unos niveles intensos de ruido.

Otra de las características destacadas del tipo que se analiza es su condición de delito *de peligro*. Que el tipo del artículo 325 CP es un delito *de peligro* se infiere fácilmente de la redacción del mismo. Después de describir las conductas perseguibles, el tipo requiere que estas “puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”. No señala que *deban* perjudicar estos sistemas naturales, sino que *puedan* ser perjudiciales para ellos, con lo que resulta incuestionable que “el tipo no requiere la producción del perjuicio, sino que basta con la capacidad de producirlo”¹⁸⁹.

Además, el peligro al que se refiere el tipo parece ser un *peligro abstracto*. Para apoyar esta tesis la Sentencia cita otra de la misma Sala, la 1.828/2002, de 25 de octubre, en la que se señala que con “el artículo 325 CP incorpora el legislador un planteamiento político-criminal diverso del contenido en la anterior regulación, pues opta por configurar el delito como una infracción de peligro abstracto: así, mientras que en el artículo 347 bis eran castigados los actos de vertidos “que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las

189 Continúa la Sentencia señalando que “la interpretación acogida redundará indudablemente en una mayor eficacia en la protección del medio ambiente, especialmente en los supuestos de contaminación más graves, en los que resulta difícil, sino imposible, identificar con la certeza que requiere el proceso penal el origen de la contaminación cuando se trata de zonas sometidas a una intensa agresión, pues los delitos de peligro abstracto no exigen para su consumación la producción de un verdadero resultado de peligro como elemento del tipo objetivo, sino únicamente la comprobación del carácter peligroso de la acción”.

condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles”, la actual regulación renuncia a incorporar referencia alguna a la producción de un peligro concreto y extiende la punición a todas las actividades de vertido, emisión, etc, que “que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”.

Por último, la Sentencia también estudia el tipo subjetivo de esta figura penal, y, remitiéndose a la Sentencia (de la misma Sala) 822/1999, de 19 de mayo, señala que este se integra por el conocimiento del grave riesgo originado por la conducta, activa u omisiva, en una gama que va desde la pura intencionalidad de causar el efecto al dolo eventual, según el nivel de representación de la alta probabilidad de que se produjera esa grave situación de peligro. Y, en el caso concreto que se juzga, señala que “fluye, por lo reiterado y contumaz, una decidida voluntad de no desistir de la situación de grave peligro creada.”

La Sentencia de 24 de febrero de 2003 concluye que en los hechos que se juzgan concurren todos los elementos objetivos (los descriptivos, normativos y valorativos) y subjetivos del tipo, “ya que el acusado, contraviniendo el Decreto 3/1995, de Castilla y León, de 12 de enero, en el que se establecen las condiciones a cumplir por los niveles sonoros o de vibraciones producidos en actividades clasificadas, así como la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra las Emisiones de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Palencia, ha sido responsable, con conocimiento de ello, de inmisiones de ruidos procedentes de una Sala de Fiestas que han superado en mucho los límites máximos permitidos y han creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos de un inmueble, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio para la salud de esas personas. -El Tribunal de instancia ha aplicado correctamente el artículo 325 del Código Penal al condenar al acusado como autor de un delito contra el medio ambiente por contaminación acústica a la pena de dos años y tres meses de prisión y multa.”

CONCLUSIONES

Aunque con anterioridad el ruido era considerado como un asunto del orden civil, esta perspectiva aún no tenía en cuenta el gran desarrollo que experimentarían las actividades industriales y comerciales. Esta circunstancia abrió paso a un protagonismo cada vez mayor del derecho administrativo, sobre todo desde la constatación de que los conflictos por el ruido provocado por las llamadas *actividades clasificadas* sobrepasan con creces el ámbito de las relaciones de vecindad.

A pesar de este *traslado* parcial de responsabilidades al campo administrativo, en la actualidad la percepción más común es que las diferentes administraciones con responsabilidad en la materia, pero especialmente los ayuntamientos, no ejercen adecuadamente las competencias y funciones que el ordenamiento jurídico les atribuye para la lucha contra la contaminación acústica.

Sin embargo, los ciudadanos han tomado conciencia de lo injusto de la situación que les toca padecer y han comenzado a promover actuaciones de diferente tipo para corregirla. Entre ellas destacan los numerosos recursos contencioso-administrativos que impugnan la incorrecta forma de actuar de los ayuntamientos en esta materia, o simplemente su inactividad. Las diferentes resoluciones judiciales que están recayendo en esta materia ponen de relieve un claro avance en el tratamiento de este grave problema. La progresiva evolución de la jurisprudencia en gran parte se produce como consecuencia del diferente tratamiento dogmático con que ahora se abordan los problemas de contaminación acústica. Como vimos, un primer paso se dio cuando los ruidos dejaron de ser una simple incidencia en el marco de las *relaciones de vecindad* para convertirse en un problema a abordar con eficacia por los poderes públicos. Para ello se partió de la consideración de que el ruido afectaba de forma directa a un derecho constitucional, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (artículo 45 CE).

Pero el impulso definitivo se produce cuando comienza a reconocerse que el derecho constitucional a un medio ambiente adecuado no es el único conculcado en

determinados supuestos de contaminación acústica. Esta puede llegar a conculcar también derechos clásicos, liberales o *de primera generación*, como es el caso del derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito del domicilio (artículo 18 CE). Este novedoso criterio, recogido en primer término por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha sido finalmente recibido por nuestro Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo. Y aunque ya antes de este pronunciamiento del Alto Tribunal se habían producido no pocas sentencias del orden contencioso-administrativo que aplicaban con rigor las previsiones en materia de contaminación acústica, lo cierto es que a raíz de la mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional, en los pronunciamientos judiciales se puede observar un mayor grado de exigencia con respecto a las obligaciones de la administración municipal en el ejercicio de esta responsabilidad. En el estadio en que nos encontramos es común considerar que de la conculcación de las normas sobre ruidos no sólo resulta una infracción de la legislación ordinaria, sino también la vulneración de un derecho fundamental.

En esta línea de aumentar el grado de protección del ciudadano debe interpretarse la exigencia de responsabilidades penales por conductas relacionadas con la contaminación acústica. En primer término, el Código Penal de 1995 incluyó una mención expresa del ruido como forma de contaminación a los efectos de su consideración como delito ecológico (artículo 325 CP). Y más recientemente la jurisprudencia ha comenzado a aplicar este tipo penal a conductas especialmente graves de contaminación acústica, como sucedió en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003.

A pesar del evidente avance que las circunstancias mencionadas suponen en la lucha contra el ruido, lo cierto es que el camino que resta por andar en la persecución de esta concreta forma de contaminación es todavía largo. Especialmente ardua parece la tarea de reconducir u ordenar los ruidos generados por la llamada *movida nocturna*. El Estado parece no tener claro aún que la contaminación acústica generada por la concentración de personas en la calle en horario nocturno es una fuente de ruido merecedora de una específica atención. Por ello, no tiene intención de regularla de un modo definitivo y claro hasta reconducirla a sus justos términos, de tal manera que en todo caso se hagan respetar los derechos fundamentales de las actuales víctimas de la situación.

Algunas Comunidades Autónomas han abordado el problema de una forma mucho más valiente, emanando normas con rango de ley que permiten a los ayuntamientos hacer frente a la cuestión sin las dudas de legalidad que antes decían tener. Sin embargo, resulta evidente que con ello el problema no recibe una solución definitiva si con posterioridad no se pone de manifiesto una decidida intención de dar efectividad a lo legalmente previsto. En la Comunidad de Madrid ya se encuentra en vigor una norma que teóricamente eliminaría las concentraciones que

tratamos. Sin embargo, las previsiones legislativas no se cumplen con el rigor necesario, y la prueba más evidente de ello es que en Madrid el problema no ha desaparecido ni mejorado sustancialmente.

Otro tanto sucede en Galicia, donde, a pesar del claro avance normativo que en este terreno supuso la publicación del Decreto 320/2002, por el que se aprueba el reglamento que establece las ordenanzas-tipo sobre protección contra la contaminación acústica, lo cierto es que los fines de semana, noche tras noche se siguen produciendo concentraciones de personas bajo las viviendas de ciudadanos que contemplan con desesperación la pasividad de las administraciones responsables de poner coto a esta práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GALLO, P., *Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a locales de ocio e intervención municipal (la STSJ de I.B. de 29 de julio de 1999)*, en REALA nº 282, enero-abril 2000, págs. 283-296.
- ALEJANDRE DURÁN, M. L., *Tutela judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*, en “La tutela judicial frente al ruido”, Ed. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, págs. 209-272.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J. M., *La intimidación y el domicilio ante la contaminación acústica: nuevas perspectivas de los derechos fundamentales*, en “El Consultor” nº 13, Madrid, 2002.
- ANDRÉS ALONSO, F. L. de, *La evolución del régimen jurídico de la contaminación acústica*, en “Informe Anual del Valedor do Pobo de 2002”, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 2003, págs. 27-34.
- Las recientes sentencias del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de las declaraciones de impacto ambiental*, en “Revista Aranzadi de Derecho Ambiental”, nº 3, 2003, págs. 193-199.
- Algunos problemas relativos al régimen jurídico de la contaminación acústica (aproximación desde los informes de los Defensores del Pueblo)*, en “Revista Aranzadi de Derecho Ambiental”, nº 3, 2003, págs. 283-292.
- ARARTEKO, *Informe Anual* de 2001, Ed. Ararteko, Vitoria, 2002.
- BALLARÍN MARCOS, L., *Cercanías y alta velocidad*, en “Jornadas Internacionales sobre Contaminación Acústica en las Ciudades”, Madrid, 2002.
- BERLAND, *Ecología y ruido*, Ed. Marymar, Buenos Aires, 1973.
- CANOSA USERA, R., *Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo*, en “Teoría y Realidad Constitucional”, números 10-11, 2º semestre 2002-1º semestre 2003, Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, págs. 697-716.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 1994, Ed. Defensor del Pueblo, Madrid, 1995.
- Informe Anual* del Defensor del Pueblo de 1995, Ed. Defensor del Pueblo, Madrid, 1996.

- *Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001*, Ed. Defensor del Pueblo, Madrid, 2002.
- GARCÍA SANZ, B. Y JAVIER GARRIDO, F., *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, Ed. Fundación “La Caixa”, Barcelona, 2003.
- GUILLÉN LÓPEZ, E., MARTÍN MORALES, R. y REQUENA LÓPEZ, T., *El régimen constitucional de “la movida”*, Ed. Grupo Editorial Universitario, 2001.
- KRÄMER, L., *Derecho ambiental y Tratado de las Comunidades Europeas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- KRYTER, *The effects of noise on man*, Ed. Academic Press, Florida-Orlando, 1985.
- LAFORGA FERNÁNDEZ, P., *Conceptos físicos de las ondas sonoras*, en “Física y Sociedad” (Revista del Colegio Oficial de Físicos), nº 11, 2000.
- LAMARQUE, J., *Le droit contre le bruit*, Ed. LGDJ, París, 1975.
- LÓPEZ BARRIO, I. y CARLES J. L., *La calidad sonora de Valencia. Espacios sonoros representativos*, Ed. Fundación Bancaixa, 1997.
- F. MARTÍN CASTÁN (Director), *La tutela judicial frente al ruido*, Ed. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002.
- MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1992.
- MARTÍN-RETORTILLO, L., *El ruido en la reciente jurisprudencia*, en “Revista de Administración Pública”, nº 125, mayo-agosto de 1991.
- La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, en “Revista de Administración Pública”, nº 115, págs. 205-231.
- El ruido en “el Informe” del Defensor del Pueblo sobre 1994*, en REALA nº 265; enero-marzo 1995.
- Medio ambiente sonoro*, en “Derecho del Medio Ambiente y Administración Local”, obra col. coordinada por J. Esteve Pardo, Ed. Civitas-Diputació de Barcelona, Madrid, 1996, págs. 227-261.
- MARTÍNEZ NIETO, A., *La protección ambiental en el proceso de edificación*, en AA, nº 10, 2001, págs. 233-240.
- MENÉNDEZ REXACH, A., *Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, en “Revista de Urbanismo y Medio Ambiente”, Marzo, 2003, págs. 135 y ss.
- MÍNGUEZ ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, I., *Efectos del ruido en el sistema cardiovascular*, en “Jornadas Internacionales sobre contaminación acústica en las ciudades”, 2002.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Anuario 2001*, Ed. Ministerio de Fomento, Madrid, 2001.
- NIQUI, *Relación entre el volumen de tráfico y el nivel sonoro. Tipología del tráfico en una ciudad*, en “Jornadas Nacionales de Acústica”, Zaragoza, 24-28 de abril de 1989, Sociedad Española de Acústica, Madrid, 1989.
- PEÑA CASTIÑEIRA, F. J. (ed.), *Contribución al estudio del ruido ambiental en la ciudad de Ferrol: análisis comparativo 1992 y 1997*, Ed. Concello de Ferrol, 1997.
- Ruido Ambiental y Salud*, Ed. Ciencia 3,

- PÉREZ MARTOS, J., *Ordenación jurídica del ruido*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003.
- PRATS CANUT, J. M., *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1996.
- SALAZAR ORTUÑO, E., *Consideraciones previas a la transposición de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, en “Revista Aranzadi de Derecho Ambiental”, nº 3, 2003, págs. 259-271.
- SANZ SA, S.M., *El ruido*, MOPU, Madrid, 1987.
- VALEDOR DO POBO, *La contaminación acústica en Galicia; Informe extraordinario*, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 1996.
- Informe Anual del Valedor do Pobo* de 1999, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 2000.
- Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2000, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 2001.
- Informe Anual del Valedor do Pobo* de 2001, Ed. Valedor do Pobo, Santiago de Compostela, 2002.
- VV. AA., *OCDE contra le bruit. Renforcer la politique du lutte contre le bruit*. París, 1986.
- VELASCO ABÁSULO, J., *El ruido en la industria*, en “Física y Sociedad”, revista del Colegio Oficial de Físicos, nº 11.
- ZAMARREÑO GARCÍA, T., *Diseño del edificio*, en “Jornadas Internacionales sobre Contaminación Acústica en las Ciudades”, Madrid, 2002.

INDICE

PRÓLOGO	9
CONSIDERACIONES GENERALES.....	11

CAPÍTULO I LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. El problema de la contaminación acústica en las sociedades modernas .	13
2. La medición u objetivación de los niveles de ruido	15
3. Los efectos del ruido en la salud y en la calidad de vida	17
4. Las principales causas del ruido ambiental; en especial, las actividades clasificadas, los locales de ocio y las aglomeraciones de personas en horario nocturno	21

CAPÍTULO II EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. El régimen constitucional de la contaminación acústica; los derechos constitucionales relativos a la materia.....	27
2. La distribución competencial en materia de contaminación acústica	34
3. La ausencia de una ley estatal de carácter general	35
4. El Proyecto de Ley del Ruido y otros proyectos para la lucha contra la contaminación acústica	40
a. El Proyecto de Ley del Ruido	40
b. La prohibición de consumo de alcohol en la vía publica y las restricciones acústicas en la misma.....	46
5. El Reglamento 2.414/1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas	54
6. Otras normas estatales reguladoras de la contaminación acústica	58

7. Las normas autonómicas y las ordenanzas municipales reguladoras de la contaminación acústica	64
---	----

CAPÍTULO III

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

1. Introducción	71
2. La ausencia de planificación en materia de ruidos.....	75
3. Las actividades sin licencia o que funcionan sin ajustarse a la que poseen.....	78
4. Una frecuente alegación municipal: carencia de medios personales y materiales	80
5. La reacción municipal ante la concentración de locales y personas en determinadas zonas de las ciudades y el consumo de alcohol en la calle ...	81
6. Otras deficiencias a la hora de abordar la contaminación acústica por parte de los ayuntamientos	85

CAPÍTULO IV

LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	87
a. El caso Powell y Rayner contra el Reino Unido	87
b. El caso López Ostra contra España.....	89
c. El caso Guerra y otra contra Italia.....	90
d. El caso Halton y otros contra el Reino Unido.....	93
2. La jurisprudencia constitucional	94
3. La jurisprudencia contencioso-administrativa	102
a. Las sentencias del Tribunal Supremo	104
b. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	109
4. La jurisprudencia penal: la aplicación del artículo 325 del Código Penal como ley penal en blanco	119
a. La directa relación entre el derecho administrativo y el derecho penal en materia de medio ambiente	119
b. El supuesto de hecho. La sentencia de 9 de noviembre de 2000, de la Audiencia Provincial de Palencia.....	121

c. Las consideraciones generales de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24/2/2003 sobre la contaminación acústica, sus consecuencias y su regulación	123
d. La protección penal contra el ruido.....	124
e. El bien jurídico protegido. La gravedad como elemento objetivo del tipo. El delito ecológico como delito de peligro. El tipo subjetivo.....	127
CONCLUSIONES.....	131