

## Ruido: estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo <sup>1</sup>

JOSEP M. AGUIRRE I FONT

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. FUENTES REGULADORAS 2.1 Derecho internacional 2.2 Derecho comunitario 2.3 Derecho estatal 2.4 Derecho autonómico 2.5 Derecho local 3. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA LEY DEL RUIDO PARA LUCHAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA 3.1 La obtención de información sobre los niveles de contaminación acústica: los mapas de ruido 3.2 Los instrumentos de prevención de la contaminación acústica A. El planeamiento territorial y urbanístico B. La intervención administrativa sobre los emisores acústicos C. El autocontrol de las emisiones acústicas D. La prohibición de nuevas viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si se incumplen los objetivos de calidad acústica E. Las reservas de sonidos de origen natural 3.3 Los instrumentos de corrección de la contaminación acústica A. Los planes de acción B. Las Zonas de Protección Acústica Especial y las Zonas de Situación Acústica Especial 4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. 4.1 Responsabilidad de la administración por inactividad de la administración para ejercer correctamente la vía disciplinaria o implementar medidas correctoras 4.2 Responsabilidad de la administración por mal funcionamiento de la administración a la hora de otorgar licencias de actividad u organizar eventos y servicios públicos 4.3 La modificación legislativa como instrumento de matización de la responsabilidad patrimonial: el ejemplo del artículo 4 de la Ley de Navegación Aérea 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROBLEMÁTICAS Y RETOS PENDIENTES 6. BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>1</sup> Este trabajo de inserta en el proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad que lleva por título *El urbanismo sostenible ante el reto del cambio climático* (DER2014-58446-R) dirigido por el Dr. Joan M. Trayter Jiménez.

**RESUMEN:** Pasados más de doce años de la aprobación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y una vez desplegados todos sus efectos, analizamos en este trabajo el estado actual del régimen jurídico en materia de ruido desde la perspectiva del derecho administrativo. Inicialmente a través del estudio de las fuentes reguladoras y los instrumentos de la legislación básica para luchar contra la contaminación acústica. Para posteriormente analizar su eficacia mediante el análisis de los supuestos de responsabilidad patrimonial de la administración, por acción u omisión, en materia de ruido y el intento de matizarla mediante reformas legislativas. Finalmente el trabajo hace hincapié en las problemáticas y retos pendientes de este sector del Derecho ambiental.

**ABSTRACT:** More than twelve years after the adoption of the Noise Law 37/2003 of November 17, and once deployed all its effects, in this paper we analyze the current state of the legal system concerning noise from the perspective of the administrative law. The paper initially focuses on the study of regulatory sources and instruments of the basic legislation to combat noise pollution. Next, the effectiveness of these measures is studied by analyzing the assumptions of liability of the administration, by action or omission, on noise and, also, its attempts to modify such liability through legislative reforms. The paper concludes by stressing the pending problems and future challenges in this sector of environmental law.

**PALABRAS CLAVE:** ruido, contaminación acústica, responsabilidad patrimonial, planeamiento, urbanismo, ordenación del territorio, medioambiente

**KEYWORDS:** noise, noise pollution, liability, urban planning, regional planning, environment

## **1. INTRODUCCIÓN**

A la largo de las últimas décadas el ruido ha dejado de ser una simple molestia, como apuntaba el profesor Fernando López Ramon (2002), para configurarse como un sector especial del Derecho ambiental. A pesar de que se trataba de una materia que históricamente no había sido objeto de atención preferente en la normativa protectora de medio ambiente, la aprobación de Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, su desarrollo reglamentario y de diversa legislación autonómica ha dado un giro substancial a esta situación.

¿Pero qué es el ruido? El ruido, o contaminación acústica en la terminología de la Ley 37/2003, es la “presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente”. En términos similares la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental lo define como “el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales”.

Ambas definiciones comparten que el ruido tiene un elemento objetivo, pues es físico y cuantificable, y uno de subjetivo como apunta Juan-Luis Monestier (2014), pues tan solo es ruido el sonido no deseado o nocivo. Una perturbación que como apunta Blanca Lozano (2003) afecta a la salud física y psíquica de las personas, pero también al medio ambiente, lo que en definitiva puede calificarse como una forma de contaminación. Y de hecho la legislación básica estatal, concretada en la Ley 37/2003, se fundamenta en el mandato constitucional de proteger la salud y el medio ambiente —artículos 43 y artículo 45 de la Constitución—, sin perjuicio de que esta forma de contaminación también encuentra apoyo en el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, del artículo 18.1 de la Constitución —de conformidad con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Tradicionalmente el ruido había sido tratado desde la perspectiva civil como una molestia que podía producirse en las relaciones de vecindad. Así a pesar de que la intervención administrativa en el ámbito del ruido en España tiene origen en el Reglamento de Actividades Molestas de 1961, la eclosión de las normas contra el ruido tiene lugar hasta la década de los noventa. Ello gracias al trabajo de ilustres juristas como Lorenzo Martín-Retortillo (1988, 1991 y 1996), que habían defendido la necesaria conexión entre el ruido y el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, así como la necesidad de aprobar una ley general en la materia.

Analicemos a continuación la evolución de su régimen jurídico, a través del estudio de sus fuentes reguladoras y el desarrollo de las mismas en el derecho administrativo.

## 2. FUENTES REGULADORAS

### 2.1 DERECHO INTERNACIONAL

A nivel internacional históricamente la preocupación por el ruido, como apunta Gerardo García (2011), ha tenido un carácter meramente instrumental dirigido a garantizar que las diferentes legislaciones internacionales no fueran un obstáculo para la industria de la navegación área o del automóvil.

Así, a mediados del siglo pasado, en pleno apogeo de las citadas industrias, aparecieron normas dirigidas a reducir el ruido producido por las aeronaves —Convenio sobre aviación civil, hecho en Chicago en 1944— o los automóviles —Acuerdo sobre homologación de vehículos de motor, hecho en Ginebra en 1958—. Normas ratificadas por España e incorporadas al ordenamiento interno mediante la aprobación de Reglamentos y Reales decretos.

Se trata de normas de homogeneización del mercado que sirven para fijar estándares acústicos a nivel internacional y que impiden al mismo tiempo la posibilidad de que los legisladores nacionales aumenten el nivel de exigencia. Los Estados, como apunta Fernando López Ramon, no pueden intervenir sobre el ruido producido por las aeronaves o los coches y su intervención queda limitada a la restricción de determinadas áreas sobre las cuales no se puede navegar o circular. Una regulación por lo tanto muy parcial, más dirigida a resolver problemas de naturaleza mercantil que a abordar el problema de la contaminación acústica.

A pesar de ello fue también de instancias internacionales de donde llegó a mediados de los ochenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en palabras de Fernando López Ramon sirvió de “catalizador jurídico de una serie de inquietudes sociales derivadas del alto nivel de ruidos”, vinculando la lucha contra el ruido y la defensa del derecho a la intimidad domiciliaria. De todas las sentencias destacamos el famoso caso *López Ostra*, en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condena al Estado Español por una violación de los artículos 8 —derecho al respeto a la vida privada y familiar— y artículo 3 —prohibición de tratamiento degradante— del Convenio europeo de derechos humanos en relación a los olores, ruido y humos contaminantes causados por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos sin licencia situada a unos pocos metros del domicilio de la recurrente. Una doctrina que, como afirma Omar Bouazza (2014), cada año vuelve a

Estrasburgo con nuevos pronunciamientos en relación a diferentes problemas ambientales.

Planteamiento que posteriormente también fue integrado por nuestra jurisprudencia constitucional —mediante la STC 119/2001, de 29 de mayo— gracias a trabajos como los de Lorenzo Martín-Retortillo que venía defendiendo esta tesis desde finales de los años ochenta.

## 2.2 DERECHO COMUNITARIO

A nivel comunitario el derecho del ruido evolucionó de forma paralela a la evolución histórica internacional. A pesar de existir numerosas directivas que regulaban el ruido, todas ellas se centraban en fijar criterios de homogeneización de los niveles de ruido máximo que debía producir la maquinaria con el fin de facilitar su comercialización. De nuevo, como ha apuntado la doctrina, se trataba de normas más centradas en facilitar la comercialización de productos que en la búsqueda de una mejora real de la salud de las personas o el medio ambiente.

Todo ello cambia de forma radical como consecuencia de la mencionada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que pone sobre la mesa la necesidad de evolucionar la normativa en materia de ruido para que deje de ser de carácter meramente instrumental para la industria y se convierta en un instrumento de defensa de derechos de los ciudadanos.

Como se pone de manifiesto en el Libro verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido, de 5 de noviembre de 1996, la política medioambiental comunitaria consistente en establecer niveles máximos de emisión sonora para vehículos, aeronaves y máquinas —a pesar de haber conseguido mejoras muy significativas en la reducción del ruido de vehículos— ha resultado insuficiente para producir mejoras significativas en el nivel de exposición al ruido ambiental.

Para poner solución a ello, el Libro verde propone acciones dirigidas a articular métodos de medición, control e intercambio de información para ponerlo a disposición del público. Se pretende que con una mejor información a la población se contribuya a una mayor sensibilización sobre la verdadera dimensión del problema y en definitiva influir sobre su propio comportamiento.

De esas reflexiones surge justamente la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental que tiene como objeto combatir el

ruido que percibe la población. Excluyendo sin embargo, según su artículo 2, el ruido producido “por la propia persona expuesta, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el lugar de trabajo ni en el interior de medios de transporte, así como tampoco a los ruidos debidos a las actividades militares en zonas militares”.

La Directiva se fundamenta en tres pilares: a) la determinación de la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros; b) la puesta a disposición de la población de la información sobre el ruido ambiental y sus efectos; y c) la adopción de planes de acción por los Estados miembros, tomando como base los resultados de los mapas de ruidos, con vistas a prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos en la salud humana, y a mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea satisfactoria.

Con ello la Unión Europea, como apunta Gerardo García, da un giro de 180 grados a la política comunitaria que pasa de un marco normativo preocupado únicamente en facilitar la comercialización de productos —unificando los límites de emisiones— a un nuevo escenario donde el problema de la contaminación acústica es abordado desde múltiples perspectivas —de análisis pero también de planes de acción— con la finalidad de evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos perjudiciales de la exposición al ruido ambiental.

La mencionada Directiva tenía un calendario de desarrollo que finalizaba en 2013. Dos años antes la Comisión elaboró el primer informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental. En él se ponía de manifiesto los logros obtenidos por la misma pero al mismo tiempo se planteaban nuevos retos para mejorar la aplicación —armonizar los métodos de cartografiado, formular orientaciones de aplicación, mejorar las sinergias entre la gestión del ruido y la calidad del aire y facilitar la notificación— y reforzar la legislación sobre fuentes de ruido. Sobre estos últimos el informe pone énfasis en la necesidad de desarrollar aún más las disposiciones sobre requisitos de acceso al mercado de determinados vehículos y equipos, las especificaciones de interoperabilidad ferroviaria y las normas sobre las restricciones operativas en los aeropuertos. Pero el informe también apunta a la necesidad de ir un paso más allá con el establecimiento en la UE de valores umbral, requisitos mínimos o recomendaciones de la UE en materia de ruido; revisando los indicadores de ruido, o estableciendo mecanismos de cumplimiento de los planes de acción y posibles sanciones, entre otros.

En conclusión, el informe admitía que el ruido ambiental sigue siendo un problema importante en la UE con repercusiones sanitarias significativas y por ello era necesario prever nuevas medidas para reducir el número de personas expuestas a niveles sonoros nocivos. Reconociendo al mismo tiempo, y de forma un poco contradictoria, que aún era pronto para conocer todo el potencial de aplicación de la Directiva, pues todavía no había generado los resultados previstos.

Sobre el mencionado informe el Comité de las Regiones emitió un Dictamen, titulado «Directiva sobre el ruido ambiental: El camino a seguir», en el que se congratula de los beneficios reales que ha aportado la Directiva, pero al mismo tiempo insiste en la necesidad de establecer valores umbral basándose en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en la materia.

Del conjunto de recomendaciones del informe desde 2011 la Comisión ha desarrollado una nueva directiva, la 2015/996/UE de la Comisión de 19 de mayo de 2015, para establecer nuevos métodos comunes de evaluación del ruido y también ha desarrollado otras disposiciones —sobre el ruido del sistema ferroviario o el de las motocicletas—, pero siguen pendientes las reformas de calado apuntadas por el mismo y significativamente la determinación de valores umbral.

### 2.3 DERECHO ESTATAL

Un año después de la aprobación Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, y dentro del plazo de transposición que finalizaba en julio de 2004, las Cortes aprobaron la transposición estatal de la misma mediante la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Desde la perspectiva competencial la Ley, con contenido de carácter básico toda ella según la disposición final primera, fue dictada al amparo de las competencias exclusivas que al Estado otorga el artículo 149.1.16<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup> de la Constitución, en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Se exceptúan de lo anterior la disposición adicional quinta, que se dicta al amparo del artículo 149.1.8<sup>a</sup> —legislación civil—, la disposición adicional sexta, que se fundamenta en el artículo 149.1.14<sup>a</sup> —hacienda general y deuda del Estado— y los apartados 2 y 3 del artículo 4, las disposiciones adicionales segunda y tercera y la disposición transitoria tercera que se dictan de acuerdo con el artículo 149.1.13<sup>a</sup> —bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica—, 20<sup>a</sup>

—infraestructura de interés general—, 21<sup>a</sup> —ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma) y 24<sup>a</sup> —obras públicas de interés general.

Justamente la atribución al Estado de competencias ejecutivas de aplicación de la Ley en relación a las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal y obras de interés público de competencia estatal —art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera— fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña. La Sentencia constitucional 161/2014, de 7 de octubre, que desestimó el mencionado recurso, como apunta Germán Valencia (2015), concluyó que no había vulneración competencial, pues:

“Si el ruido es un elemento esencialmente inherente a la ejecución y funcionamiento de dichas infraestructuras, no podemos hacerlas objeto de disección, para separar lo que afecta a su construcción y al desarrollo de su actividad de las consecuencias medioambientales que éstas producen. No cabe hacer abstracción de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, para convertirlas en objeto de una política autónoma y aislada en materia medioambiental dirigida a la protección contra el ruido”.

Otro de los aspectos cuestionados de la Ley, desde la perspectiva formal, son sus numerosas remisiones reglamentarias, más de diez en una Ley de tan solo 31 artículos. Esta técnica legislativa, cada vez utilizada con mayor frecuencia como por ejemplo en la última reforma de la Ley de costas, cuestiona la efectividad y operatividad de sus instrumentos que quedan relegados a la aprobación del desarrollo reglamentario, como pone de manifiesto José Francisco Alenza. De hecho el pleno despliegue de la Ley no se produce de forma efectiva hasta la aprobación del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

También en este aspecto ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia 161/2014, de 7 de octubre. Se discute en el recurso la remisión de determinados preceptos, declarados básicos, realizan a una posterior regulación reglamentaria en cuanto a extremos respecto de los que, a juicio del Parlamento de Cataluña,



no se encontraba justificada tal remisión, pudiendo haberlos regulado la propia Ley. En este punto la Sentencia también desestima el recurso, recordando que su jurisprudencia consolidada admite, con carácter excepcional que la legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 esté constituida por normas reglamentarias:

“Siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; y STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6)”.

Justamente la técnica legislativa empleada, de remisión al Reglamento de aspectos considerados legislación básica, conllevó la posibilidad de que uno de ellos —el Real Decreto 1367/2007— fuera impugnado ante el Tribunal Supremo y parcialmente anulado mediante la Sentencia, de 20 de julio, de la Sección quinta de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo —STS 4191/2010—. El recurrente, una Asociación de propietarios, cuestionó con carácter general los niveles de ruido permitidos por el Real Decreto, elemento que fue desestimado por el Tribunal al entender que era demasiado abstracto al no contar con pruebas que lo demostraran, ni alegar daños concretos. A pesar de ello el Tribunal Supremo acabó anulando uno de los preceptos que no concretaba el nivel de decibelios, sino que se limitaba a definir como “sin determinar” los sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos, alegando mediante una nota anexa que se tomarían “las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles”. El Tribunal entiende en este punto, que el Reglamento en realidad está eludiendo y sorteando el nivel de concreción que el legislador había contemplado, infringiendo los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la Ley del Ruido, y por ello anula el precepto.

Anulación que acabó conllevando una modificación posterior del Real Decreto 1367/2007 mediante el Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, que cuantificó los índices de ruido de forma indirecta mediante otra nota en la que paradójicamente se responde, por parte del Gobierno, a una condena por falta de concreción con más inconcreción y sin fijar el mencionado nivel de decibelios.

En relación al alcance de la Ley del Ruido, como veremos más adelante en el estudio de sus instrumentos jurídicos, es más amplio que el de la Directiva. No se limita a simple transposición de la misma sino que

incorpora instrumentos adicionales de control y protección frente al ruido, como de hecho se apunta en su preámbulo.

En opinión de Blanca Lozano lo que hace la Ley es complementar las prescripciones de la Directiva, pues las directas por aplicación del principio de subsidiariedad únicamente proporcionan una base jurídica que luego debe ser desarrollada y completada por los diferentes ordenamientos nacionales. Todo ello articulando nuevos instrumentos de prevención de la contaminación acústica o nuevas áreas acústicas especiales no contempladas en la Directiva.

Mecanismos que en muchos casos, como apunta José Francisco Alenza, estaban ya previstos en otros países así como en la legislación autonómica y las ordenanzas municipales, razón por la cual, según el autor, no puede calificarse de innovadora la Ley del Ruido.

## **2.4 DERECHO AUTONÓMICO**

La legislación básica estatal, articulada alrededor de la Ley 37/2003, configura en su artículo 4 los criterios de distribución de competencias entre las tres administraciones territoriales: Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el citado precepto, reserva a la administración del Estado prácticamente todas las competencias relacionadas con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal, así como las competencias para la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en relación con las obras de interés público.

Más allá de las mencionadas excepciones, el legislador estatal deja en manos de la legislación autonómica la distribución del resto de las competencias en materia de ruido articuladas por la Ley. Definiendo, así mismo, un criterio de distribución de competencias en defecto de previsión legislativa según el cual “la competencia corresponderá a la comunidad autónoma si el ámbito territorial del mapa de ruido de que se trate excede de un término municipal, y al ayuntamiento correspondiente en caso contrario”.

Con ello la legislación básica estatal designa, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva europea en materia de ruido, a las comunidades autónomas y ayuntamientos como los competentes y responsables para el desarrollo efectivo de la misma. Ello no excluye, naturalmente, la responsabilidad estatal en la transposición de la Directiva, sin perjuicio naturalmente de que posteriormente el estado repercutiera esas

responsabilidades a las administraciones incumplidoras —como actualmente prevé la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

A pesar de ello no todas las comunidades autónomas han desarrollado legislaciones propias en materia de ruido, ni han adaptado su marco normativo a la legislación básica estatal. Los ritmos son claramente diferentes en función de la comunidad.

De forma previa a la aprobación de la Directiva destaca la pionera Ley gallega 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica. Pero la entrada en vigor de la Directiva europea y la Ley básica estatal supuso que dicha regulación autonómica quedase desfasada en su mayor parte, lo que condujo a su derogación y posterior aprobación del actual Decreto 106/2015, de 9 de julio, sobre contaminación acústica de Galicia. La normativa gallega amplía el concepto de aglomeraciones urbanas a los territorios cuya densidad de población sea igual o superior a 3.000 personas por km<sup>2</sup> y no únicamente a poblaciones de más de 100.000 habitantes. También pionera fue la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, con un capítulo dedicado a la protección del aire, ruidos y vibraciones; desarrollada posteriormente mediante el Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco que amplía la obligación de aprobar mapas de ruido a todos los municipios de más de 10.000 habitantes.

Previas a la legislación básica y prácticamente simultáneas a la Directiva europea aparecieron la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica y la Ley valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica. Se trata de hecho de las dos primeras leyes que transpusieron la Directiva al ordenamiento jurídico español y que posteriormente no han sido directamente adaptadas a la legislación básica, a pesar de que sí que se han articulado mecanismos de interrelación y coherencia entre los dos marcos normativos mediante la aprobación de reglamentos. En relación al contenido de las mismas, la Ley catalana extiende la obligación de elaborar mapas acústicos a la totalidad de sus municipios, sin excepción pero con la posibilidad que los menores de mil habitantes pudieran delegar la competencia a una entidad supramunicipal. La Ley valenciana, en cambio, amplía la aprobación de mapas acústicos a los municipios de más de 20.000 habitantes —lo que permite extender la planificación de 5 a 61 de sus 542 municipios.

De forma posterior a la aprobación de la legislación básica estatal, y por lo tanto adaptadas a ella, destacan inicialmente la Ley balear 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Islas Baleares que amplía también la obligación de aprobar mapas de ruido a todos sus municipios —pero con plazos obligatorios únicamente para los de más de 25.000 habitantes—. Así como Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, con una sección dedicada a la contaminación acústica, que mantiene la obligación de aprobación de mapas de ruido a las aglomeraciones urbanas de más de 100.000 habitantes —lo que limita su aplicación a 6 de sus 778 municipios.

Más recientemente ha tenido lugar también la aprobación de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León, que amplía la aprobación de mapas de ruido a las poblaciones de más de 20.000 habitantes —una obligación que afectará a 15 de sus 2.248 municipios— y Ley aragonesa 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, que en idénticos términos también amplía la aprobación de mapas de ruido a las poblaciones de más de 20.000 habitantes —lo que afecta a 4 de sus 731 municipios.

Otras comunidades como Asturias, Canarias, Castilla–La Mancha, Extremadura, Murcia o Navarra tienen regulaciones muy parciales del ruido vinculadas a la regulación de actividades y actividades recreativas. Por lo que todas ellas se rigen, al final, por la legislación básica estatal.

Finalmente destaca el caso de Madrid, que recientemente ha derogado su regulación propia en materia de contaminación acústica. El nuevo Decreto 55/2012, de 15 de marzo, se limita a afirmar que “el régimen jurídico aplicable en la materia será el definido por la legislación estatal”. Madrid, pues, comparte con Cantabria o la Rioja no disponer de ninguna regulación propia en materia de contaminación acústica.

Como puede apreciarse la regulación es dispar y nada uniforme como consecuencia de los diferentes momentos en que se aprobó. En cualquier caso ella permite distinguir dos grandes grupos de comunidades: las que disponen de una legislación propia en materia de contaminación acústica, de aquellas que han decidido que se regirán por la legislación básica estatal.

Debe ponerse el acento en el hecho que la diversidad territorial del Estado, con tan solo 62 municipios de más de 100.000 habitantes entre sus 8.114, desaconseja no desarrollar la legislación básica estatal que de entrada limita la aprobación de sus dos principales instrumentos, los mapas

de ruido y los planes de acción, a los municipios con una población superior a 100.0000 habitantes.

Naturalmente, como veremos a continuación, la inexistencia de una legislación autonómica propia no impide la posibilidad de que los municipios desarrollen ordenanzas municipales en materia de ruido e incorporen las previsiones de la Ley mediante su planeamiento urbanístico.

## **2.5 DERECHO LOCAL**

Las competencias municipales en materia de Ruido, de conformidad con el artículo 4.4 de la Ley del Ruido, vienen determinadas por la legislación autonómica o en su defecto la competencia recae en el municipio cuando el ámbito territorial del mapa de ruido no excede del término municipal.

La Ley del Ruido sí que fija, sin embargo, un ámbito en el que la competencia recae en exclusiva a la normativa municipal: las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos. De conformidad con el artículo 2.2.a) de la Ley del Ruido los límites tolerables de contaminación acústica producidos por las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos deberán ser determinados por las ordenanzas municipales y los usos locales.

Por otra parte, la legislación básica no tan solo articula una habilitación legal para imponer sanciones en materia de ruido, sino que en su artículo 30 otorga con carácter general esa potestad sancionadora a los ayuntamientos, con algunas excepciones que corresponden a la comunidad autónoma en función de la materia.

Finalmente la norma dispone en su artículo 6 que corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de la misma; así como adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley y de sus normas de desarrollo.

De hecho la aprobación de ordenanzas en materia de ruido es muy anterior a la aparición de Ley del Ruido, la Directiva o las legislaciones autonómicas en materia de Ruido. Como recuerda José Francisco Alenza, el Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, sobre el régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones, ya establecía que los Ayuntamientos en cuyas demarcaciones la contaminación atmosférica o los ruidos y vibraciones alcanzara o pudieran alcanzar “niveles susceptibles de producir efectos molestos, nocivos, insalubres o peligrosos para sus habitantes o producir

daño a los bienes públicos o privados” se adoptarían las medidas y limitaciones necesarias entre las cuales “una o varias ordenanzas de protección del medio ambiente contra la emisión de gases, polvos, humos y aerosoles o, en su caso, de ruidos y vibraciones”.

Esa competencia municipal de “protección contra la contaminación acústica” forma parte explícitamente de las competencias propias de los municipios, recogidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local desde la última reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Pero se ha mantenido también en la legislación sectorial, como nos recuerda M<sup>a</sup> Consuelo Alonso (2004), a través de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad que atribuye a las corporaciones locales las competencias del “control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones”.

¿Pero cuál es el contenido de las ordenanzas municipales? La respuesta a esta pregunta puede variar en función de la legislación autonómica analizada, pues esta última es la responsable de asignar las competencias concretas a los municipios.

En cualquier caso todas ellas comparten la necesidad de desarrollar, mediante las mismas, sus respectivas legislaciones autonómicas y/o estatales. Pudiendo incrementar el nivel de exigencia de las respectivas legislaciones pero sin que en ningún caso estas ordenanzas puedan reducirlas. Incremento del nivel de exigencia que debe ser proporcional, no discriminatorio y sobretodo tener como finalidad la protección ambiental. Lo contrario podría vulnerar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, así como la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución.

Así, por ejemplo, la Ley catalana concreta las actividades sobre las cuales la ordenanza podrá regular y fijar valores límites de emisión o la andaluza recuerda que en la aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La mayoría de las leyes, sin embargo, se limitan a reconocer la competencia municipal para aprobarlas sin mayores concreciones, a pesar que algunas comunidades autónomas también aprobaron ordenanzas tipo para sus respectivos municipios.

### **3. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA LEY DEL RUIDO PARA LUCHAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Estudiadas las fuentes normativas del ruido, y su evolución, analicemos ahora de qué instrumentos ha dotado la legislación básica estatal a las administraciones para actuar contra la contaminación acústica, sea desde la perspectiva de la evaluación, la necesaria prevención o bien la corrección en aquellos casos en que el ruido ya sea excesivo.

#### **3.1 LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS NIVELES DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: LOS MAPAS DE RUIDO**

Los marcos normativos estudiados comparten todos ellos dos elementos esenciales en la lucha contra la contaminación acústica: la obtención de información sobre el ruido y la articulación de instrumentos de prevención y/o corrección de estos. De hecho, se trata de los mecanismos clásicos para luchar contra cualquier clase de contaminación, primero se evalúa su impacto para posteriormente definir las medidas de mitigación.

En el caso de la contaminación acústica, además, esta obtención de información es mucho más necesaria que con otras clases de contaminantes. Pues estamos ante un contaminante invisible, la emisión del cual no deja rastro y oscila de forma importante a lo largo de las 24 horas del día.

Por estos motivos la Directiva europea pone énfasis en la necesidad de “cartografiar” los ruidos de determinadas zonas de interés, que en su caso se limita a grandes aglomeraciones de más de 250.000 habitantes, a determinados ejes viarios y ferroviarios, y a los grandes aeropuertos. Espacios que en España la legislación básica ha ampliado a aglomeraciones de más de 100.000 habitantes y áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento. Y que finalmente las legislaciones autonómicas han extendido en algunos casos a municipios menores o incluso a todo su ámbito territorial —como Cataluña o las Islas Baleares.

El cartografiado del ruido se articula alrededor de los llamados mapas de ruido —artículos 14 a 16 de la Ley del Ruido— que tienen como objetivo a) permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona; b) permitir la realización

de predicciones globales para dicha zona, y c) posibilitar la adopción fundada de planes de acción en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas.

Para ello los mapas contendrán el valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas, así como los valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas —definidos previamente por el Gobierno—. A partir de estos dos elementos los mapas permitirán conocer la superación o no por los valores existentes de los índices acústicos de los valores límite aplicables, y con ello el número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica.

Como puede apreciarse, el contenido de los mapas es esencialmente informativo, sin elementos normativos que produzcan efectos jurídicos directos sobre situaciones particulares. De hecho, a pesar de que los mapas incorporan los valores límite de las diferentes áreas acústicas aprobados por el Gobierno, su aprobación no comporta ninguna eficacia jurídica adicional a estos.

Por todo ello la doctrina los ha definido como actos administrativos de naturaleza no normativa, aunque es evidente que la información contenida en los mismos será esencial en la configuración de instrumentos jurídicos con efectos normativos. Y sin perjuicio naturalmente, como apunta Juan José Lavilla, de que los errores u omisiones puedan conllevar responsabilidad patrimonial de conformidad con la legislación vigente.

Sobre el procedimiento de aprobación, la competencia en relación a las infraestructuras estatales es del Estado y en los otros casos dependerá de la legislación autonómica. En ambos casos sin embargo deberá existir un trámite de información pública y los mapas se habrán de revisar cada cinco años a partir de la aprobación.

### **3.2 LOS INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

A diferencia de la Directiva europea, que se limita a articular los mapas de ruido —evaluación— y los planes de acción —corrección— la legislación estatal incorpora instrumentos de prevención de la contaminación acústica para que ésta no llegue a producirse. Ellos se encuentran definidos en la primera sección del capítulo tercero de la Ley —artículos 17 a 21—, analicémoslos.



### **A. El planeamiento territorial y urbanístico**

Uno de los elementos determinantes del nivel de contaminación acústica de las diferentes zonas del territorio es la tipología de usos que se desarrollan en el mismo. Usos que en muchos casos pueden resultar incompatibles justamente por los diferentes niveles de ruido que se admiten en los mismos. De hecho la Ley, en su artículo siete, distingue hasta siete tipologías de áreas acústicas definidas a partir de los usos predominantes de conformidad a los criterios del Real Decreto 1367/2007 y para las cuales se fijan diferentes objetivos de calidad acústica.

Es justamente por este motivo que el planeamiento territorial y urbanístico, como instrumentos de ordenación de los usos del suelo, adquieren una importancia esencial a la hora de prevenir la contaminación acústica.

Por ello la Ley del Ruido incorpora tres previsiones dedicadas a conectar sus disposiciones con el planeamiento. Una primera en el artículo 6 exige a los ayuntamientos adaptar el planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley del Ruido. La segunda, en el artículo 17, dispone que la planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en la Ley del Ruido, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquéllas. Finalmente, la disposición transitoria segunda prevé que el planeamiento territorial general vigente a la entrada en vigor de esta ley deberá adaptarse a sus previsiones en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de su Reglamento general de desarrollo, plazo que finalizó en 2012.

La previsión de la Ley del Ruido era que la adaptación del planeamiento se hiciera una vez aprobados los mapas de ruido, pues los mapas son el instrumento de evaluación necesario para definir las compatibilidades o incompatibilidades de usos. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de que en el momento de modificar el planeamiento que contenga modificaciones en los usos del suelo se revise la zonificación acústica en el correspondiente ámbito territorial.

A pesar de ello la realidad es que en la mayoría de municipios la adaptación del planeamiento municipal no se ha producido y únicamente se han incorporado prescripciones específicas en materia de ruido en los municipios en que se ha aprobado un nuevo planeamiento general. El Real Decreto 1367/2007 disponía que la delimitación de las áreas acústicas

debía estar terminada en 2012 para todo el territorio, pero dejando la responsabilidad de la adecuación del planeamiento y el procedimiento en manos del legislador autonómico —según el artículo 13.5 del Real Decreto 1367/2007—. Sea como fuere, este es probablemente el gran reto pendiente de esta legislación a día de hoy.

Sobre el contenido concreto del planeamiento, el Real Decreto 1367/2007 dispone que éste deberá incluir la delimitación de las servidumbres acústicas —artículo 9—; las determinaciones necesarias para la efectividad de las servidumbres acústicas —artículo 11—; la delimitación de la zonificación acústica correspondiente —artículo 13.1—, y la delimitación de las áreas acústicas —artículos 5.1 y 13.2.

Una decidida actuación en esta materia, aplicando criterios técnicos y no políticos a la hora de zonificar, evitaría muchos de los problemas generados por la incompatibilidad de usos residenciales y de ocio del actual planeamiento, como apuntaba Joan M. Trayter (1996).

## **B. La intervención administrativa sobre los emisores acústicos**

Para hacer frente a la contaminación acústica uno de los mecanismos más efectivos y primarios es intervenir directamente sobre los emisores acústicos generadores de la contaminación acústica. De hecho, como se ha visto en el estudio del marco normativo, las primeras normas en materia de contaminación acústica se dirigían justamente a establecer los límites máximos de emisión o posteriormente las primeras normativas autonómicas también pusieron el acento en el control del ruido a través de la regulación de actividades.

Por ello es lógico que, a pesar de que la Directiva no contemplara directamente esta previsión, la Ley del Ruido disponga justamente en su artículo 18 que las previsiones de la Ley se aplicaran a los emisores acústicos.

El mecanismo para hacerlo efectivo varía en función del emisor, pues no todos están sometidos a los mismos controles administrativos. A pesar de ello la Ley del Ruido los incluye todos sin excepción —autorización ambiental, evaluación de impacto ambiental, actividades clasificadas y el resto de actuaciones que habiliten para el ejercicio de actividades o la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica—. Esta última previsión fue incorporada mediante el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, y da

cobertura a las actividades sometidas al régimen de comunicación que sean susceptibles de producir contaminación acústica.

Según la Ley del Ruido el control administrativo deberá asegurar la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles y económicamente viables; así como que no se supere ningún valor límite aplicable sin perjuicio de lo dispuesto en materia de servidumbres acústicas.

El precepto dispone así mismo la previsión de que la administración podrá revisar el contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención aludidas sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio alguno. Y específicamente podrá revisar esas actividades si eventualmente el gobierno acuerda modificar los valores límite de emisión de los diferentes emisores.

Las garantías al sistema de intervención administrativa se cierran con la previsión de que ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado si se incumple las previsiones de la Ley.

### **C. El autocontrol de las emisiones acústicas**

La Ley del Ruido, más allá de la regulación previa al inicio de la actividad, también contempla mecanismos de intervención *ex post*. Entre ellos una previsión de inspección por parte de la administración a los titulares de emisores acústicos regulados —artículo 27.2— así como mecanismos de autocontrol de la actividad por parte de su mismo titular —artículo 19.

Los mecanismos de autocontrol se podrán establecer como condición de la propia autorización a su titular, y tendrán una doble finalidad. Permitir el autocontrol por parte del titular de la actividad autorizada, corresponsabilizándose del respeto de los límites legales de emisiones, así como facilitar a la administración la función de inspección. Pues los aparatos de autocontrol registran y almacenan durante su funcionamiento las emisiones producidas con la fecha y la hora. La administración podrá consultar los datos en cualquier momento, sin necesidad de denuncia previa, y garantizar así que las emisiones no superan los límites autorizados.

Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de las averiguaciones que pueda conocer la administración mediante su propio servicio de inspección.

#### **D. La prohibición de nuevas viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si se incumplen los objetivos de calidad acústica**

La Ley del Ruido —artículo 20— también articula un mecanismo preventivo de prohibición de nuevas viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si se incumplen los objetivos de calidad acústica en determinadas áreas.

Como se puede apreciar, no se trata de una prohibición absoluta de nuevas construcciones, sino sólo de aquellas más vulnerables o sensibles a la contaminación acústica. Tampoco se trata de la única intervención en relación a las edificaciones, pues el Código Técnico de la Edificación incorpora un precepto de regulación de las exigencias básicas de protección frente al ruido.

En cualquier caso, de la prohibición de nuevas construcciones se exceptúan las zonas de protección acústica especial y las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior. Dos excepciones criticadas por el hecho de que justamente es en esas zonas donde se están incumpliendo los objetivos aplicables de calidad acústica y por ello sería más necesario aun mantener la prohibición.

Finalmente el artículo también posibilita que los ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas, aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior. Una excepción más a la prohibición, esta vez fundamentada en un concepto jurídico indeterminado como las “razones excepcionales de interés público”, pero que pone de relieve las múltiples posibilidades de no aplicar previsiones como la estudiada.

#### **E. Las reservas de sonidos de origen natural**

Finalmente, el último de los mecanismos de prevención de la Ley del Ruido son las llamadas reservas de sonidos de origen natural —artículo 21—. Se trata de delimitar como reservas de sonidos de origen natural determinadas zonas en las que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos.

El objetivo es proteger los sonidos de origen natural de las actividades humanas que puedan perturbar la fauna salvaje o impedir la percepción de los sonidos a los humanos. Asimismo, el precepto prevé que podrán establecerse planes de conservación de las condiciones acústicas de

tales zonas o adoptarse medidas dirigidas a posibilitar la percepción de aquellos sonidos.

La competencia es de la administración autonómica y por ello será la legislación autonómica la que fije los criterios para efectuar las mencionadas reservas.

### **3.3 LOS INSTRUMENTOS DE CORRECCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

La tercera y última pieza de los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica son los instrumentos de corrección de la contaminación acústica.

En este punto la legislación básica tampoco se limita a incorporar al ordenamiento interno los llamados planes de acción, instrumentos de prevención y corrección de la contaminación acústica previstos en la Directiva, sino que configura regímenes jurídicos singulares para las áreas donde se incumplan los objetivos aplicables de calidad acústica: las Zonas de Protección Acústica Especial y Zonas de Situación Acústica Especial.

#### **A. Los planes de acción**

Su regulación se encuentra en los artículos 22 a 24 de la Ley del Ruido y 10 a 13 del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.

Se trata de una figura de planeamiento propia de la legislación en materia de ruido que tiene tres grandes objetivos: a) afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en la correspondiente área o áreas acústicas; b) determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, y c) proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica.

La Ley del Ruido establece que deberán aprobarse en los ámbitos territoriales de los mapas de ruido a los que se refiere la propia legislación básica. Sin perjuicio de que —como sucede con los mapas de ruido— la legislación autonómica amplíe su aplicación a otros supuestos.

El contenido concreto de los planes de acción fue determinado por el Gobierno mediante el artículo 10 y el anexo V del Real Decreto 1513/2005 que de hecho reproduce textualmente el contenido de la Directiva. De su

contenido destacan las medidas que pueden prever los planes de acción: regulación del tráfico; ordenación del territorio; aplicación de medidas técnicas en las fuentes emisoras; selección de fuentes más silenciosas; reducción de la transmisión de sonido, y medidas o incentivos reglamentarios o económicos.

Paradójicamente, en el caso de España, la adopción de algunas de esas medidas depende de administraciones diferentes en función de la competencia. Por este motivo, a pesar del ámbito territorial del plan, el artículo 11 del Real Decreto 1513/2005 dispone que las administraciones públicas puedan promover la celebración de convenios y acuerdos voluntarios de colaboración para el desarrollo de estos planes, cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Su vigencia, talmente como los mapas de ruido, es por cinco años. Pasado este plazo deberán revisarse. Así mismo la información de los planes, conjuntamente con los mapas estratégicos de ruido, deberá ser comunicada al Ministerio de Medio Ambiente que la transmitirá a la Comisión Europea.

## **B. Las Zonas de Protección Acústica Especial y las Zonas de Situación Acústica Especial**

Mediante la declaración de Zonas de Protección Acústica Especial y Zonas de Situación Acústica Especial la legislación española articula instrumentos de lucha contra los espacios con más contaminación acústica. Se trata de áreas acústicas en las que se incumplen los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límites aplicables.

Para las primeras, la Zonas de Protección Acústica Especial, el artículo 25 de la Ley del Ruido dispone que las administraciones elaborarán planes zonales específicos, con medidas correctoras, para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en las zonas de protección acústica especial, hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica que les sean de aplicación.

En el supuesto de que las medidas correctoras no funcionen, la administración declarará el área acústica en cuestión como zona de situación acústica especial, artículo 26 de la Ley del Ruido. Declaración que se acompañará, según la Ley, de medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica.

En relación a las medidas correctoras la Ley dispone que podrán contener, entre otras, restricciones horarias o por razón del tipo de

actividad en las obras a realizar en la vía pública o en edificaciones; limitaciones de circulación en determinadas clases de vehículos a motor o restricciones horarias o de velocidad, así como prohibir la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existente.

Estas zonificaciones de áreas ruidosas no son nuevas, con anterioridad a la aprobación de la Ley del Ruido algunas legislaciones autonómicas habían definido zonas en las que se rebasaban los niveles sonoros, como apunta Fernando López Ramón. En la actualidad estas se mantienen en muchas legislaciones autonómicas, como la catalana, con medidas específicas a adoptar por los promotores de nuevas edificaciones o bien en ordenanzas municipales como también señala Ángel M<sup>a</sup> Ruiz de Apocada (2013).

#### **4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

El marco jurídico administrativo español, como se ha acreditado en este estudio, dispone de un sinnúmero de normas e instrumentos para hacer frente a la contaminación acústica frente al ruido. ¿Pero resultan todos ellos eficaces? ¿Actúa la administración con la diligencia esperada frente al ruido?

A tenor de la doctrina y las reiteradas condenas jurisprudenciales parece evidente que la respuesta es negativa, y no se trata de un problema nuevo, sino que viene siendo apuntado desde hace décadas. Como recordaba Lorenzo Martín-Retortillo (1988) hace prácticamente treinta años “lo mismo que hay Administraciones públicas que cumplen la ley con toda eficiencia, las hay que con su pasividad, con su «inactividad» —en la expresión clásica— colaboran a su manera a que las situaciones de deterioro se produzcan (...) Sorpresa, imprevisión, falta de dotes para abordar, descuido, son frutos que no escasean en la viña del Señor”.

En el mismo sentido la conocida sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1990 —STS 12545/1990— toda vez que reconocía la competencia de un Ayuntamiento para limitar el número de decibelios, alzaba la voz contra la inactividad administrativa afirmando que “lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en

defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes”.

Estas percepciones doctrinales y jurisprudenciales coinciden, de hecho, con una de las conclusiones de un informe de esa misma época de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —*Lutter contre le bruit dans les années 90*. OCDE, Paris, 1991— según el cual España es el país europeo con mayor índice de ruidos, y el segundo en el ranking mundial después de Japón.

Más recientemente, Joaquín José Herrera del Rey (2010), denunciaba que según los datos del Instituto Nacional de Estadística, los diferentes barómetros públicos y los informes de los defensores del pueblo, el ruido sigue siendo uno de los principales problemas del país.

A pesar de ello, pero, ha de destacarse también una reducción progresiva de la población que sufre problemas de ruidos producidos por vecinos o del exterior. Así a pesar de que el ruido, según la última encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística en relación a la vivienda (2012), es el problema más destacado que afecta a un 14,6% de los hogares; no es menos cierto que la población que padece problemas de ruido desde la entrada en vigor de la Ley del Ruido ha disminuido del 25,1% al 18,3%, situándose en una cifra inferior a la media europea.

Percepciones estadísticas aparte, pero, como apunta Gerardo Garcia la proliferación de normativa e instrumentos de lucha contra el ruido ha conllevado una consecuencia indirecta: la proliferación de condenas a la administración. En el mismo sentido Joaquín José Herrera del Rey apunta a un incremento de expedientes de responsabilidad patrimonial por contaminación acústica, consecuencia de la inactividad administrativa.

Responsabilidad administrativa que, desde nuestro punto de vista, puede tener lugar esencialmente en dos planos diferenciados: por inactividad de la administración para ejercer correctamente la vía disciplinaria o implementar medidas correctoras; o bien por mal funcionamiento de la administración a la hora de otorgar licencias de actividad u organizar eventos y servicios públicos.

#### **4.1 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EJERCER CORRECTAMENTE LA VÍA DISCIPLINARIA O IMPLEMENTAR MEDIDAS CORRECTORAS**

En el primer plano, las sentencias condenatorias abundan en relación a la omisión del deber de ejercer correctamente la vía disciplinaria. En



relación a éstas la jurisprudencia exige que la administración no permanezca inactiva o pasiva sino que ejerza sus funciones de control y disciplina de la actividad. En la sentencia 544/2012, 8 de mayo de 2012 — STSJ CAT 5441/2012— la sección cuarta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sintetiza los elementos que deben existir para una condena por inactividad:

“De lo anterior cabe destacar que en los casos en que se condena a la Administración por inactividad a consecuencia del ruido procedente de cualquier foco emisor proyectado a un domicilio, se da la circunstancia de que aquella ha sido indulgente, permisiva y evasiva a intervenir contra el foco productor del ruido. Por el contrario no puede prosperar una acción por responsabilidad patrimonial contra la Administración pública si ésta ha adoptado las medidas del ordenamiento pone a su disposición, incluso remedios de naturaleza civil, para evitar los ruidos”.

A pesar de que según la citada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la adopción de medidas por parte de la administración es suficiente para evitar una condena por inactividad, este criterio no es compartido por el Tribunal Supremo. En este sentido, como nos recuerda Gerardo García, el Supremo en su sentencia de 12 de marzo de 2007 —STS 1537/2007—, afirma que no es suficiente haber tomado medidas de todo tipo —informes, mediciones, controles, cierre de tráfico, revisión de establecimientos, control de mesas y sillas en vía pública, control de consumo de alcohol en vía pública y control horario de los locales— si con ellas no se han obtenido resultados significativos como justifica la Sala:

“(…) en orden a la protección de aquellos derechos [vida privada, a la integridad física o moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio] la respuesta del Ayuntamiento ha sido claramente insuficiente: se ha limitado a disponer unas medidas de cuya efectividad no hay constancia, y, en cambio, ha denegado sin justificación alguna, mediante el silencio, la petición de inicio del procedimiento para la declaración de zona acústicamente saturada, siendo así que tal reclamación venía respaldada por datos y mediciones que no han sido rebatidos y que justifican cuando menos la incoación de tal expediente”.

La tesis del Tribunal Supremo ha sido acogida con posterioridad por el propio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que en la sentencia de 19 de diciembre de 2013 —STSJ CAT 12908/2013—, como apuntan Josep Ramon Fuentes y Lucía Casado (2013 y 2014), reconocía que “la actividad

ineficaz equivale a inactividad”. Y en términos idénticos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 23 de octubre de 2014 —STSJ GAL 7958/2014.

De hecho, como afirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 29 de octubre de 2001 —STSJ AND 15032/2001—, conocida como la sentencia del “botellón”, no basta con regular sino que con los medios adecuados se deben hacer efectivas las normas. Pues la administración en el ámbito de sus competencias debe adoptar “cuantas medidas sean necesarias para exigir el cumplimiento de la Ley” aunque “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”.

Todo ello ha acabado acarreado una multitud de sentencias con consecuencias económicas para la administración, con cantidades que llegaron a las siete cifras con anterioridad a la crisis económica como apunta Lluís Gallardo (2013), entre las cuales la más cuantiosa dictada por el Tribunal Supremo el 2 de junio de 2008 —STS 3832/2008—. Una nueva realidad cuestionada por parte de la doctrina pues, como se pregunta Ángel M<sup>a</sup> Ruiz de Apocada ¿cómo puede surgir responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños de un tercero? O aún más crítico Lorenzo Martín-Retortillo (2003), afirma que suponen un auténtico desbordamiento de la institución de la responsabilidad patrimonial “profundamente antisocial” que comporta un doble castigo a los vecinos que han de soportar “un alcalde incompetente” y pagar por “el enriquecimiento de algunos desaprensivos”.

Paradójicamente, y como sucede frecuentemente en otros ámbitos, la administración local —que es la que menos recursos tiene— es la responsable de lidiar con el problema de la contaminación acústica, aplicar las normas estatales/autonómicas y asumir las consecuencias económicas de no corregir el problema. No se trata de un problema menor, pues como reconoce Ángel M<sup>a</sup> Ruiz de Apocada, la complicación radica en sorprender al infractor y realizar una medición técnicamente correcta que pueda ser utilizada como prueba.

Tal vez en este sentido sería conveniente replantear esta problemática, analizando el impacto sobre los recursos financieros de los municipios de esta legislación y dotando a los mismos de los recursos necesarios para asegurar su correcto desarrollo —como exigiría ahora el artículo 25.4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local si la

Ley del Ruido tuviese de aprobarse de nuevo—. O como mínimo aumentar la cooperación municipal vía diputaciones o comunidades autónomas como apunta Ángel M<sup>a</sup> Ruiz de Apocada.

Pero la omisión del deber de ejercer correctamente la vía disciplinaria no es el único supuesto por el cual la administración es condenada por inactividad en la jurisprudencia. En otro orden de cosas también existen condenas a la administración por permitir, por la “vía de hecho/inactividad administrativa”, el sobrevuelo de aeronaves a baja altura, la que conllevó vulneración de su derecho fundamental a la intimidad domiciliaria como consecuencia del ruido producido por las mismas — Sentencia de 13 de octubre de 2008, STS 5745/2008—. O bien condenas a la administración por negarse a tramitar un expediente de declaración de zona acústicamente saturada —Sentencia de 12 de marzo de 2007, STS 1537/2007— declarando que la desestimación por silencio de la mencionada reclamación vulnera los derechos de los recurrentes a la vida privada, a la integridad física o moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio. O condenas por no haber ejecutado un condicionante de la declaración de impacto ambiental de un parque eólico, lo que conllevó una vulneración del derecho constitucional de los demandantes a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad de domicilio —Sentencia de 22 de julio de 2014, STS 3250/2014.

#### **4.2 RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA HORA DE OTORGAR LICENCIAS DE ACTIVIDAD U ORGANIZAR EVENTOS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

La responsabilidad administrativa, pero, no siempre surge como consecuencia de la pasividad de la administración o la omisión de sus funciones sino que también puede aparecer por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, si se dan los requisitos del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común — existencia de vínculo entre el daño y la actuación administrativa, así como que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente, individualizado y antijurídico.

En ese orden de cosas, la responsabilidad patrimonial por acción puede aparecer y aparece en diferentes escenarios. El primero de ellos, por volumen e importancia, surge en el ejercicio de la técnica autorizatoria.

Destaca, por ejemplo, una condena a un ayuntamiento por haber autorizado la actividad nocturna de dos de sus chiringuitos de playa. En

ella el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya concluía que el horario de cierre de los chiringuitos de playa aprobado por el Ayuntamiento resultaba contrario a los términos del Plan de Usos, de la autorización de la Demarcación de Costas y de la propia Ley de Costas, y obligaba al ayuntamiento a indemnizar a los vecinos como consecuencia de los ruidos procedentes de la actividad realizada en unos establecimientos que, por su carácter temporal y desmontable, debe presumirse que disponen de una nula o muy precaria insonorización —Sentencia 766/2008, de 9 de setiembre, STSJ CAT 11365/2008.

En relación a la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de licencias por contaminación acústica otorgadas previamente por parte de ayuntamientos, la jurisprudencia utiliza un criterio restrictivo al entender que en muchos casos no existe un daño antijurídico.

Así por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia 474/2006, de 15 de junio —STSJ NA 649/2006—, estudia la anulación en vía judicial de las licencias de obras y actividad de una discoteca y la eventual responsabilidad del ayuntamiento que las otorgó. Para ello la Sala parte de la premisa de que de conformidad con el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 “la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Sala entiende que la existencia de conceptos indeterminados en la normativa de regulación de la licencia anulada, como la expresión "edificio aislado", conlleva que esa decisión se enmarque en el ejercicio de potestades discrecionales y por ello el particular debe soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio dentro de unos márgenes de apreciación. En tales supuestos, según la sentencia:

“Es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que (...) haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración (...) Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus conclusiones”.

Utilizando la misma jurisprudencia el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en su Sentencia 416/2006, de 5 de junio de 2006 —STSJ AR 1043/2006—, estudia la retirada de una licencia de una discoteca-hamburguesería por exceso de ruido y la eventual responsabilidad

patrimonial del ayuntamiento en relación al titular de la misma. La sentencia de Aragón, confirmada por el Tribunal Supremo el 1 de diciembre de —2010 STS 7490/2010—, termina concluyendo:

“Que el daño derivado del cierre de la discoteca no cabe calificarlo de antijurídico, habida cuenta de las circunstancias concurrentes, por lo que debe ser soportado por los actores, siendo de señalar que esta Sección ha declarado la responsabilidad patrimonial de varios Ayuntamientos en diversas sentencias por no actuar con la diligencia exigible en orden a lograr la efectiva y real corrección de las molestias generadas por ruidos procedentes de locales con equipo musical”.

Justificando así esa interpretación restrictiva de la responsabilidad patrimonial de la administración por la anulación de licencias en el hecho de que la propia Sala exige diligencia a los ayuntamientos ante este tipo de actividades causantes de contaminación acústica.

En cualquier caso, recordemos que actualmente el artículo 18 de la Ley del Ruido dispone explícitamente que la administración puede revisar el contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención aludidas sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio. Lo que supone un límite a la aparición de nuevos supuestos de responsabilidad en esta materia.

En otro orden de cosas el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco condenó al Ayuntamiento de Bilbao, en su conocida Sentencia 878/2003 de 21 de noviembre —STSJ PV 4569/2003—, “al cese de las labores del servicio de limpieza municipal en horario nocturno mediante camión baldeadora y máquinas barredoras en las inmediaciones del domicilio del actor” y a indemnizarle al entender que esa actividad vulneraba el derecho a la intimidad domiciliaria. Como prueba de cargo la Sala utilizó un informe de la propia administración demandada según el cual los niveles de ruido exteriores producidos por la actividad superaban el máximo permitido en zona residencial.

La Sentencia fue confirmada posteriormente por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de noviembre de 2007 —STS 8509/2007— en que defendía la necesidad de compatibilizar el servicio público con los derechos fundamentales:

“Pues bien, es evidente que escoger la solución más económica por las Administraciones Públicas no sólo es posible, sino aconsejable, pero no cuando dicha elección supone poner en

riesgo la salud o la intimidad del domicilio de los ciudadanos, de tal suerte que, es al Ayuntamiento como competente, a quien corresponde compatibilizar el servicio público que presta, con estos derechos fundamentales, y pese al excesivo tiempo transcurrido, no lo ha hecho”

Finalmente, en relación a la responsabilidad patrimonial por contaminación acústica cabría destacar también la originada como consecuencia de organización de fiestas por parte de ayuntamientos.

Se trata de un supuesto matizado por la propia legislación básica que reconoce en su artículo 9.1 la posibilidad de suspender temporalmente el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica con motivo de la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga.

Como reconoce Mercedes Lafuente (2010) en esta materia “el legislador parece entender que el ruido generado por la fiesta no precisa prohibirse, al contrario lo legitima. El valor social de la fiesta lo justifica todo”. Por ello la autora propone una regulación específica de las fiestas y su régimen de excepcionalidad que permita en definitiva la convivencia y el descanso de todos.

Probablemente por este motivo, como apunta Gerardo García, no existen pronunciamientos muy claros del Tribunal Supremo sobre la materia. Lo que no obsta para encontrar pronunciamientos de juzgado de primera instancia, como la Sentencia 278/2010, de 23 de setiembre de 2010 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, citada por el propio autor, que condena a un ayuntamiento por instalar una carpa sin ningún tipo de protección acústica y programar actividades musicales durante toda la noche. O bien la del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 5 de Barcelona que literalmente optó por medidas más drásticas como:

“La prohibición al ayuntamiento de que autorice, en adelante e indefinidamente, cualesquiera espectáculos en la vía pública durante los fines de semana de la época estival, así como en cualquier época del año, con las únicas excepciones de fin de año, San Juan, las fiestas del santo local, sin que en este último caso, puedan exceder de una semana, o cualquier otra festividad excepcional y debidamente justificada”.

En este último caso, sin embargo, el fallo fue anulado parcialmente por una sentencia posterior del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al entender la Sala que “no hay fundamento alguno para aquella prohibición,

la cual además adolece del defecto de ser general e indefinida” —Sentencia 1132/2009, de 3 de diciembre, STSJ CAT 14597/2009.

### **4.3 LA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA COMO INSTRUMENTO DE MATIZACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: EL EJEMPLO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE NAVEGACIÓN AÉREA**

Ante este contexto, de numerosas y diversas condenas a la administración en materia de responsabilidad patrimonial, no es de extrañar que la reacción del legislador vaya en el camino de intentar matizar, en algunos casos, la responsabilidad patrimonial de las administraciones. Así, por ejemplo, la vigente Ley del Ruido, como se ha apuntado, contempla en su artículo 18 que la administración puede revisar el contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención aludidas sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio.

En este contexto debe enmarcarse también la aprobación de la Ley 5/2010, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea con el objetivo de garantizar el justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de los dueños de los bienes subyacentes alrededor de los aeropuertos. Con este objetivo se modifica el artículo 4 de la Ley de Navegación Aérea, con un nuevo redactado que impone a los propietarios afectados por el ruido “soportar los niveles sonoros, sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales generados por la navegación aérea” siempre que se respeten los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa aplicable.

No se trata de una modificación menor, pues aun manteniendo el precepto el derecho de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes a ser resarcidos, no es menos cierto que la obligación de “soportar los niveles sonoros” dificulta enormemente nuevas sentencias condenatorias como la citada anteriormente en relación a Barajas que condenaba la administración por permitir, por la “vía de hecho/inactividad administrativa”, el sobrevuelo de aeronaves a baja altura —Sentencia de 13 de octubre de 2008, STS 5745/2008.

Buena prueba de ello son dos recientes sentencias de la Audiencia Nacional de 4 de noviembre de 2013 —SAN 4780/2013— y 23 de setiembre de 2015 —SAN 3242/2015— en las cuales se desestiman sendas demandas de responsabilidad patrimonial promovidas por los vecinos del aeropuerto del Prat y del aeropuerto de Barajas.

La jurisprudencia de la Audiencia Nacional reconoce que la Sala tuvo dudas en relación a la constitucionalidad del precepto en cuestión — artículo 4.2.a de la Ley de Navegación Aérea— por su posible contravención con el artículo 106.2 de la Constitución, y también con los artículos 24 —tutela judicial efectiva— y 18.1 —intimidad domiciliaria— de la misma. Pero a pesar de ello acabó resolviendo su constitucionalidad justificándolo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las teóricas contrapartidas estatales del propio precepto:

“La obligación de soportar los niveles sonoros fijados en la normativa aplicable se supedita por tal Ley 5/2010 al principio del justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de tales ocupantes de bienes subyacentes (piedra angular de la reforma, de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal Europeo citada). Y además tal nuevo artículo 4 expresamente menciona, como contrapartida a la obligación de los afectados de soportar los niveles sonoros conformes con los objetivos de calidad acústica, el cumplimiento, por parte del Estado, de las siguientes obligaciones: Resarcir a los perjudicados (...)”

A pesar de las justificaciones, y de la reiterada justificación del fallo en las tesis de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación al ruido derivado de infraestructuras aeroportuarias, el fallo de la Audiencia Nacional es tan claro como contundente:

“En consecuencia, y conforme al repetido artículo 4 de la LNA en su nueva redacción, los recurrentes (...) no tienen derecho a indemnización alguna como consecuencia de los niveles sonoros, sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales generados por la navegación aérea, al cumplir ésta los objetivos de calidad acústica previstos en la normativa aplicable, lo que conlleva la desestimación de su pretensión de responsabilidad patrimonial ejercitada en la demanda”.

Se trata, sin duda, de un mecanismo eficaz para combatir la responsabilidad patrimonial de las administraciones afectadas. En cambio no queda tan claro que el mecanismo garantice en los mismos términos el ejercicio de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y la intimidad domiciliaria. Buena prueba de ello es el hecho que la manca de reconocimiento administrativo de esta problemática ha acabado llevando el problema hasta la jurisdicción penal, acusando a los responsables de la ampliación de la tercera pista de El Prat de un presunto delito contra el medio ambiente —juicio que tuvo lugar en octubre de 2015 en el juzgado de lo penal núm. 6 de Barcelona.



Por ello a pesar de que la Audiencia Nacional consideró innecesario elevar una cuestión de inconstitucionalidad en relación al mencionado precepto, desde nuestra perspectiva sería necesario reconsiderar esa opción para que sea el Tribunal Constitucional, como máxime intérprete de la carta magna, el que llegue —o no— a esa misma conclusión.

## **5. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROBLEMÁTICAS Y RETOS PENDIENTES**

El estudio del régimen jurídico del ruido, en las páginas precedentes, es el estudio de la tensión existente entre la libertad individual y la fijación de los necesarios límites para garantizar la convivencia colectiva. Pero es también el estudio de la tensión existente entre la actividad económica —elemento fundamental del progreso de cualquier sociedad— y el respeto a derechos fundamentales —esenciales para el desarrollo de cualquier individuo.

Los derechos individuales y los derechos colectivos se cruzan pues en este marco normativo que a pesar de haberse desarrollado históricamente en el ámbito civil ha terminado llegando desde hace unas décadas a la esfera del derecho administrativo e incluso —por desgracia— hasta la jurisdicción penal.

Fruto de esta tensión aparecen constantemente en nuestra legislación un gran número de excepciones a las normas que intentan dar respuesta a las múltiples y variables realidades, pero que al mismo tiempo acaban lastrando la eficacia real de la misma contra la contaminación acústica.

Encontramos en la jurisprudencia y en la doctrina críticas al excesivo cálculo electoral de algunos gobernantes a la hora de aplicar correctamente las normas en materia de contaminación acústica o de desarrollar sus instrumentos de planificación. Pero al mismo tiempo identificamos también en la legislación básica otras excepciones “legales”, por ejemplo, en materia de fiestas populares, en relación a la prohibición de nuevas viviendas y equipamientos si se incumplen los objetivos de calidad acústica, o sobre las infraestructuras aeroportuarias.

Todo ello no es sino reflejo de la compleja sociedad en que convivimos, pero a pesar de ello el estudio sirve para identificar algunos retos pendientes en materia de contaminación acústica. Como por ejemplo la insuficiencia de recursos municipales para hacer frente a todas las obligaciones legales que le impone el marco legislativo básico y

autonómico. Sin duda el problema de financiación de los ayuntamientos es mucho más complejo, pero no parece razonable que estemos exigiendo a los municipios ser la punta de lanza contra el ruido y asumir las consecuencias económicas de sus omisiones, sin al mismo tiempo haberles dotado de los recursos necesarios. Resolver este problema permitiría al mismo tiempo poder ampliar el número de municipios que desarrollasen instrumentos propios de evaluación y corrección del ruido, tal como algunas comunidades autónomas han hecho. No parece ni lógico ni razonable que el grueso de los instrumentos en materia de contaminación acústica se apliquen a menos del 60% de la población —que vive en ciudades de más de 100.000 habitantes o bien en otras de población menor donde las respectivas legislaciones autonómicas han ampliado esa obligación— pero que en cambio prácticamente 20 millones de personas queden excluidas de los mismos. Es necesario, por tanto, desarrollar la legislación básica estatal mediante legislaciones autonómicas que, de conformidad con sus respectivas realidades territoriales, amplíen el ámbito de aplicación de estos instrumentos.

Fuera también necesaria una reflexión más amplia sobre la regulación de la responsabilidad patrimonial en materia de contaminación acústica. Es ciertamente paradójico que hayamos articulado un sistema que premia a los denunciantes pero ignora a los responsables. Tal vez sería hora de empezar a repercutir esa responsabilidad a sus auténticos responsables, fuesen las autoridades y personal que la ha tolerado —como prevé el artículo 145 de la Ley 30/1992— o bien a los titulares de los emisores acústicos de donde proviene la contaminación vía expedientes sancionadores en que se indemnice a la administración por el daño producido. Si no corremos el riesgo de que el ciudadano, como apunta Martín-Retortillo, pague dos veces: el coste de la ineptitud y el coste de la indemnización.

En materia de responsabilidad patrimonial también debería, por parte del Estado, evitarse las modificaciones legislativas tendentes a evadir su propia responsabilidad patrimonial. Cualquier modificación en este ámbito debe ser hecha con criterios de aplicación general, garantizando el derecho de todo ciudadano a ser indemnizados de conformidad con el artículo 106.2 de la Constitución, y prescindiendo de la técnica de las excepciones que últimamente se extiende de forma preocupante por la legislación ambiental. Por ello sería saludable que la reforma de la Ley de Navegación Área pasara por el cedazo del Tribunal Constitucional y que sea este el que determine su encaje en el sistema de protección de derechos fundamentales.

Finalmente, en materia de ruido es necesario abordar un debate social más amplio sobre la compatibilidad de determinados usos en nuestras ciudades. Es como mínimo contradictorio que una sociedad con un modelo económico cimentado en el sector servicios y con un peso fundamental de la industria turística —basada en el ocio— establezca limitaciones tales en actividades que impidan su normal desarrollo. Problemática antigua, ya apuntada por Avelino Blasco (2000), que la proliferación de terrazas, como consecuencia de la prohibición de fumar en locales cerrados, ha acentuado poniendo de relieve el delicado equilibrio entre la actividad económica y la protección de los derechos fundamentales.

El espacio óptimo para articular este debate, mediante los correspondientes instrumentos de participación ciudadana, es el planeamiento urbanístico. Por ello fuera necesario que los instrumentos analizados en este trabajo tengan una correcta transposición en los planes urbanísticos con prescripciones obligatorias que estos deberían incorporar para resolver el equilibrio entre el interés general y los derechos de los particulares. En este sentido, a pesar que el plazo de adaptación del planeamiento urbanístico a Ley del Ruido debería haber finalizado en 2012 con la aprobación de los mapas de ruido y la delimitación de las áreas acústicas, parece evidente que ésta es a día de hoy la gran asignatura pendiente de la lucha contra el ruido.

Por esto se deberían articular mecanismos y recursos económicos para garantizar una adaptación progresiva y global del planeamiento municipal a las previsiones de la legislación en materia de ruido, aunque fuera mediante indemnizaciones a los particulares afectados por limitaciones singulares de sus usos —no susceptibles de distribución equitativa de conformidad con la legislación en materia de suelo—. Lo que evitaría muchos de los problemas generados por la incompatibilidad de usos residenciales y de ocio del actual planeamiento, como apuntaba Joan M. Trayter.

Todo ello reabre de nuevo el viejo debate sobre los costes de las políticas ambientales y la necesidad de dotarlas de recursos presupuestarios suficientes. La crisis nos ha enseñado que todo tiene un precio y esto incluye, sin lugar a dudas, disfrutar de un medioambiente adecuado sin contaminación acústica.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Franciso, *El derecho contra el ruido*, Universidad Pública de Navarra, Civitas, Thomson Reuters, Pamplona, 2013
- ALONSO GARCÍA, M<sup>a</sup> Consuelo, “La distribución de competencias entre las administraciones públicas”, en *Comentario a la Ley del Ruido* dirigido por Blanca Lozano Cutanda, Thomson-Civitas, Madrid, 2004
- BLASCO ESTEVE, Avelino, “Idas y venidas en la lucha contra el ruido (1)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, Madrid, 2002
- BOUAZZA ARIÑO, Omar, “Tribunal europeo de derechos humanos: propiedad, medio ambiente y minorías vulnerables”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, coordinado por Fernández López Ramon, Thomson Reuters, Navarra, 2014
- GALLARDO FERNÁNDEZ, Lluís, *Dret acústic de Catalunya*, Edicions de Guàrdia Cat, 2014
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, “La evolución del régimen jurídico del ruido”, *Revista de Administración Pública*, núm. 186, Madrid, 2011
- HERRERA DEL REY, Joaquín José, “El Ruido: estado de la cuestión”, *Diario la Ley*, núm. 7326, Editorial La Ley, 2010.
- LAFUENTE BENACHES, María Mercedes, “La contaminación acústica en las fiestas locales”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm 13, Iustel, 2010.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José, “Los mapas de ruido”, en *Comentario a la Ley del Ruido* dirigido por Blanca Lozano Cutanda, Thomson-Civitas, Madrid, 2004
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “La ordenación del ruido”, *Revista de Administración Pública*, núm. 157, Madrid, 2002
- LOZANO CUTANDA, Blanca, *Comentario a la Ley del Ruido*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “El ruido: una pesadilla de la justicia” en Tercer encuentro de estudios sobre el Justicia de Aragón: Zaragoza, 24 de mayo de 2002, *El Justicia de Aragón*, Zaragoza, 2003

- “Medio ambiente sonoro”, en *Derecho del medio ambiente y administración local* dirigido por José Esteve Pardo, Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid, 1996.
- “El ruido en la reciente jurisprudencia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 125, Madrid, 1991
- “La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 115, Madrid, 1988

MONESTIER MORALES, Juan-Luis, *Defensa frente al Ruido*, Editorial Aranzadi, segunda edición, 2014.

RAMÓN FUENTES GASÓ, Josep y CASADO CASADO, Lucía, “Administración local: incertidumbre sobre el alcance de las competencias ambientales”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, coordinado por Fernández López Ramon, Thomson Reuters, Navarra, 2015

- “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, coordinado por Fernández López Ramon, Thomson Reuters, Navarra, 2014

RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel M<sup>a</sup>, La prevención y corrección del ruido ambiental, en *El derecho contra el ruido* dirigida por José Franciso Alenza García, Universidad Pública de Navarra, Civitas, Thomson Reuters, Pamplona, 2013

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *El control del planeamiento urbanístico*, Fundación Adab Oliva, Barcelona, 1996

VALENCIA MARTÍN, Germán, “Jurisprudencia Constitucional: el año del Fracking”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, coordinado por Fernández López Ramon, Thomson Reuters, Navarra, 2015

