

## Ruido: 2020, el año en que pusimos en valor el silencio

JOSEP MARIA AGUIRRE I FONT

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA 2019-2020. 2.1 LA PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN ACÚSTICA. 2.1.1 Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de enero de 2020: la planificación acústica debe ser el reflejo de la realidad. 2.1.2 Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de diciembre de 2018 y 19 de marzo de 2019: la relación entre los instrumentos de ordenación de espacios naturales y la ley del ruido. 2.1.3 Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 y 10 de julio de 2019 y 6 de febrero de 2020: la importancia de los estudios técnicos. 2.1.4 Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2019: aval a la ordenanza municipal que prohíbe usar máquinas picadoras durante la temporada turística. 2.2 Inactividad municipal frente al ruido. 2.2.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 3 de mayo de 2019: la necesidad de probar la residencia en un inmueble afectado por ruido. 2.2.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de junio de 2019: la mera actividad administrativa que no impide la contaminación acústica también comporta responsabilidad por inactividad. 2.2.3 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de junio de 2020: los límites de las demandas por inactividad. 2.2.4 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 31 de enero de 2020: la mera imposición de una sanción es insuficiente si persiste la contaminación acústica. 2.2.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 25 de febrero de 2019: el traslado de una estación de depuración no está justificada si no se acreditan riesgos efectivos, peligros o consecuencias nocivas. 2.3 El mal funcionamiento de la administración municipal en materia de contaminación acústica. 2.3.1.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 17 de junio de 2019: las limitaciones de eventos municipales están justificadas para proteger derechos fundamentales. 2.3.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 7 de junio de 2019: las exigencias a un local privado deben ser las mismas que a un local público. 2.3.3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 28 de febrero de 2019: la importancia de las mediciones acústicas en materia de contaminación acústica. 3. LAS NOVEDADES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. 3.1 Adaptación de los anexos de la Ley del Ruido de Castilla y León. 3.2 La legislación murciana de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de medio ambiente. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El año 2020, marcado por la triple crisis de salud pública, social y económica de la pandemia mundial de la COVID-19 deja también algunos efectos positivos en términos ambientales, como la disminución de la contaminación acústica y del aire como consecuencia del confinamiento de la población. El confinamiento global permitió constatar, empíricamente, los beneficios de los hábitats tranquilos y la necesidad de reducir el ruido para mejorar la vida en nuestras ciudades. A pesar de ello, la jurisprudencia de los últimos dos años (2019-2020) sigue constatando la falta de recursos de la administración local para hacer frente a la contaminación acústica, así como la importancia de la planificación acústica para abordarla. Aunque seguimos sin novedades legislativas significativas en materia de contaminación acústica destaca, de forma incipiente, algún intento de simplificación administrativa que de nuevo — igual que hace 10 años— vuelve a cuestionar el régimen de intervención administrativa ambiental, y singularmente en materia de contaminación acústica.

**ABSTRACT:** The year 2020, marked by the triple crisis of public, social and economic health of the global pandemic of COVID-19, also offers some positive effects in environmental terms, such as the decrease in noise and air pollution as a consequence of the confinement of the population. Global confinement made it possible to verify, empirically, the benefits of quiet habitats and the need to reduce noise to improve life in our cities. Despite this, the jurisprudence of the last two years (2019-2020) continues to confirm the lack of resources of the local administration to deal with noise pollution, as well as the importance of acoustic planning to address it. Although we still have no significant legislative changes in the matter of noise pollution, there is an incipient attempt at administrative simplification that once again —just as it did 10 years ago— calls into question the regime of administrative intervention in environmental matters and, particularly, noise pollution.

PALABRAS CLAVE: Ruido. Contaminación acústica. Medio ambiente. Pandemia. COVID-19. Municipio. Planificación.

KEYWORDS: Noise. Noise pollution. Environment. Pandemic. COVID-19. Municipality. Planning.

## 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia mundial de la COVID-19 ha impactado de forma brutal en nuestra sociedad y aún es pronto para determinar con certeza sus efectos sociales y económicos a medio y largo plazo. A pesar de ello, las medidas de confinamiento obligatorio, singularmente durante la primavera de 2020, tuvieron algunos efectos positivos en nuestros entornos urbanos: la disminución de la contaminación acústica y del aire fueron dos de ellos, lo que nos permitió descubrir las ventajas de los hábitats tranquilos.

La simple experiencia personal de aquel período nos sirvió para constatar cómo la disminución del ruido exterior nos permitía apreciar mejor otros ruidos naturales —como el canto de los pájaros— y al mismo tiempo aparecían nuevos ruidos en el interior de las viviendas, sea porque antes estaban enmascarados por el ruido exterior, sea porque el uso intensivo de las viviendas durante el confinamiento originó mayor ruido en este espacio.

Como hemos apuntado en ediciones anteriores de este trabajo,<sup>1</sup> la contaminación acústica es una de las principales causas ambientales de enfermedades humanas y además puede afectar de forma singular a la biodiversidad, al alterar los hábitats y, con ello, la distribución y comportamiento de las especies.<sup>2</sup>

Por este motivo, la ausencia de ruido, o su disminución muy significativa durante el confinamiento, no solo tuvo efectos positivos para la salud pública, sino que también favoreció la biodiversidad. En esta línea

---

<sup>1</sup> Aguirre i Font, Josep M., "[Ruido: La protección de las zonas tranquilas en el medio rural](#)", *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Madrid, 2017.

<sup>2</sup> No solo en tierra sino también en el mar, como apuntan los trabajos de Esteban Morelle Hungría "Ordenación y planificación marítima frente al ruido de actividades antrópicas", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 42, 2019, y "[Understanding the legal development and challenges regarding underwater noise pollution in Spain and Norway](#)", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 107, 2020.

apuntan algunos de los recientes estudios de contaminación acústica, desarrollados durante el período de confinamiento, que demuestran la notable caída del ruido en las ciudades,<sup>3</sup> lo que sin duda redujo los riesgos para la salud de este tipo de contaminación o incluso tuvo incidencia en relación con la afectación o gravedad de la pandemia de COVID-19.<sup>4</sup> En paralelo, la ausencia de ruido favoreció la recuperación de muchos espacios para los animales, los pájaros entre ellos, ya que permitió el incremento de la población reproductora de algunas especies o incluso la mejora del canto.<sup>5</sup>

Los estudios permiten pues acreditar, por un lado, que los cambios de comportamiento pueden tener un impacto positivo en la contaminación ambiental y que eliminando el tráfico rodado, o promoviendo modos alternativos de transporte —como ir a pie o en bicicleta—, se puede conseguir una reducción significativa de los niveles de ruido en las zonas urbanas. Por otro lado, y como ya habíamos apuntado anteriormente,<sup>6</sup> las zonas tranquilas, o sobre todo sin saturación acústica, suponen importantes beneficios para la salud humana y también para la biodiversidad.

Así pues, el año 2020 fue un gran banco de pruebas para acreditar aquello que se venía afirmando en el plano teórico: es necesario reducir el ruido para mejorar la vida en nuestras ciudades.

Todo ello no ha sido obstáculo para que los conflictos jurídicos en torno de la contaminación acústica siguieran o incluso aumentaran justamente por la pandemia —como el incremento de conflictividad entre vecinos<sup>7</sup> o la mayor intolerancia al ruido—.<sup>8</sup> Aún es pronto, pues, para ver los efectos de todo ello en una jurisprudencia que sigue desarrollándose,

---

<sup>3</sup> Basu, Bidroha; Murphy, Enda; Molter, Anna; Basu, Arunima Sarkar; Sannigrahi, Srikanta; Belmonte, Miguel; Pilla, Francesco, “Investigating changes in noise pollution due to the COVID-19 lockdown: The case of Dublin, Ireland”, *Sustainable Cities and Society*, vol. 65, 2021.

<sup>4</sup> Díaz, Julio; López-Bueno, José Antonio; Culqui, Dante; Asensio, César; Sánchez-Martínez, Gerardo y Linaresa, Cristina, “Does exposure to noise pollution influence the incidence and severity of COVID-19?” *Environmental Research*, vol. 195, 2021.

<sup>5</sup> Derryberry, Elizabeth P.; Phillips, Jennifer N.; Derryberry, Graham E.; Blum, Michael J.; Luther, David, “Singing in a silent spring: Birds respond to a half-century soundscape reversion during the COVID-19 shutdown”, *Science*, vol. 370, 2020.

<sup>6</sup> Aguirre i Font, Josep M., “Ruido: La protección de las zonas tranquilas en el medio rural”, *op. cit.*

<sup>7</sup> [“Vecinos con follones en tiempos de pandemia. Los conflictos en las comunidades de propietarios crecen respecto al año pasado, especialmente por ruidos y morosidad”](#), *El País*, 14 de diciembre de 2020. Consultable en internet (última visualización, 5 de marzo de 2021).

<sup>8</sup> [“La vuelta al ruido o la ocasión perdida para recuperar la serenidad”](#), *La Vanguardia*, 5 de julio de 2020. Consultable en internet: (última visualización, 5 de marzo de 2021).

como veremos, sobre la base de la gran dificultad de las administraciones públicas, y singularmente los ayuntamientos, para atajar con éxito una contaminación que no deja huella y se extiende a lo largo y ancho de las zonas que habitamos.

Por otro lado, la crisis económica derivada de las restricciones de la pandemia supuso —igual que hace 10 años— la reactivación de algunos proyectos de simplificación administrativa que, con el objeto de reducir las cargas administrativas de los ciudadanos en la tramitación de proyectos, cuestionan de nuevo el régimen de intervención administrativa. Analizamos todo ello a continuación.

## **2. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA 2019-2020**

En esta crónica —en que recogemos las novedades de los años 2019 y 2020— damos fe, a través de la jurisprudencia, de los principales conflictos jurídicos en torno de la contaminación acústica, y volvemos de nuevo sobre algunos de los temas clásicos<sup>9</sup> abordados en ediciones anteriores: los problemas derivados de la planificación y regulación acústica; la inactividad municipal, o las demandas por mal funcionamiento de la administración.

### **2.1. LA PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN ACÚSTICA**

Un elemento determinante para la lucha contra la contaminación acústica son los instrumentos de planeamiento, sean los propios de la legislación en materia de ruido o de otras legislaciones sectoriales, como la urbanística o la de ordenación de los espacios naturales. A continuación destacamos algunos pronunciamientos jurisprudenciales relevantes sobre la relación entre el planeamiento acústico y el planeamiento urbanístico (STS de 15 de enero de 2020) o de espacios naturales (SSTSJ de Madrid, de 27 de diciembre de 2018 y 19 de marzo de 2019), así como otros pronunciamientos que dan prevalencia a la planificación acústica sobre la libertad de empresa (STSJ de Madrid, de 3 de julio de 2019) o ponen el acento en la importancia de los estudios técnicos que avalan los planes (STJS de Madrid, de 6 de febrero de 2020). Finalmente analizamos, en este epígrafe, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre, en que se avala la posibilidad de prohibir, mediante ordenanza municipal, el uso de máquinas picadoras durante la temporada turística.

---

<sup>9</sup> Para tener una perspectiva amplia sobre la jurisprudencia en esta materia se puede consultar la obra de Maravillas López Egea y Julián López Martínez, titulada *Ruidos y contaminación acústica en el ámbito administrativo*, Servicio de Propiedad (Sepin), Madrid, 2019. 359 p.

### **2.1.1. Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de enero de 2020: la planificación acústica debe ser el reflejo de la realidad**

La relación entre la planificación acústica —donde se establecen los umbrales de ruido— y el planeamiento urbanístico —donde se determina la regulación de usos presentes y futuros— es un elemento nuclear del éxito de la lucha contra la contaminación acústica. Sobre esta materia tenemos una sentencia relevante que conecta la planificación acústica con la potestad de planificación urbanística: la STS 21/2020, de 15 de enero,<sup>10</sup> en que el Tribunal Supremo evalúa en casación la adecuación del mapa de capacidad acústica de Manresa (Barcelona) a los usos urbanísticos existentes.

En la sentencia, el Tribunal debe determinar cuál es el criterio para clasificar acústicamente un ámbito territorial en que exista incompatibilidad entre el uso predominante actual (industrial) y el previsto por el planeamiento urbanístico (residencial) en relación con las previsiones del artículo 7.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, así como del artículo 5 y del Anexo V del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Para ello la sentencia entra a valorar las circunstancias físicas y urbanísticas de dos parcelas con usos industriales, ubicadas en un entorno residencial, que el planeamiento urbanístico también prevé transformar en residenciales y que cuentan con planeamiento de desarrollo desde 2008 sin que se haya ejecutado todavía.

Sobre esta cuestión la sentencia de instancia, del TSJ de Cataluña, de 20 de febrero de 2018, había concluido: 1) que la administración debe tomar en consideración todos los usos —preexistentes y futuros— que se desarrollen en la zona o bien esté previsto desarrollar por el planeamiento urbanístico en vigor; 2) que no incide en dicha delimitación acústica la circunstancia de que el planeamiento urbanístico vigente no haya sido desarrollado, y 3) que, para la correcta zonificación acústica, debe, igualmente, tenerse en cuenta la existencia de zonas colindantes, contiguas o inmediatas, urbanísticamente consolidadas como residenciales. Por todo ello había considerado que el mapa de capacidad acústica de Manresa se ajustaba a la legalidad vigente por tomar en consideración el uso futuro del planeamiento (residencial) e ignorar la realidad física actual de las parcelas, que es industrial.

---

<sup>10</sup> [Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Rafael Fernández Valverde\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Manuela Mora Ruiz (última visualización, 6 de marzo de 2021).

El problema fundamental, como apunta ahora el Tribunal Supremo, es determinar cuál es “el uso predominante del suelo” (art. 7.1 Ley 37/2003 y 5.1 Real Decreto 1367/2007) cuando “existe una discrepancia entre el uso predominante actual (industrial, a extinguir) y el uso previsto en el planeamiento que no ha sido desarrollado (residencial)”, cuestión que la citada normativa no resuelve y sobre la que el Supremo acaba concluyendo que ante la disyuntiva “debe tomar en consideración el uso predominante actual de la zona [industrial], pues la Administración no puede abstraerse de la realidad física que zonifica, pero que no planifica; esa es otra potestad, cual es la del planeamiento urbanístico”.

Para llegar a esta conclusión la Sala valora las circunstancias concurrentes de una industria establecida en la zona desde principios del siglo XX y que a pesar de contar con un planeamiento de desarrollo que la obligaba a trasladarse el Ayuntamiento ha sido incapaz de ejecutar, elemento que ha abierto un conflicto vecinal con los usos residenciales que ha permitido desarrollar en las inmediaciones de la industria, lo que según el Supremo constituye una actuación contraria al derecho a una buena administración:

No resulta jurídicamente aceptable la actitud de no proceder al desarrollo y ejecución de lo decidido por el planeamiento urbanístico —que, en el supuesto de autos, contemplaba la eliminación, por traslado, de las instalaciones de uso industrial de la recurrente establecida en la zona desde 1905— y, al mismo tiempo, introducir en el Mapa Acústico una zonificación acústica correspondiente al uso previsto en el planeamiento vigente —y no el existente en la actualidad— siendo la misma Administración la que no ha procedido —desde hace tiempo— a la adecuada implementación de sus propios mandatos urbanísticos, dando lugar al conflicto vecinal que subyace en el supuesto de autos, utilizando, de esta forma, las potestades de manera inadecuada y no encajando tal actuación municipal en lo que la jurisprudencia y las normas jurídicas nacionales e internacionales vienen considerando el derecho a la buena administración. El permitir el crecimiento y desarrollo urbanístico residencial —sin duda previsto y razonable— en las inmediaciones de una zona industrial, cuyo traslado contemplaba el mismo planeamiento, pero sin articular los mecanismos adecuados para la efectividad de lo acordado, constituye una inestimable colaboración municipal al anunciado conflicto vecinal, y, como decíamos, se nos presenta como una actuación contraria al principio de Derecho de la Unión Europea del «derecho a una buena administración» que la jurisprudencia viene imponiendo como necesidad y exigencia —entre otros— en el ámbito del planeamiento urbanístico.

Además, la Sentencia fija un criterio importante en las relaciones entre la planificación acústica y la urbanística cuestionando que la planificación acústica pueda convertirse *de facto* en una palanca de ejecución del planeamiento:

El Mapa de Capacidad Acústica es —como regla general— el reflejo de la realidad sonora de una zona, pero no constituye un mecanismo de anticipo e imposición de niveles acústicos correspondientes a unos usos que la propia administración no ha posibilitado desarrollar; la conexión entre la realidad sonora de una zona y las previsiones urbanísticas previstas resultan imprescindibles y necesarias, pero la aprobación del Mapa acústico no puede convertirse en un mecanismo o instrumento de ejecución del planeamiento, para lo cual la Administración cuenta con otros instrumentos adecuados y específicos. Como decíamos, estaríamos, posiblemente, ante una inadecuada alteración de potestades administrativas. Esto es, que la falta de consolidación del desarrollo urbanístico no permite adelantar unos niveles acústicos previstos para el futuro y correspondientes a un uso diferente.

Por todo ello, el Tribunal Supremo concluye que no es posible resolver un conflicto vecinal, que tiene origen en una mala gestión urbanística, con la utilización de otras políticas públicas como son las de la adecuada gestión del ruido:

Es evidente que la gestión urbanística constituye un proceso complejo con presencia de muchos intereses enfrentados, pero, el incumplimiento prolongado de los mandatos previstos por el planeamiento urbanístico, no habilitan para tratar de solventar un conflicto vecinal con la utilización de potestades tendentes a la ejecución de otras necesarias y deseables políticas municipales como son las de la adecuada gestión del ruido. Se trata, el de la gestión urbanística, de un proceso, además de complejo, necesitado de una flexible transitoriedad, en el que también han de tomarse en consideración las colindancias físicas actuales mediante una adecuada programación de actuación, como bien reconoce la sentencia de instancia, pero tal gestión no puede implicar paralización absoluta. Y todo ello, obviamente, dejando al margen la utilización de los controles urbanísticos precisos ante ausencia —o incumplimiento— de las autorizaciones precisas para la actuación industrial.

Esta doctrina jurisprudencial lleva al Tribunal Supremo a estimar el recurso de casación y a anular el mapa de capacidad acústica de Manresa, que había tenido en cuenta el uso residencial futuro del ámbito, pero no el actual, de naturaleza industrial.



### **2.1.2. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de diciembre de 2018 y 19 de marzo de 2019: la relación entre los instrumentos de ordenación de espacios naturales y la ley del ruido**

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó en un plazo breve de tiempo dos sentencias sobre actividades clasificadas en un espacio natural que abordaban también aspectos relacionados con la contaminación acústica y la normativa aplicable. En la primera de ellas, de 27 de diciembre de 2018,<sup>11</sup> la sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo entra a valorar la legalidad de una autorización ambiental integrada otorgada a la recurrente para la instalación de tratamiento, valorización y eliminación en vertedero de residuos urbanos no peligrosos dentro del Complejo de Valdemingómez, en el Parque Regional del Sureste de Madrid.

Entre los diversos motivos del recurso, promovido por el propio titular de la instalación, se cuestionan los valores máximos de ruido aplicables a la planta, alegando que deberían ser de aplicación los previstos en la legislación estatal de ruido y no los dispuestos en el Decreto 27/1999, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

La sentencia hace suya la argumentación del letrado de la Administración, que afirma que no existe base para entender desplazado lo dispuesto en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional por la legislación en materia de ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, sobre todo cuando el citado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional contiene una regulación específica y especial para los terrenos en él incluidos, siendo norma especial.

La segunda de las sentencias, de 19 de marzo de 2019,<sup>12</sup> en este caso de la sección octava, entra a valorar la autorización ambiental integrada, otorgada al mismo recurrente, para la instalación, en este caso, de una planta de clasificación de residuos domésticos y planta de compostaje dentro del Complejo de Valdemingómez, en el Parque Regional del Sureste de Madrid.

---

<sup>11</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 27 de diciembre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, ponente: Fátima Arana Azpitarte\)](#), no citada anteriormente en el trabajo del [Observatorio de Políticas Ambientales \(OPAM\) de 2019](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

<sup>12</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 19 de marzo de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, ponente: María del Pilar García Ruiz\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

El recurso, igual que el anterior, plantea que la normativa de parques naturales del año 1999 debe entenderse desplazada por la legislación en materia de ruido, en lo relativo a la zonificación acústica, por ser estas dos últimas normativas estatales posteriores.

En este caso, pero, y a diferencia de la anterior sentencia, la Sala entra a valorar el contenido del Decreto 27/1999, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional en que se regulaban los límites acústicos y se disponía explícitamente que era de aplicación “en tanto que no exista normativa nacional sobre delimitaciones del volumen y niveles máximos de emisión”. A partir de aquí la Sala concluye, a diferencia de la anterior sentencia de 27 de diciembre, que la aprobación de la legislación estatal en materia de ruido desplazó las previsiones del Decreto 27/1999.

Por ello, la Sala acuerda la anulación de la autorización ambiental integrada, en relación con los límites acústicos, por venir impuestos por una normativa obsoleta. Se acuerda así mismo la retroacción de las actuaciones en vía administrativa para que, por parte de la Administración demandada, se proceda al reexamen de la medida.

### **2.1.3. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 y 10 de julio de 2019 y 6 de febrero de 2020: la importancia de los estudios técnicos**

Con pocos meses de diferencia vemos diferentes pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de resultado desigual, que tienen por objeto la impugnación de la declaración de una zona de protección acústica especial (ZPAE) y la aprobación de su plan zonal específico, en el barrio de Gaztambide de Madrid. Dicha normativa tenía como objetivo el establecimiento de un régimen limitativo de implantación o modificación de las actividades contenidas, atendiendo a los niveles de contaminación acústica existentes; la adopción de medidas de vigilancia y movilidad; campañas de sensibilización, y el establecimiento de limitaciones a la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

En un primer grupo de sentencias, de 3 de julio y 10 de julio de 2019,<sup>13</sup> la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo entra a valorar un recurso que pretendía la nulidad de la declaración de ZPAE, al

---

<sup>13</sup> Por todas ellas, de idéntico contenido, se puede leer la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3 de julio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: José Ramón Chulvi Montaner\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

considerar viciado el procedimiento, que según el recurrente culpabilizaba a las actividades de ocio nocturno, por falta de información de las mediciones realizadas y por el hecho de que el mapa estratégico de ruido se fundamentó en una simulación a partir de algunas pocas mediciones.

Las sentencias descartan, de entrada, que el procedimiento haya nacido viciado o que se haya culpabilizado a las actividades de ocio nocturno y se limita a constatar la incidencia de la actividad de ocio nocturno en el incumplimiento de los objetivos acústicos, una realidad que queda corroborada por el propio informe pericial del recurrente.

Partiendo de la anterior premisa, las sentencias van validando todas y cada una de las medidas propuestas por la ZPAE y la normativa del plan zonal: limitaciones en la implantación, modificación o ampliación de determinados locales y actividades; reducción de horarios, y régimen de distancias mínimas entre locales. Descartan, así mismo, que la metodología utilizada sea errónea, que se esté impidiendo la libertad en la prestación de servicios o que se hayan vulnerado los principios de objetividad, de igualdad o de seguridad jurídica.

De nuevo, el 6 de febrero de 2020,<sup>14</sup> la misma sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo aborda la legalidad de la declaración de la zona de protección acústica especial del barrio de Gaztambide, y la aprobación de su plan zonal específico, pero en esta ocasión —a diferencia de los anteriores pronunciamientos— lo acaba anulando.

La actora sostiene, en este último pleito, la indebida clasificación de su edificio, como zona de contaminación acústica baja, a pesar de la concentración de locales de ocio existente en el lugar. Para sostener su posición, alega el principio de interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones Públicas apuntando que la determinación de los puntos elegidos para la realización de la campaña de mediciones fue arbitraria y la asignación de los medios y recursos públicos, insuficiente e ineficiente.

La Sala entra a valorar, esencialmente, la legalidad de la campaña de mediciones, llevada a cabo por el Ayuntamiento de Madrid. Sobre este extremo, el TSJ aprecia que no hubo una evaluación preliminar mediante mediciones en continuo durante al menos 24 horas, como exige el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre. La falta de este estudio, y la ausencia de justificación técnica para la zona de medición elegida, lleva al TSJ a

---

<sup>14</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 6 de febrero de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: José Daniel Sanz Heredero\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

estimar parcialmente la demanda y obliga al Ayuntamiento de Madrid a efectuar una nueva campaña de mediciones en la zona con los medios adecuados.

La Sentencia pone de manifiesto la importancia de los estudios técnicos que avalen las decisiones del planificador en materia de contaminación acústica, para evitar justamente actuar de forma arbitraria.

#### **2.1.4. Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2019: aval a la ordenanza municipal que prohíbe usar máquinas picadoras durante la temporada turística**

El objeto del recurso es una Sentencia del TSJ de Illes Balears, de 5 de abril de 2016, por la que se estima un recurso interpuesto por una asociación de constructores contra el Ayuntamiento y la Federación Empresarial Hotelera por la que se declara nula la modificación del artículo 23.3 de la Ordenanza Reguladora de Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Andratx (Mallorca), que prohíbe el uso de máquinas picadoras durante los meses de julio y agosto y establece limitaciones horarias en los meses de mayo, junio, septiembre y octubre.

La Sentencia de instancia estimaba las alegaciones de la asociación de constructores, según la cual la prohibición de uso de máquinas picadoras durante julio y agosto suponía *de facto* la prohibición de iniciar obras de edificación en dichos meses y, por lo tanto, una prohibición de la actividad constructora en lo referente a desmontes, despeje, movimientos de tierras, excavación y apertura de zanjas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 31 de octubre de 2019,<sup>15</sup> analiza la Sentencia de instancia afirmando que “en ningún punto de la sentencia se trata la definición de máquinas picadoras; en ningún punto se tratan los efectos de las limitaciones de uso de dichas máquinas; en ningún punto de la sentencia se recoge que todo el término del municipio de Andratx, por la Ordenanza en cuestión, está declarado zona turística, y en ningún punto de la sentencia se razona acerca de la limitación de uso de las máquinas picadoras que tenga el alcance a la actividad de edificación”. Por todo ello concluye que la Sentencia ha incurrido en falta de motivación, y como consecuencia de ello, en indefensión.

---

<sup>15</sup> [Sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 1878/2016, ponente: Francisco Javier Borrego Borrego\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Lucía Casado Casado (última visualización, 6 de marzo de 2021).

Partiendo de la anterior premisa, la Sentencia entra en el fondo del debate sobre la capacidad de la Ordenanza municipal para introducir limitaciones al uso de las máquinas picadoras durante la temporada turística, asumiendo de entrada que la competencia municipal para regular sobre el ruido mediante ordenanza, o su tramitación administrativa, es algo pacífico para las partes.

El Tribunal valora la legislación europea y la capacidad de los Estados, en base a ella, para introducir limitaciones al uso de máquinas en el medio ambiente, unas previsiones que han sido trasladadas tanto a nuestro derecho interno estatal como al autonómico.

En base a lo anterior, entra a analizar detenidamente la Ordenanza para concluir que la misma, como se recoge textualmente en el precepto impugnado, no prohíbe la actividad de edificación, sino que únicamente la afecta en la limitación de uso de las máquinas picadoras que se utilizan en la fase inicial del proceso de edificación, pero no en el conjunto de la actividad de edificación. Dicha limitación, además, está justificada por el hecho de que el municipio en cuestión, declarado zona turística, tiene una intensa actividad turística.

De hecho, como recuerda la Sentencia, la Directiva europea y sus normas de transposición internas permiten reglamentar y limitar las horas de funcionamiento de las máquinas, una previsión también contemplada en la legislación autonómica, que determina la competencia municipal para autorizar estas actividades y sus limitaciones horarias.

Por todo ello, el Tribunal Supremo entiende que la limitación total del horario de trabajo con estas máquinas en los meses de julio y agosto —los meses turísticos por excelencia— es “conforme al artículo 17 de la Directiva 2000/14/CE y DA Única del RD 212/2002, atendidos los derechos fundamentales que tal limitación/prohibición de uso de las máquinas picadoras protege, y su incidencia en la fase inicial de la actividad de edificación, que puede ser llevada a efecto adecuando el plan de la obra a esta limitación de no uso de las máquinas picadoras en julio y agosto, mediante una planificación del plan de la obra”.

El Tribunal Supremo casa así la Sentencia de instancia y confirma la legalidad de la modificación del art. 23.3 de la Ordenanza Municipal reguladora de ruidos y vibraciones de Andratx. Se trata, pues, de una sentencia que avala la competencia municipal para regular estas actividades —en el marco de la legislación europea, estatal y autonómica— y la justifica atendiendo a los derechos fundamentales en juego, por encima de la incidencia que la misma pueda comportar para la actividad edificatoria, lo que puede ser corregido mediante una planificación adecuada —como afirma la Sala.

## 2.2. INACTIVIDAD MUNICIPAL FRENTE AL RUIDO

De nuevo en esta crónica jurisprudencial encontramos, como en ediciones anteriores, diversas sentencias en torno a la inactividad municipal frente al ruido. Se repiten algunas de las premisas de la jurisprudencia en la materia, como el hecho de que la mera actividad que no impide la contaminación también conlleva responsabilidad administrativa (STSJ de Madrid, de 12 de junio de 2019) o que la simple imposición de una sanción es insuficiente si persiste la contaminación acústica (STSJ de Andalucía, de 31 de enero de 2020). Por otro lado, observamos en los pronunciamientos jurisprudenciales estudiados algunos de los límites de las demandas por inactividad, como la imposibilidad de exigir mediante la misma la revocación de la licencia o la clausura de la actividad (STSJ de Galicia, de 17 de junio de 2020). O incluso la necesidad de probar la existencia de un daño o un riesgo efectivo, en algunos casos, para que se condene a la Administración por inactividad (STSJ de Valencia, de 3 de mayo de 2019, y STSJ de Castilla-La Mancha, de 25 de febrero).

### 2.2.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 3 de mayo de 2019: la necesidad de probar la residencia en un inmueble afectado por ruido

En esta primera sentencia del TSJ de Valencia, de 3 de mayo de 2019,<sup>16</sup> se entra a valorar una sentencia previa del juzgado de instancia que desestimaba un recurso contra la denegación, por silencio administrativo, de una reclamación al Ayuntamiento de Macastre (Valencia) de protección de derechos fundamentales, por el ruido ocasionado por una actividad de bar-restaurante colindante a la vivienda propiedad de los reclamantes, que superaba los niveles acústicos nocturnos tolerables.

Entre los diferentes elementos recurridos, el elemento nuclear en este caso, para determinar la vulneración de derechos fundamentales, fue acreditar la efectiva residencia en el domicilio, eventual o permanente, a la fecha en la que se entendían vulnerados los derechos fundamentales. La Sentencia recuerda que el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de vulneración de los derechos constitucionales aún en los supuestos de residencia temporal en una vivienda, pero en cualquier caso “deberá probarse dicha residencia, ya sea esta habitual o temporal, al menos, durante el periodo en el que se invoca la vulneración de los derechos fundamentales”.

---

<sup>16</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 3 de mayo de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, ponente: Lucía Débora Padilla Ramos\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Carlos Javier Durá Alemañ (última visualización, 6 de marzo de 2021).

De forma un tanto sorprendente, el TSJ entiende que no se ha acreditado la efectiva residencia, eventual o permanente, en el domicilio a la fecha en la que se entienden vulnerados los derechos fundamentales, por lo que desestima el recurso sin entrar a valorar el informe pericial de medición acústica aportado por la actora. Desde nuestro punto de vista resulta imposible probar *a posteriori* la presencia en las fechas concretas en el inmueble. Aun así, aunque la vivienda sea meramente de veraneo, los recursos presentados ante el Ayuntamiento —con informe pericial incluido— y el posterior recurso contencioso-administrativo son suficientemente indicativos, a nuestro entender, de las eventuales molestias que la actividad causaba a los recurrentes.

Así mismo, el pronunciamiento parece incongruente con la inactividad municipal, que queda acreditada en los propios informes municipales mencionados en la Sentencia. Por un lado, el Ayuntamiento reconocía en su informe la ausencia de la preceptiva documentación técnica que demostrara el cumplimiento de la normativa acústica por parte del bar. Por otro lado, el propio Ayuntamiento, mediante el informe de la Secretaría, en que apuntaba que no procedía la adopción de medida cautelar, afirmaba literalmente que no tenían medios suficientes y que era recomendable la contratación de una medición de ruidos con la Universidad Politécnica de Valencia.

Por todo ello habría sido razonable entrar en el fondo del tema y valorar la pericial aportada o como mínimo exigir al Ayuntamiento de Macastre una posición mucho más activa en la lucha contra la contaminación acústica.

### **2.2.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de junio de 2019: la mera actividad administrativa que no impide la contaminación acústica también comporta responsabilidad por inactividad**

El STJ de Madrid, en la Sentencia de 12 de junio de 2019,<sup>17</sup> conoce en apelación de una sentencia en la que se estimaba parcialmente el recurso interpuesto por unos particulares contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación formulada frente al Ayuntamiento para realizar una inspección exhaustiva a una galería comercial. Los particulares solicitaban realizar la citada inspección a fin de comprobar el ruido de unas cámaras frigoríficas y compresores de frío industriales que se producía durante el día y la noche. En la misma reclamación se solicitaba la adopción

---

<sup>17</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de junio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: Francisco Javier Canabal Conejos\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

de las medidas correctoras necesarias a la actividad denunciada para evitar la transmisión de niveles superiores a los permitidos al interior de su vivienda, y cautelarmente la suspensión, clausura y precinto de los focos emisores denunciados, hasta la corrección del problema. La reclamación terminaba solicitando una indemnización por el daño físico y moral soportado en la cantidad de 250 euros al mes, a cada uno de los residentes en la vivienda.

La sentencia de instancia ordenaba adoptar las medidas necesarias para garantizar que, en el domicilio de los recurrentes, se respetan los niveles de ruido y declaraba la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, que cuantificaba en 3.000 euros.

La sentencia empieza repasando la doctrina del Tribunal Constitucional, de las salas de lo contencioso-administrativo, civil y penal del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para poner de relieve la trascendencia de la materia.

Posteriormente, repasa la actuación municipal en relación con el ruido, para constatar que “la actuación municipal ha sido de tolerancia de dicha contaminación acústica persistente y contraria a su propia normativa”. De hecho, según la Sala, resulta difícil entender qué medidas ha podido adoptar el Ayuntamiento cuando después de diferentes inspecciones en que se acredita que no se cumplen los límites de ruido de la normativa se limita a hacer requerimientos que de nuevo son incumplidos por el titular de la actividad. Ello comporta, como apunta el TSJ, que se den los requisitos legales exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos.

Por todo ello la Sala modifica al alza la cuantificación de la responsabilidad patrimonial —de los 3000 euros totales de la sentencia de instancia a 200 euros/mes/persona durante 4 años ahora— al considerar como circunstancias que inciden en dicha valoración: el dilatado período de las denuncias; la escasa voluntad del Ayuntamiento de corregir las deficiencias; los inherentes perjuicios a la salud de los ocupantes de la vivienda, dado que se producían, también, en horario nocturno y, en especial, el daño al hijo menor, ya que el informe pericial resulta concluyente respecto de los efectos que en su conducta estaban provocando los ruidos derivados de la galería.

La Sentencia del TSJ pone de manifiesto, de nuevo, el doble castigo que sufren muchos ciudadanos que no solo deben hacer frente al nocivo ruido, sino que en muchos casos también padecen la desidia o tolerancia administrativa de muchos ayuntamientos frente a este.



### **2.2.3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de junio de 2020: los límites de las demandas por inactividad**

El TSJ de Galicia, en la Sentencia de 17 de junio de 2019,<sup>18</sup> ve en apelación una sentencia en que se declaró la inactividad municipal y se obligó al Ayuntamiento de Sanxenxo (Pontevedra) a continuar los expedientes iniciados y a dictar resolución expresa en relación con las denuncias presentadas por el incumplimiento sistemático de la licencia de actividad.

La Sentencia resulta relevante porque explicita los límites de un recurso por inactividad municipal en la que no cabe “pretender que la estimación de la demanda comporte la revocación de la licencia y/o la clausura de la actividad, sino que ha de limitarse a declarar, en su caso, la existencia de inactividad y condenar a la administración a realizar lo que la disposición, acto o convenio exijan”. Por todo ello descarta que, en el marco de este procedimiento, se pueda declarar la revocación directa de la licencia por no ajustarse la actividad a la autorizada, así como la tramitación de los expedientes de reposición de la legalidad urbanística y sancionadores.

En relación con la cuestión de fondo, la Sala se apoya en una sentencia dictada contra el mismo Ayuntamiento de Sanxenxo, con ocasión de las molestias sonoras generadas por otro local, para concluir que el consistorio “no fue todo lo exigente que debiera en relación con una actividad que, en principio, parece desarrollarse violando las condiciones impuestas por la licencia para el tipo de local de que se trata —en materia de horarios e inmisiones sonoras—, por lo que también estos motivos del recurso deben ser desestimados”.

Por todo ello, el Tribunal confirma de nuevo la condena a ejercer la potestad de inspección y sancionadora al Ayuntamiento de Sanxenxo respecto del establecimiento emisor de los ruidos.

### **2.2.4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 31 de enero de 2020: la mera imposición de una sanción es insuficiente si persiste la contaminación acústica**

El TSJ de Andalucía estudia una sentencia en que se desestimaba, en el marco de un expediente sancionador, la adopción de una medida correctora definitiva para impedir la emisión de ruidos, consistente en la clausura total de la terraza exterior de un local.

---

<sup>18</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de junio de 2020 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: Julio César Díaz Casales\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por María Pascual Núñez (última visualización, 6 de marzo de 2021).

Con carácter previo la Sala pone el acento en que en la Sentencia apelada nada se indica sobre la adecuación de la sanción impuesta a los fines de evitación de las consecuencias del acto infractor —la emisión del ruido—, lo que “implica una limitada revisión jurisdiccional de la actuación administrativa que nos ocupa, pues, el ejercicio del *ius puniendi* también obedece a esa finalidad de corrección o cese de la conducta punible tal y como lo demuestra la posibilidad de que en la propia Resolución sancionadora, e incluso antes en el Acuerdo de inicio del procedimiento, se adopten medidas diferentes a la imposición de la multa.”

La Sala acredita que los condicionantes que fueron impuestos a la actividad no permiten el descanso de los vecinos y tampoco la mera imposición de una sanción no ha cumplido en este caso con su finalidad de garantizar el descanso de los vecinos. Por todo ello se concluye la necesidad de revocar la Sentencia de instancia y la resolución municipal, que se limitaban a la mera imposición de una sanción, para añadir a la sanción impuesta la obligación de cerrar la terraza al menos desde las 22 horas a las 10 horas del día siguiente.

Es importante destacar, en este caso, que la mera imposición de una sanción —si persiste la contaminación acústica— se convierte en una medida absolutamente insuficiente en pro de garantizar los derechos fundamentales en juego. Por ello, la Sala, de forma oportuna, y sin perjuicio de mantener la sanción, opta por el cierre durante 12 horas de la terraza, lo que permite compatibilizar de forma adecuada el desarrollo de la actividad económica y al mismo tiempo la protección de los derechos en juego.

#### **2.2.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 25 de febrero de 2019: el traslado de una estación de depuración no está justificada si no se acreditan riesgos efectivos, peligros o consecuencias nocivas**

El TSJ de Castilla-La Mancha analiza en esta Sentencia, de 25 de febrero de 2019,<sup>19</sup> un recurso de apelación contra una sentencia en que se desestimaba un recurso por inactividad de la administración local y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el que se solicitaba el cambio de ubicación inmediata de la EDAR por los ruidos y molestias originadas por el funcionamiento de la depuradora instalada al lado de la vivienda de los recurrentes.

---

<sup>19</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 25 de febrero de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, ponente: Constantino Merino González\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en Actualidad Jurídica Ambiental, estudiado por María Pascual Núñez (última visualización, 6 de marzo de 2021).

La Sentencia de instancia entendía acreditada la inactividad administrativa en el sentido de no realizar una inspección medioambiental con carácter previo a resolver sobre la petición de traslado de la EDAR que solicita la actora. Ahora bien, la Sentencia afirmaba que no había constancia de que hayan continuado las emisiones acústicas sobre la vivienda del recurrente, que tan solo excedían en 1 dB o en 1,5 dB de los permitidos; ni tampoco que en este caso fuera imperativo mantener la distancia de 2.000 metros entre la EDAR y la vivienda. Por todo ello desestimaba la pretensión de la actora y su demanda de responsabilidad patrimonial.

Ahora la Sala del TSJ confirma todos y cada uno de los argumentos de la Sentencia de instancia. En relación con la ubicación, la Sala afirma desconocer si la vivienda es anterior o posterior a la EDAR y pondera el hecho de que en “ese emplazamiento había habido anteriormente una más primitiva estación depuradora y, en fecha posterior y con anterioridad a la puesta en funcionamiento de la que ahora nos ocupa, una situación notoriamente más perjudicial para el interesado, pues no existía depuración alguna de los residuos vertidos”.

Por todo ello el TSJ comparte la decisión adoptada en primera instancia en el sentido de que, “por las circunstancias que concurren, que se describen, ponderando los distintos intereses en conflicto, no resultaba procedente estimar la petición de traslado de la EDAR formulada en el año 2011, al no haber quedado acreditado que existan riesgos efectivos, peligros o consecuencias nocivas que pudieran justificarlo, insistimos, teniendo en cuenta las concretas y específicas circunstancias que hemos descrito y la disposición de las administraciones demandadas de adoptar las medidas que resulten adecuadas para eliminar ese exceso de ruido y cualesquiera otras molestias que puedan derivar de la estación depuradora”.

Ahora bien, la Sentencia sí recuerda en su parte final que “la no estimación del recurso contencioso-administrativo no supone que deban dejar de adoptarse por parte de la administración competente las actuaciones de inspección medioambiental necesarias, de forma continuada, y, paralelamente, y en la medida en que resulten precisas, la adopción de las medidas correctoras necesarias para evitar cualquier perjuicio”.

Hemos de apuntar que, desde nuestro punto de vista, el fallo resulta un tanto curioso si tenemos en cuenta que en la sentencia queda acreditada tanto la inactividad administrativa como el exceso de ruido que, aunque mínimo, era superior al legamente previsto, elementos más que suficientes, en la mayoría de las ocasiones, para condenar a la administración a desarrollar alguna medida correctora que la Sentencia no adopta, a pesar de recordar a las administraciones su obligación genérica de hacerlo. También resulta

curioso que la fundamentación de la resolución de la Sentencia de instancia, y de la Sentencia de apelación, se basen en la valoración de circunstancias fácticas que tienen escasa conexión con la acreditada vulneración de derechos por contaminación acústica —como el hecho de que la depuradora suponga una mejora en el tratamiento de las aguas residuales, la preexistencia o no de la vivienda a la instalación, o la preexistencia de una primitiva estación depuradora en el mismo emplazamiento.

Por todo ello entendemos que, aunque el traslado de la depuradora — como admite la jurisprudencia del TS— es una *ultima ratio*, hubiera sido aconsejable adoptar alguna medida más concreta para garantizar la protección de los derechos fundamentales en juego, aunque ciertamente la Sala —en este extremo— se puede haber vista condicionada por la petición de la actora, que se limitaba a pedir el cambio de ubicación de la EDAR.

### **2.3. EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Las demandas por mal funcionamiento de la Administración local es otro de los clásicos de la jurisprudencia en materia de contaminación acústica. En este sentido, vemos un pronunciamiento del TSJ Castilla-La Mancha, de 17 de junio de 2019, en que la Sala avala las limitaciones impuestas a un consistorio para organizar eventos durante el verano en una plaza pública. Y también dos sentencias más, relacionadas con las licencias de actividades, que nos recuerdan que las exigencias en un local privado deben ser las mismas que en un local público, en términos de contaminación acústica (Sentencia del TSJ de Aragón, de 7 de junio de 2019) y que el simple hecho de que una instalación eventualmente pueda superar los límites sonoros permitidos no significa, *a priori*, que los haya superado (Sentencia del TSJ de Castilla y León, de 28 de febrero de 2019).

#### **2.3.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 17 de junio de 2019: las limitaciones de eventos municipales están justificadas para proteger derechos fundamentales**

En esta ocasión, el TSJ de Castilla-La Mancha, en la Sentencia de 17 de junio de 2019,<sup>20</sup> analiza un auto en que se estimaban, por parte del juzgado de instancia, unas medidas cautelares dirigidas a limitar el horario y el

---

<sup>20</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 17 de junio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: Miguel Ángel Pérez Yuste\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por María Pascual Núñez: (última visualización, 6 de marzo de 2021).

calendario de los eventos de verano organizados en una plaza pública por el Ayuntamiento de Puerto Lápice (Ciudad Real), e indemnizar a la demandante por el gasto de hotel u otro alojamiento que emplee durante dichos días, o alternatively, trasladar los eventos al pabellón municipal o a otro lugar que fuera adecuado.

El Ayuntamiento alega en el recurso vulneración del principio de autonomía local y que se está prejuzgando el fondo del asunto. Por otra parte, la actora también plantea un recurso en el que alega vulneración de los derechos fundamentales y de tutela judicial efectiva, al entender que la medida cautelar ofrecida —irse a un hotel las noches de eventos— la obliga a abandonar el hogar a pesar de reconocerse que está soportando unos niveles de ruido ilegales.

Ante esta disyuntiva, la Sala concluye que “aun comprendiendo que la medida acordada tiene por finalidad contentar a todos, a veces no es posible. Y no es posible, porque obligar a una familia a abandonar su domicilio porque el Ayuntamiento quiera organizar un concierto o espectáculo similar en dicha Plaza, o bien quedarse y soportar niveles de ruido inadmisibles, atenta contra Derechos Fundamentales básicos, como el derecho a la libertad, a la intimidad familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 17 y 18 de la CE), e incluso el derecho a la integridad física (art. 15) si no se van”.

Por todo ello, la Sala concluye que es una medida que no tiene sentido y la revoca. En relación con la eventual vulneración de la autonomía municipal, se recuerda al Ayuntamiento de Puerto Lápice que puede desarrollar la agenda dónde y cuándo tenga a bien, pero respetando siempre los derechos de terceros y la normativa.

### **2.3.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 7 de junio de 2019: las exigencias a un local privado deben ser las mismas que a un local público**

En este caso, el TSJ de Aragón aborda, en la Sentencia de 7 de junio de 2019,<sup>21</sup> un recurso en el que se anulaba una licencia de obras para el acondicionamiento de un local social por no haberse sometido a licencia ambiental de conformidad con la legislación ambiental autonómica. En la Sentencia de instancia el juez afirma que el propio Ayuntamiento reconoce, implícitamente, que se trata de una actividad molesta, al supeditar la licencia a la aportación del certificado sobre emisión acústica y la adopción de medidas correctoras.

---

<sup>21</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 7 de junio de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, ponente: Juan Carlos Zapata Híjar\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Fernando López Pérez (última visualización, 6 de marzo de 2021).

El Ayuntamiento de Jaca (Huesca) recurre en apelación la Sentencia al entender que la actividad del local social, de naturaleza privada y no abierto a la pública concurrencia, estaba excluido del ámbito de aplicación de la legislación de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, y también de la legislación ambiental.

La Sala oportunamente concluye que lo relevante “no es si la actividad es de pública concurrencia o no, sino si la actividad puede ser molesta o insalubre y es evidente que puede serlo tanto si el local está abierto al público en general o solo está abierto a la reunión y esparcimiento de los socios de la peña o sociedad, pues los efectos molestos de estos locales, dependen de variables que pueden darse también en reuniones de socios, como son los equipos de música, aforos elevados, y actividad en horario nocturno”.

Por todo ello afirma que la exigencia para la peña o sociedad privada debe ser la misma que si la actividad fuese de pública concurrencia, si de su naturaleza se concluye que puede ocasionar las mismas molestias que un establecimiento público.

### **2.3.3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 28 de febrero de 2019: la importancia de las mediciones acústicas en materia de contaminación acústica**

Aquí el TSJ de Castilla y León, en su Sentencia de 28 de febrero de 2019,<sup>22</sup> ve en apelación un caso en el que se anula una licencia ambiental por cambio de uso a hotel de un edificio de 110 apartamentos, oficinas, local garaje y vado. La Sentencia solo estima parcialmente los motivos de la demanda y anula la licencia como consecuencia de la altura de las chimeneas de los garajes, pero desestima el resto de los motivos de impugnación de la resolución recurrida, consistentes en la alegación de contaminación por ruido de las unidades de climatización, al no apreciar la contaminación de la calidad del aire.

Para lo que nos interesa en este trabajo, la Sala entra a analizar la contaminación por ruido de las unidades de climatización. Sobre este punto la actora afirma que las unidades de climatización superan los máximos admisibles en la normativa vigente, en base a un informe pericial en que no se aporta ninguna medición respecto de la contaminación por ruido y simplemente se concluye una “probable contaminación por ruido” en atención a los datos proporcionados por el fabricante. La Sala concluye que el citado informe no puede ser tenido en consideración, ya que no aporta ninguna medición de la contaminación por ruido.

---

<sup>22</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 28 de febrero de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, ponente: Adriana Cid Perrino\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*, estudiado por Eva Blasco Hedo (última visualización, 6 de marzo de 2021).

Sobre la instalación de las unidades de climatización, la Sala apunta que si bien es cierto que la licencia ambiental se aprobó sin haberse presentado o realizado previamente una medición en lo que a ruidos se refiere, ello no debe suponer que aquellas comporten un ruido excesivo, pues en la misma resolución se establece como medida correctora, previa al inicio de la actividad, la presentación de una medición acústica que acredite que se cumplen los niveles establecidos por la legislación vigente. Dicha medición, como acredita el Ayuntamiento de Salamanca para desvirtuar la afirmación de la actora, se hizo puntualmente siguiendo los procedimientos reglados y con ella se acredita que los niveles sonoros de las unidades de climatización son conformes a la legislación vigente.

La Sala desestima la apelación, confirmando la Sentencia de instancia y acreditando una vez más la importancia de las mediciones en materia de contaminación acústica, pues el simple hecho de que una instalación eventualmente pueda superar los límites sonoros permitidos no significa, *a priori*, que los haya superado.

### **3. LAS NOVEDADES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Las novedades legislativas en materia de contaminación acústica son de nuevo escasas y se limitan a una adaptación técnica de los anexos de la Ley del ruido de Castilla y León y a una cuestionable modificación del Decreto de Murcia de protección del medio ambiente frente al ruido, en el contexto de una legislación de mitigación del impacto socioeconómico de la COVID-19, que elimina un informe de impacto acústico previo a la aprobación del planeamiento de desarrollo para los suelos urbano y urbanizable situados junto a autopistas y autovías.

#### **3.1. ADAPTACIÓN DE LOS ANEXOS DE LA LEY DEL RUIDO DE CASTILLA Y LEÓN: DECRETO 38/2019, DE 3 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS ANEXOS II, III, IV, V Y VII DE LA LEY 5/2009**

La Ley 5/2009, de 4 de junio, del ruido de Castilla y León tiene por objeto prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños y molestias que de esta se pudieran derivar para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como establecer los mecanismos para mejorar la calidad ambiental desde el punto de vista acústico en la Comunidad de Castilla y León.

En los Anexos II, III, IV, V y VII de la citada Ley, ahora modificados por el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, se regulan respectivamente: los valores límite de niveles sonoros ambientales; los aislamientos acústicos de actividades; los valores límite de vibraciones; los métodos de evaluación, y el contenido mínimo de los proyectos acústicos.

A pesar de tratarse de anexos aprobados con la propia Ley 5/2009, la Disposición Adicional segunda habilita a la Junta de Castilla y León a modificarlos directamente por vía reglamentaria para adaptarlos a los requerimientos de carácter medioambiental o técnico que así lo justifiquen.

Sobre la justificación de la modificación, en el preámbulo del Decreto 38/2019 se afirma que la modificación del Anexo II responde a la necesidad de adaptar los valores límite de los niveles sonoros ambientales de las áreas especialmente ruidosas a la modificación de la normativa básica estatal que se plasma en el Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, por el que se modifica 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.

En relación con el Anexo III, la modificación responde a la necesidad de mejorar la redacción de las definiciones de los tipos de actividades en el apartado 1, para evitar dudas interpretativas.

En el Anexo IV la modificación corrige la fórmula del valor de la aceleración de referencia, con el objetivo de subsanar un error que figuraba en el texto de la ley, en concreto en el superíndice.

En el Anexo V, en el apartado 1.c), la modificación aclara que la corrección por reflexiones solo debe hacerse en el exterior y no en el interior; en el apartado 2.a) se adecua la redacción, dado que ya están establecidos los métodos comunes de evaluación del ruido de la Unión Europea, y en el apartado 5.c) se corrige el índice de medida del ruido de impacto.

En el Anexo VII se modifica el apartado 2 en cuanto a la unidad de medida del tamaño de las pantallas de televisión, para incluir las unidades del Sistema Internacional (centímetros), de acuerdo con la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.

Finalmente, el Decreto 38/2019 modifica exclusivamente aspectos relacionados con el ruido del Anexo de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, cuya disposición final segunda también lo habilita: se sustituye la referencia a un límite máximo de decibelios por la limitación que a tales efectos establezca la normativa en materia de ruido que resulte de aplicación.



### **3.2. LEGISLACIÓN MURCIANA DE MITIGACIÓN DEL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA COVID-19 EN EL ÁREA DE MEDIO AMBIENTE: DECRETO-LEY 5/2020, DE 7 DE MAYO, Y LEY 5/2020, DE 3 DE AGOSTO**

La pandemia de la COVID-19 ha proyectado una triple crisis sanitaria, social y económica a la cual han tenido que hacer frente las administraciones este último año. En este contexto, el Decreto-Ley 5/2020, convertido posteriormente en la Ley 5/2020, de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico de la COVID-19 en el área de medio ambiente, articula medidas urgentes para tratar de ganar eficiencia en los procedimientos de evaluación y autorizaciones ambientales en la planificación administrativa, en la ordenación de usos del territorio y en la utilización de recursos naturales.

La norma, citando en el preámbulo un informe de la Confederación de Organizaciones Empresariales de España, justifica la necesidad de estructurar y agilizar la intervención de la Administración pública en los distintos sectores de actividad afectados, entre los que se encuentran la propia planificación y programación de la Administración, y la implantación de infraestructuras públicas o privadas de diferente índole en el territorio.

Según se afirma, es “una obligación ética y política de las Administraciones Públicas adoptar con eficacia todas las decisiones que la situación exige. Ante este panorama de crisis social y económica, debemos reaccionar con una contundencia similar a la magnitud de los retos a los que nos enfrentamos. Una coyuntura tan desfavorable como la que se avecina requiere el empleo de todas las herramientas disponibles que permitan a la Administración combatir con la máxima eficacia el enorme reto de impedir que el derecho fundamental a una vivienda digna se vea menoscabado, de reactivar una red económica súbitamente interrumpida, de restablecer las conexiones perdidas o crear unas nuevas, de estimular los canales para que los flujos económicos vuelvan a circular sin resistencias”.

Ahora bien, ello, como se apunta en el preámbulo, no debe ser obstáculo para armonizar la respuesta a las circunstancias económicas excepcionales señaladas con la protección y defensa del medio ambiente.

En relación con la contaminación acústica, el tema que nos ocupa en este trabajo, la Ley modifica el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, eliminando el informe de impacto acústico, previo a la aprobación del planeamiento de desarrollo para los suelos urbano y urbanizable situados junto a autopistas y autovías.

Se justifica en el preámbulo que “teniendo en cuenta que en la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, encontrándose entre ellos los instrumentos de planeamiento urbanístico y las infraestructuras, se evalúa también el impacto del ruido en el medio ambiente y en la salud, no tiene sentido mantener un informe paralelo de la Administración regional en el proceso de elaboración y aprobación de dichos instrumentos, o en la autorización de proyectos que ya son evaluados en aplicación de la normativa de evaluación ambiental, por lo que para evitar duplicidades en la acción administrativa que ralentizarían los procedimientos se modifica el Decreto número 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, eliminando la necesidad del citado informe”.

Lo cierto es que aparentemente el citado informe planteaba un solapamiento con la evaluación del impacto acústico realizado en el procedimiento de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos.

Ahora bien, no nos parece que la modificación de un reglamento — que ha formado parte del ordenamiento vigente durante más de 20 años — deba abordarse ahora de urgencia mediante un decreto-ley en el contexto de la crisis pandémica de la COVID-19. Hubiera sido mucho mejor, en términos de buena regulación, haber instado una modificación siguiendo los cauces normales de modificación de reglamentos, en los que se podría haber valorado, con mucho más sosiego, la necesidad o no de la citada reforma y sus eventuales consecuencias económicas y ambientales.

#### **4. CONCLUSIONES**

El año 2020 pasará a la historia por la pandemia mundial de la COVID-19, sus desastrosos efectos en términos de salud pública, sociales y económicos, pero también será recordado por algunos efectos positivos en nuestras ciudades, como la disminución de la contaminación acústica y del aire.

Los estudios desarrollados durante la pandemia, y nuestra propia experiencia personal, nos permiten constatar lo que veníamos afirmando en ediciones anteriores de este trabajo: los beneficios de los hábitats tranquilos y la necesidad de reducir el ruido para mejorar la vida en nuestras ciudades.

Todo ello no nos ha impedido abordar, un año más, la crónica jurisprudencial a través de las sentencias de los tribunales superiores de justicia y del propio Tribunal Supremo, constatando de nuevo el mal endémico de la lucha contra la contaminación acústica: la falta de recursos municipales para abordarla con éxito, lo que ha llevado de nuevo inevitablemente a la estimación de un buen número de sentencias, sea por inactividad municipal o por mal funcionamiento de la Administración local.

Destacan también, de este recorrido por la jurisprudencia más reciente, algunas sentencias en materia de planificación acústica y su relación con otros instrumentos de planificación —sean urbanísticos o de protección de los espacios naturales—, una jurisprudencia que, con carácter general, da prevalencia a la planificación acústica, siempre que sus decisiones estén bien avaladas por estudios técnicos.

Finalmente, en relación con las novedades legislativas, aparece de forma tímida un intento de reactivación de algunos proyectos de simplificación administrativa que —como pretexto de la crisis económica derivada de la pandemia— vuelven a cuestionar el régimen de intervención administrativa en materia ambiental y de lucha contra la contaminación acústica.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. [Recopilatorios enero-diciembre 2020](#), dirigidos por Eva Blasco, *Actualidad Jurídica Ambiental*, CIEMAT y CIEDA, 2020.
- AA.VV. [Anuario AJA 2019](#), coordinado por Eva Blasco Hedo y Blanca Muyo Redondo, *Actualidad Jurídica Ambiental*, CIEMAT y CIEDA, 2020.
- AGUIRRE i FONT, Josep M. [Ruido: la protección de las zonas tranquilas en el medio rural](#). En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*. Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Madrid, 2017, pp.
- BASU, Bidroha; MURPHY, Enda; MOLTER, Anna; BASU, Arunima Sarkar; SANNIGRAHI, Srikanta; BELMONTE, Miguel; PILLA, Francesco. Investigating changes in noise pollution due to the COVID-19 lockdown: The case of Dublin, Ireland. *Sustainable Cities and Society*, vol. 65, 2021.
- DERRYBERRY, Elizabeth P.; PHILLIPS, Jennifer N.; DERRYBERRY, Graham E.; BLUM, Michael J.; LUTHER, David. Singing in a silent spring: Birds respond to a half-century soundscape reversion during the COVID-19 shutdown. *Science*, vol. 370, 2020.

DÍAZ, Julio; LÓPEZ-BUENO, José Antonio; CULQUI, Dante; ASENSIO, César; SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, Gerardo; LINARESA, Cristina, Does exposure to noise pollution influence the incidence and severity of COVID-19? *Environmental Research*, vol. 195, 2021.

LÓPEZ EGEA, Maravillas; LÓPEZ MARTÍNEZ, Julián. *Ruidos y contaminación acústica en el ámbito administrativo*. Servicio de Propiedad (Sepin), Madrid, 2019. 359 p.

MORELLE HUNGRÍA, Esteban. [Understanding the legal development and challenges regarding underwater noise pollution in Spain and Norway](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 107, diciembre 2020, pp. 70-91.

- Ordenación y planificación marítima frente al ruido de actividades antrópicas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 42, 2019.