Medio ambiente sonoro

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense

1. A diferencia de lo que ha sucedido en otros momentos, hoy se considera que lo ambiental incluye también lo referente al ruido. Es así como se utiliza con normalidad la expresión que tomamos como título de *medio ambiente sonoro*, con la consecuencia inherente de que se van a proyectar a esta especialidad las características propias del título genérico medio ambiente, en cuanto sean de aplicación. De ahí que, por lo mismo, desde la vertiente negativa, se normalice la expresión "contaminación acústica", expresamente utilizada en el artículo 1 de la reciente Ley del ruido, la 37/2003, de 17 de noviembre, BOE del 13 (en adelante citada como LR).[1]

2. Cuando la Constitución de 1978 recalca que "todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado" (45.1), cuando a continuación el propio texto relaciona lo anterior con el importante valor constitucional "calidad de vida" (45.2), se está enfatizando una exigencia propia de nuestro tiempo, dentro de la cual hay que dar cabida, sin falta, a lo concerniente al ruido. Y es que, como modelo, se pretende que los ciudadanos de nuestra época, al organizar y desarrollar su vida cotidiana, puedan hacerlo desde el estándar posible –de acuerdo con los medios y opciones de cada tiempo– de un respeto al medio ambiente que permita disfrutar de él, también en lo que al ruido concierne. Dicho en otros términos, hoy es normal e intensa la aspiración social a vivir sin ruidos evitables. Esto encaja, insisto, en la defensa de la calidad de vida, no sólo pauta programática, sino valor jurídico que la Constitución ha querido potenciar, lo que traerá consigo las complejas –y difusas– implicaciones jurídicas que de él derivan.

1. Es amplísima la bibliografía sobre los aspectos jurídicos del ruido. Es de utilidad para los planteamientos anteriores, y válida todavía en gran parte, la que se ofrecía en el "Apéndice bibliográfico", en la primera edición de esta obra, páginas 826-827. Me limitaré ahora a recoger las obras de conjunto que han aparecido últimamente y en las que podrán encontrarse amplias referencias: Fernando de Andrés Alonso, *El tratamiento administrativo de la contaminación acústica*, Publicaciones del Valedor do Pobo, La Coruña, 2003; José Francisco Alenza García, "La nueva estrategia contra la contaminación acústica y el ruido ambiental", *Revista Jurídica de Navarra*, 36 (2003), pág. 65 y ss.; el volumen colectivo monográfico, *Comentario a la Ley del ruido*, dirigido por Blanca Lozano, Civitas, Madrid, 2004; el capítulo sexto, "Contaminación acústica", por Maite Uriarte Ricote, dentro del volumen colectivo, *Derecho ambiental. Parte especial I*, dirigido por Iñaki Lasagabaster, IVAP, 2004, pág. 613 y ss.; David Blanquer, *Contaminación acústica y calidad de vida. Un entorno de calidad para el turismo urbano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; y, últimamente, el volumen colectivo dirigido por Estanislao Arana García y María Asunción Torres López, *Régimen jurídico del ruido. Una perspectiva integral y comparada*, Comares, Granada, 2005.

ISBN: 84-609-8956-9

3. Me gusta recordar en este sentido que hoy, junto a otras variantes históricamente normalizadas y arraigadas, puede hablarse también de un *paisaje sonoro*, propio y peculiar de cada parcela del territorio –cada ciudad, cada pueblo, cada barrio, cada calle o plaza, según sus características, el del campo o el de los bosques, el del mar o la montaña, etc., de cada sitio en concreto– digno también de atención y que va a reclamar por lo mismo cuidado y respeto y va a exigir las pertinentes medidas.

4. Hoy, dado que el fluir de la sociedad española contemporánea se ha llevado a cabo permitiendo que el ruido desbordara cualquier contención razonable, van a cobrar especial vigor las anteriores afirmaciones. Que deben ser completadas sin falta con la expresa encomienda constitucional a los *poderes públicos* para que, en relación con el medio ambiente, velen por su respeto y cumplimiento (45.2). Y es que es hoy una constatación asumida la de que la sociedad española se ha tornado muy ruidosa –carente de la necesaria y complementaria sensibilidad cultural y de respeto–, aspecto sobre el que no es el momento de insistir, pero del que había que dejar constancia sin falta. Enseguida me ocupo de desarrollar cómo hay que entender esta importante habilitación a los poderes públicos.

5. Pero antes quiero resaltar que el inequívoco encaje del ruido dentro de lo ambiental, no impide que aquél se relacione con otras previsiones constitucionales, ya sea en cuanto a su incidencia sobre variadas actividades, situaciones o formas de contemplar la vida –individual y social–, ya sea en cuanto a posibles títulos reaccionales. Y es que el ruido tiene que ver, sin falta, dicho sea sin afán exhaustivo, con el derecho a la protección de la salud (43.1), con el compromiso de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (40.2), con la aspiración a *disfrutar* de una vivienda digna y adecuada (47), por supuesto, con el derecho a la protección del domicilio (18) –cosa que hoy ya no se discute–, e, incluso, forzando los argumentos, como señala alguna jurisprudencia –que acaso vaya demasiado lejos–, con el derecho a la vida y a la integridad física y moral, que tienen su encaje en el artículo 15.

6. La Ley del ruido, la 37/2003, ha representado un paso significativo, a la vista, sobre todo, del vacío anterior, que tanto se había dejado sentir.[2] Como tantas veces sucede, el apremio europeo ha resultado determinante para que se aborden en España los problemas internos. En efecto, como la exposición de motivos reconoce, la LR se promulga ante la necesidad de trasponer la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, aunque, como la propia exposición advierte, y se deduce de su contenido, resulte luego de mayor amplitud y aborde también otros aspectos no contemplados en la directiva.

2. Conviene notar que la ley tiene, en su mayor parte, carácter de normativa básica, lo que queda convincentemente resaltado –disposición final primera–, y hay que contar con que el vacío tan prolongado se ha tratado de paliar con una abundante regulación autonómica, tanto como norma *ad hoc* –ya sea una ley, ya un decreto–, como al hilo de la regulación de otros sectores: actividades calificadas, espectáculos, pruebas deportivas, urbanismo, etc. Del mismo modo, en los últimos años se ha hecho un sensible esfuerzo para que los ayuntamientos pudieran contar con su correspondiente ordenanza municipal, panorama que ofrece a su vez muy variadas soluciones: ordenanza *ad hoc*, como uno de los contenidos de la ordenanza de medio ambiente, etc. Lo reseñable es que se trata de una respuesta muy destacable, en ocasiones, a iniciativa del propio ayuntamiento, aunque también, a veces, siguiendo la tónica marcada por algunas comunidades autónomas que se han preocupado de elaborar una ordenanza tipo.

ISBN: 84-609-8956-9

La ley, ambiciosa, va a introducir numerosas exigencias, en los más variados campos –sin falta, y especialmente en el municipal, desde diversas vertientes además–, lo que fuerza a estar atentos a la misma y a afrontarla con la mayor diligencia. Con todo, es una ley ardua, difícil y muy compleja, que introduce no pocas especialidades técnicas a las que no estaban habituadas nuestras administraciones, por lo que se requiere un importante esfuerzo adicional así como una laboriosa tarea de preparación, de familiarización con los conceptos, así como de formación de los técnicos y especialistas que se van a precisar. Y es que todo ello me lleva a destacar que se trata además de una ley muy cara en cuanto a su aplicación. Dando por sentado que el legislador, y la Administración responsable de la ley, no habrán procedido, como es habitual en el ruedo ibérico –¡una sociedad tan pródiga en administradores públicos y en economistas!–, a calcular los gastos de la puesta en aplicación de la ley y a hacer previsiones de cómo abordarlos. ¡Para que siga imperando el reino de la improvisación, con el espectáculo adicional de ver como se tiran los trastos unas administraciones a otras! Por otra parte, tan compleja ley parte necesariamente de muy diversas exigencias temporales, así como, en algunos puntos, de dilatados plazos para su puesta en funcionamiento, como se concreta en la disposición adicional primera, dedicada al "calendario de aplicación de esta ley". Aunque advertiré que tales previsiones no deben dar motivo para tumbarse a la Bartola, pues como digo, son muchas y complejas las exigencias de la ley y sabido es como vuela el tiempo, de modo que la dificultad debe ser acicate para ir preparando agenda y para ir tomando posiciones con diligencia. Nada justifica a la altura de nuestro tiempo, con los medios y dotaciones con que se cuenta, y con la tupida red de administraciones que pueblan el territorio español, algo parecido a la dilatada pasividad que fue, como se recordará, la única respuesta que se dio durante demasiado tiempo a la importante Ley del suelo de 1956. Todo el mundo está avisado, sin olvidar además ahora un dato novedoso que debería forzar a que se reaccione a tiempo, y es que el acierto de la fórmula no depende ya sólo de nosotros, en cuanto gran parte de las medidas a tomar son exigencias de la Unión Europea, que suele vigilar diligentemente el efectivo cumplimiento de las obligaciones asumidas. Para lo que está también la iniciativa, aunque sea en forma de denuncias, de los ciudadanos.

De entre los diversos contenidos de la ley, querría seleccionar convencionalmente, para referirme brevemente a ellos, cinco grupos de medidas o previsiones, que a veces se entrecruzan entre sí: 1) exigencias normativas; 2) previsiones de planeamiento y de fijación previa de una serie de magnitudes; 3) labor de adaptación de instrumentos ya existentes; 4) medidas y criterios para la efectiva virtualidad de la ley, y 5), un amplio capítulo reaccional, frente a los incumplidores, en el sentido de la tradicional función de policía.

7. Queda emplazada, en efecto, en primer lugar, una importante labor de realización normativa. Ante todo, en lo que respecta al Gobierno de la nación, la disposición final segunda le encarga del *desarrollo reglamentario*, si bien, sin señalar plazo e, incluso, sin concretar si se tratará de un único texto o de varios, aunque es cierto que en alguna ocasión –así, disposición transitoria segunda– se habla del "Reglamento general de desarrollo". Lo cierto es que la ley deja pendientes de la concreción del Gobierno un buen número de magnitudes (artículos 7, 8, etc.), cuyo lugar más adecuado sería precisamente el o los reglamentos. Quiero recordar, aun-

ISBN: 84-609-8956-9

que sólo sea para disuadir a los responsables de cualquier tentación de pasividad, que uno de los argumentos que se utilizaba, en los primeros tiempos, para argumentar la inobservancia de la Ley del suelo, era el de que no había reglamento.

Por su parte, la modalidad de legislación básica presupone que ha de haber un consistente desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas, al que incluso se refiere la ley en diversas ocasiones (así, por ejemplo, artículos 4.4, y 28.1). Lo que va a forzar, por su parte, a adaptar y poner al día la abundante normativa autonómica existente.

Hay también en el sistema un cualificado espacio para los ayuntamientos, a los que se va a encargar expresamente "de aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley" (artículo 6), o de adaptar las ya existentes.

8. Diré, en segundo lugar, que ocupa cualificado espacio en el sistema de la ley la elaboración de una serie de planes así como la fijación previa de índices y magnitudes. Es decir, actividad administrativa de planeamiento, con especialidades obvias por razón de la materia contemplada, pero al fin y al cabo, planes, como una de las formas de actuar de la Administración. Que van a implicar una reflexión previa, una selección de objetivos y respuestas, un procedimiento de actuación y, obviamente, la dotación de la correspondiente publicidad a los instrumentos resultantes. Siendo de destacar una doble proyección: por una parte, las novedades que introduce la nueva ley, pero contando también con que numerosas previsiones de la ley habrán de tener necesario reflejo en muy diversos instrumentos de planeamiento que el ordenamiento jurídico contempla en tan diversos sectores.

Nos encontramos, así en efecto, de entre la baraja de instrumentos propios de la ley, con la previsión de la clasificación de "áreas acústicas" (7 y ss.), fijación de objetivos de calidad acústica (8-9), "determinación de índices acústicos" (11), elaboración de "mapas de ruido" (14 y ss.), determinación de "reservas de sonidos de origen natural" (21), realización de "planes de acción en materia de contaminación acústica" (22 y ss.), etcétera.

Por su parte, la Ley del ruido se entremete, como no podía ser menos, en las más significativas modalidades administrativas de planeamiento, protagonizadas además por las diferentes administraciones públicas. Es, en definitiva, el importante criterio del Derecho comunitario de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en las demás políticas de la Comunidad, que luce ahora en el artículo 6 del TCE, y que se ha llevado en los mismos términos al artículo III-119 del Tratado que establece la Constitución europea.

En este sentido, es de destacar la previsión de que "la planificación [...] que incida en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley" (17 de la LR). Se comprenderán fácilmente, sin mayores explicaciones, las múltiples consecuencias que derivan de la previsión apuntada.

9. Muy laboriosa y compleja, también, cuajada de problemas jurídicos, pero inevitable, y por supuesto necesitada de infatigable impulso –tercera línea de actuación–, la labor de adaptación de los viejos instrumentos a las nuevas exigencias. En este campo, la actividad prevista se desdoblará en múltiples variantes. Ante todo, de gran trascendencia por sus efectos multiplicadores, la necesaria puesta al día de los diversos instrumentos de planeamiento anteriormente existentes. Se

ISBN: 84-609-8956-9

parte de un amplio plazo de adaptación, pero lo relevante es que las previsiones y las nuevas magnitudes que se contemplan están diseñadas para actuar no sólo *pro futuro*, sino afectando también al planeamiento existente, que deberá ser ajustado, con todos los problemas que ello implica. La disposición transitoria segunda establece al respecto un plazo de cinco años, con la particularidad de que se computan a partir de la entrada en vigor del reglamento general de la ley, por lo que la promulgación de este texto aparece revestida de tan significativa connotación. Recuérdese también lo que antes se decía acerca de la puesta al día de las *ordenanzas municipales*, para lo que, por cierto no hay ninguna indicación temporal, por lo que resulta preciso excitar el celo de los ayuntamientos (siendo razonable, por supuesto, ir preparando la tarea y esperar a conocer las concreciones del reglamento general). Desde otra perspectiva, resulta de enorme trascendencia en la vida cotidiana la previsión de que, por de pronto, los *emisores acústicos existentes*, deberán adaptarse a las exigencias de la ley antes del 30 de octubre de 2007 (disposición transitoria primera).

10. En cuarto lugar, una vez realizado el planeamiento y determinadas las medidas y magnitudes que se proponen, lo que importa sobre todo es la efectiva labor aplicativa para que, a través de las diversas técnicas administrativas, se logre la virtualidad de las previsiones de la ley. Y, al respecto, se va a fijar especialmente la LR en cuatro modalidades bien expresivas de las fórmulas administrativas de intervención sobre las actividades de los particulares: la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental, las licencias municipales de actividades clasificadas, así como una genérica mención al *resto* de autorizaciones licencias y permisos referentes a lo que sea susceptible de producir contaminación acústica (18 de la LR). Mencionaré, sin detenerme, que la LR aborda, de forma muy escueta, tres vertientes decisivas desde el punto de vista del régimen jurídico de lo administrativo, aunque se suscite la duda de si la importante previsión esté, en cada caso, a la altura de las circunstancias.

11. Advierte la ley, en efecto, que "ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado, aprobado o permitido su funcionamiento por la Administración competente, si se incumple lo previsto en esta ley y en sus normas de desarrollo" (19.4), lo que como idea y como mandato se entiende, pero surgen todas las dudas en cuenta a los efectos jurídicos derivados de las actuaciones irregulares que contradigan tal mandato.

12. Se da cabida, también, a una genérica potestad administrativa de revisión de los contenidos de autorizaciones o licencias, "sin que entrañe derecho indemnizatorio alguno", en cuanto se produzca una modificación de los "valores límite de emisión" (18.3 y 12.1), aspiración lógica, pero que no dejará de tener dificultades de aplicación en la práctica, a no ser que se hagan las cosas con extremo cuidado.

13. Destacaré también que, en el debate acerca de las formas de intervención administrativa, acerca de la intensidad de dicha intervención, en concreto, si es precisa la presencia administrativa, o puede aquélla reducirse, de forma que resulte suficiente con las respuestas que provienen de la propia sociedad, se ofrece una destacable toma de postura acerca de lo que la propia ley califica como de "autocontrol de las emisiones acústicas". El artículo 19 lo expresa en los términos siguientes: "Sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, la Administración competente podrá establecer, en los términos previstos en

ISBN: 84-609-8956-9

la correspondiente autorización, licencia u otra figura de intervención que sea aplicable, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente." Se trata, creo, de una apuesta sugestiva, en una línea que hoy goza de gran predicamento, contando a su vez con la frecuente ineficacia y el contumaz desbordamiento de tantas administraciones, pero que necesita sin falta perfilarse con toda precisión y rodearse de todas las reglas necesarias, pues si no, en un sector de tan flagrantes incumplimientos, la regla podría convertirse en auténtica patente de corso para los desaprensivos.

14. Para concluir con los contenidos de la LR, destacaré, en quinto lugar, la serie de atribuciones que se encomiendan a la Administración desde el punto de vista reaccional, con la minuciosa regulación en el capítulo IV del sistema de inspección y del régimen sancionador. Desde esta última línea, se dedica especial atención a la descripción, tipificación y clasificación de las infracciones (28), a la descripción de las sanciones (29), a la enumeración de las administraciones competentes (30), así como a las medidas provisionales (31).

Se trata de un capítulo que se echaba realmente en falta, conocida la menesterosidad de la anterior regulación así como las exigencias que habían ido surgiendo en torno a la interpretación del principio de legalidad en lo sancionatorio; lo que tantas veces se traducía en ineficacia, en dudas, y en inseguridad, así como en frustración de los perjudicados o de las propias administraciones dispuestas a ser responsables en el cumplimiento de sus funciones. Lo que, además de un debate doctrinal muy vivo, había llegado a producir alguna flagrante contradicción en el seno del propio Tribunal Constitucional, como luego se dirá. No deja de ser curioso que, ante la esperada regulación, el propio legislador se haya visto abocado a ocuparse del tema en dos instrumentos distintos, con criterios diferentes, como si el uno no supiera nada del otro, con sólo pocos días de diferencia. En efecto, un mes después del la LR se promulgaba la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, la 57/2003, y a través de ella se añadía a la Ley de régimen local un nuevo título XI, sobre tipificación de infracciones y sanciones propias de las entidades locales. Esta última –artículo 141– se limita a "sanciones económicas", con unas previsiones –genéricas y sin atender a la tradicional diferencia de las entidades según su población– relativamente contenidas, siendo, en efecto, de 3.000 euros la sanción máxima para las "infracciones muy graves". Aunque se recordará que el sistema local quiere servir de apoyo a las ordenanzas municipales en lo que concierne a las relaciones de convivencia y al uso de los bienes e instalaciones públicos, "en defecto de normativa sectorial específica" (artículo 139). Pues bien, para entonces ya había aparecido la normativa sectorial específica. En efecto, la LR es mucho más incisiva en cuanto a la cuantía de las multas –que pueden llegar hasta 300.000 euros, es decir, cien veces mas que las de la legislación local–, aparte de que diversifica enormemente, con acierto, las opciones sancionatorias (artículo 29): precintado temporal o definitivo de instalaciones o máquinas, clausura temporal o definitiva de las instalaciones, revocación de autorizaciones, prohibición temporal o definitiva de desarrollo de actividades, etc. Siendo de destacar, igualmente, que la LR articula también, una vez que está en marcha un procedimiento sancionador, un

ISBN: 84-609-8956-9

conjunto de medidas provisionales (artículo 31), que van del precintado de aparatos o equipos a la clausura parcial o temporal de las instalaciones o del establecimiento, contando asimismo con imposición de "medidas" de corrección o de control, dedicadas a impedir que continúen los daños.

15. La pluralidad de registros inherentes hoy al cuidado del medio ambiente sonoro, así como la complejidad de la organización administrativa de nuestro Estado, reclaman especial atención a las reglas de reparto de competencias entre las distintas administraciones públicas incididas. La LR introduce distintas claves, que deben ser complementadas con las fórmulas generales. A lo largo de la ley, y a propósito de sus diferentes previsiones, se incide en los criterios de atribución –y, por ende, reparto– de competencias, en cuyos detalles no es esta la ocasión de entrar. Lógicamente, aparece la competencia de la Administración del Estado, con numerosas e importantes atribuciones expresas al Gobierno (criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas, definición de los objetivos de calidad acústica, métodos de evaluación para la determinación de los valores de los índices acústicos, régimen de homologación de los instrumentos en las evaluaciones, criterios técnicos para delimitar en los mapas del ruido las zonas de servidumbre acústica, etc.), sin perjuicio de las inherentes a las funciones que tiene atribuidas más allá de la ley. Hay también amplio espacio en la LR para las comunidades autónomas, contando además con la generosa atribución estatutaria de competencias medioambientales. Y, por supuesto, y es lo que me interesará ahora especialmente, no son pocas las funciones que corresponden a los municipios. La ley está salteada de referencias genéricas a "las administraciones competentes", lo que presupone que buena parte de ellas van a corresponder a los ayuntamientos. Se ha aludido, así, al otorgamiento de licencias y permisos o al planeamiento urbanístico. Pues bien, sabido es en cuan gran medida estos sectores se sitúan en la órbita municipal. Se refleja, en definitiva, el papel central tradicional que vienen desempeñando los municipios en estos ámbitos, tan bien descrito por el artículo 1 del viejo y certero Reglamento de servicios de las corporaciones locales, cuando indicaba, con palabras que mantienen todavía su aplicación, que: "Los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de los administrados en los siguientes casos: 1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas."[3] Mandato a cuyo servicio está vinculado el artículo 5 del propio reglamento, cuando puntualiza que la intervención de las corporaciones locales en la actividad de los administrados se ejercerá a través de ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, a través del sometimiento a previa licencia, o a través de órdenes individuales constitutivas de mandato. Hoy, desde una perspectiva sistemática habría que añadir la referencia a la actividad de planeamiento y a la potestad sancionatoria, pero bien sabemos que tales previsiones se hallan reconocidas de forma expresa en otros lugares del ordenamiento jurídico.

3. De forma menos gráfica y elegante, hay que tener en cuenta las previsiones del artículo 25.2 de la Ley de régimen local, donde se recalca que la legislación sectorial debe dejar un espacio para los municipios en materias como la seguridad en lugares públicos, la protección de la salubridad pública, la protección del medio ambiente, etcétera.

ISBN: 84-609-8956-9

Recuerdo de nuevo la insistencia de la LR en las ordenanzas municipales. Y es que, en efecto, sin perjuicio de otras competencias, algunas bien destacables, lo cierto es que el ordenamiento jurídico encomienda al municipio un cualificado protagonismo en la administración de lo concerniente al ruido.

16. Me referiré especialmente al papel del municipio en el importante campo referente a la potestad sancionatoria, una de las alternativas por la que ha apostado con fuerza la LR, siguiendo los planteamientos tradicionales, pero procurando afinar los instrumentos a la vista de las nuevas exigencias. Ha sido propósito decidido del legislador de 2003 –confirmando en este punto lo que era una regla asentada–, el atribuir un papel protagonista a los ayuntamientos. Por eso se dirá en la exposición de motivos: "La atribución de la potestad sancionadora recae, como principio general, preferentemente sobre las autoridades locales, más próximas al fenómeno de contaminación acústica generado." Y lo que allí se anuncia, se confirma luego en el articulado. Cuando se dan los criterios de la "potestad sancionadora" en el artículo 30, si se reserva un espacio para las comunidades autónomas y para la Administración General del Estado, lo cierto es que se arranca del reconocimiento de que "La imposición de sanciones corresponderá con carácter general a los ayuntamientos".

Corresponderá, ante todo, a los ayuntamientos cuidar de que la respectiva ordenanza municipal encaje dentro de las previsiones de la ley, aunque disponiendo de una gran holgura a la hora de seleccionar las fórmulas. Por ejemplo, las sanciones descritas en el artículo 29 de la LR jugarán como topes máximos, pero nada impide que los ayuntamientos opten por fórmulas más benignas. En todo caso, me interesa aclarar que la competencia sancionadora de la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas, tienen que ver, por así decir, con sus funciones originarias. Por ejemplo, si se incumplen los requisitos o condiciones de una autorización ambiental integrada, y fue la comunidad autónoma la que la otorgó, corresponderá a ésta sancionar en los casos de contaminación acústica [artículo 30.b).3]. Quiero señalar con ello que el reparto de competencia en lo sancionatorio no tiene que ver con la entidad o gravedad de la sanción. Con el actual sistema, un municipio, incluso, un pequeño municipio, dado que no hay diferenciación alguna al respecto en la ley, puede imponer la sanción mayor. Y convendrá recalcar –sin duda, porque se trata de un campo muy deteriorado–, que la ley ha apostado por sanciones de gran entidad: las multas pueden llegar –decía– a 300.000 euros; o la clausura de las instalaciones puede ser temporal pero también definitiva, lo mismo que puede ser definitiva la prohibición del desarrollo de actividades.

17. Llegados a este punto, conviene resaltar que el panorama general con que se ha encontrado la LR es un panorama muy deteriorado, dada la reticencia de numerosísimos ayuntamientos a hacer cumplir la ley y a sancionar, en su caso. Hay que dejar un tanto por ciento para las excepciones, en cuanto ha habido municipios muy diligentes, dando todos los pasos jurídicos para tener ajustados los instrumentos, y sancionando, en última instancia a los recalcitrantes, cuando así correspondía. Pero la tónica habitual ha sido, en cambio, la contraria. Hay un auténtico clamor popular de indignación frente a las autoridades, porque se estima que hay muchos agentes productores de contaminación acústica que campan a sus anchas, violando flagrantemente las exigencias legales, en la seguridad, además, de que su conducta ni será rectificada ni dará lugar a responsabilidad alguna, es decir, que las sanciones son

ISBN: 84-609-8956-9

algo que está en la ley pero no en la realidad, como si fueran papeles que el viento se lleva. Conste, que también hay establecimientos e instalaciones gestionados por personas responsables, pero abundan demasiado los que no respetan las reglas.

Se manifiesta así, como me he propuesto recalcar, un flagrante déficit democrático en esos responsables municipales que, o por no complicarse la vida, o por miedo a tomar decisiones que acaso no sean populares, renuncian a hacer cumplir la ley, y a defender a los ciudadanos indefensos. Es una situación lamentable, que resulta muy preocupante y frente a la que habrá que adoptar todo tipo de medidas. De hecho, los ciudadanos cada vez están reaccionando más frente a este tipo de situaciones. Aludiré enseguida a algunas formas de actuación jurisdiccional, desde el ejercicio del derecho a la justicia. De destacar, también, el peso de la opinión pública, a través del ejercicio de la libertad de expresión. En ocasiones aparece la puesta en práctica del derecho de manifestación, o del de asociación, incluso. Ha sido experiencia frecuentísima la de acudir al Defensor del Pueblo, o a los comisionados autonómicos que desempeñan similar papel.[4] Habría que insistir en la vertiente de la formación de la clase política, incitando así a los partidos y organizaciones políticas a la hora de preparar y seleccionar a los líderes. Es preciso también referirse sin falta a la educación, como pauta de comportamiento cívico. Pero, desde el punto de vista del sistema de organización administrativa, al constatar con pesar cómo con tanta frecuencia fracasa la encomienda que el Estado atribuye a los municipios a la hora de defender el valor jurídico calidad de vida, habría que optar por otras soluciones. Pienso así en que las leyes –de ámbito nacional, o, incluso, las autonómicas– deberían prever minuciosamente alguna modalidad de sustitución, del estilo de la contemplada en el artículo 60 de la Ley de bases del régimen local, y que ha estudiado la profesora Carbonell Porras, en el sentido de que, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, la función fuera desempeñada, por ejemplo, por la diputación provincial u organismo similar o, incluso, por la propia comunidad autónoma. Con el inri de que la situación de pasividad o incumplimiento, la mayor parte de las veces, no deriva de las carencias propias de los municipios poco dotados, sino que puede aparecer en municipios con presupuesto y medios suficientes. Es decir, que no se trata de un problema de dotaciones, sino de la mera voluntad política de acatar o no acatar la ley.

18. Tan propicios los españoles a ventilar sus diferencias acudiendo a los tribunales, aunque no sea la judicial la manera más eficaz y sencilla de resolver los problemas del ruido, la situación de carencia apuntada ha hecho que hayan proliferado los casos –¡quien está desesperado se agarra aunque sea a un clavo ardiente!–, y se cuenta ya con una jurisprudencia interesante al respecto. Dedicaré por eso la parte final de esta colaboración a un pequeño resumen de jurisprudencia, intentando dejar apuntadas las principales líneas de actuación que pueden ofrecerse en relación con el ruido. Se cuenta con una interesante evolución desde hace ya unos años, que yo mismo vengo estudiando sistemáticamente, pero ahora me referiré sólo, y de forma escueta, a casos recientes.

4. Véase mi trabajo "El ruido: Una pesadilla del Justicia", en *Tercer encuentro de estudios sobre el Justicia de Aragón*, Zaragoza, 2003, editado por la propia institución, págs. 161-172, publicado también en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, monográfico sobre "La problemática del ruido", 2003, págs. 3-13.

ISBN: 84-609-8956-9

a) Aunque sea un camino excepcional, funciona en ocasiones la vía penal, si se tiene en cuenta que el artículo 325 del Código, dentro de los delitos contra el medio ambiente, se refiere expresamente a los "ruidos y vibraciones". Se podría citar como ejemplo la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 24 de febrero de 2003 por la que se confirma la condena al titular de una sala de fiestas "ruidosa" de Palencia.

b) Quiero destacar especialmente la utilidad de la vía civil siempre que el agente productor del ruido sea fácilmente identificable. En este sentido, yo mismo ha comentado recientemente una valiosísima sentencia del Juzgado de Parla, por la que se condena a los titulares de un bar "ruidoso" a indemnizar por daños a una vecina que habita en el inmueble.[5] Frente a la *moda* de que responda patrimonialmente la Administración pública a consecuencia de los daños del ruido, me parece legítimo recordar la línea tradicional de las relaciones de vecindad, que permite ventilar esos asuntos "entre particulares".

c) Especial significado alcanza, por la doctrina que contiene, la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo, en amparo, de la que fue ponente el profesor Jiménez de Parga. Un caso complejo, que he estudiado en otras ocasiones,[6] en el que aunque se desestima la pretensión de la recurrente de que el Ayuntamiento de Valencia le indemnizara a consecuencia de los daños producidos por una discoteca situada en los bajos de su casa, va a dar pie a que el Tribunal Constitucional, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reconozca expresamente que, en determinadas circunstancias, el ruido afecta al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, siendo por tanto de aplicación las garantías que otorga el artículo 18 de la Constitución. Del mismo modo que se reconoce que, en determinadas circunstancias, el ruido podría implicar también una vulneración del derecho a la integridad física y moral, codificado en el artículo 15 de la CE.

d) Otra muestra para ver una de las maneras de abordar el problema que se señalaba. La doctrina del anterior fallo va a ser recibida de lleno en una ejemplar sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 10 de abril de 2003, en la que aparece de lleno el problema de la pasividad y falta de reacción de un ayuntamiento, el de Boiro, en concreto, al que se ha dirigido reiteradamente un vecino, alarmado por los excesivos ruidos de una discoteca, próxima a su casa, la *Scream*. Había solicitado en múltiples ocasiones que se tramitase expediente sancionador y que, como medida cautelar, se suspendiese transitoriamente la actividad. La falta de reacción municipal ante las numerosísimas reclamaciones del vecino no sufrió reproche alguno en el proceso tramitado ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. En cambio, el Supremo, incorporando también doctrina consistente, va a "apreciar una pasividad reprochable al ayuntamiento", casará la sentencia, considerará estimado el recurso planteado en el proceso de instancia, y

5. Véase mi trabajo "Contaminación acústica, daños del ruido y jurisdicción civil (Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4 de Parla, de 15 de noviembre de 2004)", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 126 (2005), pág. 293 y ss.

6. Me remito a mi conferencia "El ruido: Reciente respuesta legal y jurisprudencia", de inminente publicación en el volumen colectivo que edita el Justicia de Aragón.

ISBN: 84-609-8956-9

concluirá imponiendo además al ayuntamiento la condena a que indemnice al recurrente por los daños y perjuicios sufridos, que deberán fijarse en ejecución de sentencia.

e) El problema de las exigencias del principio de legalidad sancionatoria en relación con las ordenanzas municipales queda suficientemente documentado en dos sentencias del Tribunal Constitucional, de febrero de 2004, en las que, con sólo tres días de diferencia, el Tribunal Constitucional mantuvo posiciones radicalmente diferentes. En el caso de la sentencia 16/2004, de 23 de febrero, el ayuntamiento de Gijón había sancionado a un establecimiento, el *Pub Belfast*, por contaminación sonora, con una multa de escasa entidad –50.001 pesetas, unos 300 euros–, pero representativa de la decisión del ayuntamiento de hacer respetar la legalidad y de proteger a los ciudadanos. La correspondiente Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica, como muchas otras contemporáneas, se apoyaba en el viejo Reglamento de actividades molestas de 1961, así como en la Ley de protección del medio ambiente atmosférico, la 38/1972, de 22 de diciembre. El sancionado recurrirá alegando insuficiente cobertura legal, desde el argumento de que aquella ley no estaría pensada para el ruido. El juzgado denegó y es así como se llega en amparo ante el Tribunal Constitucional. En este proceso, el Ministerio Fiscal era partidario de la suficiente cobertura de la Ley 38/1972. La discusión de la sentencia debió ser delicada pues se produjo empate técnico. Al final, el presidente de la sala –y del Tribunal–, profesor Jiménez de Parga, que además era ponente, hizo valer su voto de calidad, rechazándose el amparo, considerando por tanto correcta la actuación municipal, asumiendo gran parte de la argumentación de la Sentencia 119/2001, y proporcionando un importante apoyo a la opinión pública que se revela contra los desmanes del ruido.[7] Tres días después, el 26 de febrero, el Tribunal Constitucional pronuncia una nueva sentencia, en amparo también, la 25/2004 –ahora se trata de la otra sala–, sobre problema del todo similar: ahora sería el ayuntamiento de Santander quién había sancionado, aplicando la Ordenanza municipal de medio ambiente, apreciando una infracción muy grave en la discoteca *Indian*, por reincidencia en faltas graves, decretando el cierre de la discoteca durante un mes. El juzgado estimó el recurso del sancionado. El Tribunal Superior dio la razón al ayuntamiento, y es así como se llega al Constitucional. El ayuntamiento sostendría que la ordenanza tenía cobertura legal tanto en el Reglamento de actividades molestas como en la Ley de seguridad ciudadana. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional rechazaría la suficiencia de la cobertura legal, daría la razón a los ruidosos y, en definitiva, declararía incorrecta la sanción. Pero hoy ya, como antes decía, el panorama se ha aclarado, y este problema está resuelto: tanto la Ley de modernización del gobierno local –al menos en parte–, como de manera más completa la LR, han venido a otorgar cobertura legal a las ordenanzas municipales para que los ayuntamientos que se consideren comprometidos con la normalidad de la vida ciudadana puedan sancionar sin problemas los desmanes de los productores de ruido.

7. Debo recordar que la sentencia tiene un voto particular de los tres jueces constitucionales partidarios de otorgar el amparo (y de anular, por ende, la sanción).

ISBN: 84-609-8956-9

f) Una última referencia jurisprudencial me servirá también como colofón a estas reflexiones. Se trata de dejar constancia ahora de una reciente sentencia, de gran trascendencia, y que nos permite introducir un nuevo registro, en cuanto proviene del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y afecta directamente a España. Muy madurada por el Tribunal Europeo la doctrina de que el ruido representa una agresión al derecho a la intimidad y a la protección del domicilio, que garantiza el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la sentencia que ahora refiero –una vez que la Decisión Hatton I fue revisada al dictarse la Hatton II– constituye el primer caso de condena a un Estado al estimar que su *dejadez* en relación con el ruido constituye una clara infracción de su compromiso de respetar el citado artículo 8. Y la condena expresa va a conllevar también la obligación de abonar una significativa indemnización. Se trata de la Sentencia *Navarro Gómez c. España*, de 16 de noviembre de 2004. Diré, ante todo, que se trata de la secuela natural de la Sentencia 119/2001 del Tribunal Constitucional, antes comentada. La afectada, que era en efecto la señora Moreno Gómez, ante la desestimación del amparo, elevó su queja ante el Tribunal de Estrasburgo. Se produce en el proceso una significativa mutación procesal, de la que no voy a ocuparte ahora,[8] que le va a permitir al Tribunal Europeo formular trascendentales afirmaciones, de la mayor importancia, dado el panorama español existente, que se ha intentado reflejar más arriba, a las que me referiré de forma sucinta.

Nótese que se condena al Estado español, dando por sentado que el municipio en cuestión –el de Valencia, en concreto– es uno de los eslabones del Estado, al que traslada la correspondiente responsabilidad por sus acciones u omisiones. De forma que lo que aquí se le dice al Estado, se le está diciendo a todos los municipios que lo integran. No son prédicas ajenas al ámbito municipal, al contrario. Se insiste en la sentencia en la arraigada idea de que lo que garantiza el Convenio de Roma, no son "derechos teóricos o ilusorios", sino "derechos concretos y efectivos". Se aprecia por eso que el ayuntamiento ha tomado algunas medidas –promulgó la correspondiente ordenanza, hizo la declaración de zona acústicamente saturada, etc.–, pero se le reprocha que ha tolerado la inobservancia reiterada de su propia normativa. En este sentido, profundizando un paso más y llegando a la cima de la argumentación, se deja claro que no es el ayuntamiento el agente que ha causado el ruido, pero es su inactividad lo que ha permitido llegar a la intolerable situación. El compromiso del Estado de respetar el derecho al domicilio no implica sólo evitar sus propias agresiones, sino tomar todas las medidas necesarias para impedir o contener las agresiones de otras personas. Contando además con que el domicilio no se contempla solamente como un mero espacio físico, sino que hay que tener en cuenta también injerencias no visibles, como olores, emisiones o ruidos. En conclusión, también el ruido, cuando ofrece unas ciertas características de intensidad, como era el caso –zona de copas, sin control de horarios, sin la más mínima consideración a los umbrales permitidos o prohibidos–, constituye una infracción del derecho a la intimidad, de la que responde el Estado, aunque no haya sido el agente productor de los ruidos, si es que no ha adoptado las medidas necesarias y eficaces para impedirlos.

8. He estudiado con mayor detenimiento esta sentencia en mi trabajo citado, "El ruido: Reciente respuesta legal y jurisprudencial".

ISBN: 84-609-8956-9

En suma, que este fallo, dictado por unanimidad, constituye –aunque uno lo sienta–, un importante tirón de orejas a España, muy oportuno y merecido, en mi opinión, a la vista de la situación antes descrita. Que habrá de provocar, por tanto, la necesaria reacción. Por de pronto, nuestro Estado se ha comprometido a respetar el Convenio de Roma, y a acatar por eso las sentencias de su Tribunal. Las autoridades, todas las autoridades, y también las municipales, están vinculadas por las decisiones judiciales, y deben respetarlas. Es decir, los omisos y remolones deben despertar de su modorra y adoptar las medidas necesarias para que no se vuelvan a producir situaciones similares. Por su parte, los ciudadanos saben que les darán la razón en cuanto se entable un proceso similar, con posible reconocimiento de indemnización por daños, como sucedió en el caso. Es muy importante también el mensaje que se manda a jueces y tribunales, fortaleciendo de manera tan consistente la línea jurisprudencial que antes he descrito.

No todo se resuelve de un plumazo y cada paso reclama su tiempo. Pero una sentencia de la importancia de la que se glosa produce una onda expansiva que, junto a las consecuencias obvias y fácilmente deducibles, va a conllevar también un cúmulo de efectos inesperados. Se debate sin cesar acerca de la operatividad y efectos de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los ordenamientos internos. Pues bien, en este sentido quiero destacar un reciente auto del Tribunal Constitucional que ilustra a la perfección acerca de estas secuelas inesperadas. Con fecha 18 de octubre de 2004, una providencia de sección del Tribunal Constitucional había inadmitido, por carencia de contenido constitucional, un recurso de amparo en un asunto –se dice– del todo similar al caso Moreno Gómez: mismo problema de ruido, misma ciudad, y no sólo mismo barrio, sino, incluso, misma plaza. La Sentencia Moreno Gómez c. España lleva fecha, como se dijo, de 16 de noviembre de 2004. Pues bien, es de alabar la agilidad de reflejos del Ministerio Fiscal, dado que el 23 de noviembre de 2004 entraba en el Tribunal Constitucional un recurso de súplica contra la providencia de inadmisión, alegando el fiscal que la doctrina del caso Moreno Gómez evidenciaba el indudable interés por entrar en el fondo del nuevo asunto, es decir, que no carecía manifiestamente de interés constitucional. Pues bien, la satisfacción se incrementa si se tiene en cuenta que por el Auto de 31 de enero de 2005 –núm. 37/2005–,[9] el Tribunal Constitucional rectifica y acuerda admitir a trámite el recuso de amparo. Se dirá, en concreto: "Efectivamente, la sentencia dictada con posterioridad por el TEDH, justifica planamente la reconsideración del presente recurso de amparo, a fin de determinar en que medida pudiera tratarse de un supuesto análogo y examinar si por el TEDH ha sido objeto de análisis los mismos derechos fundamentales que en este recurso de amparo. La razón expuesta hace que, como entiende el Ministerio Fiscal, el asunto no sólo no carezca de contenido que justifique la admisión a trámite de la demanda, sino, al contrario, se ha producido un nuevo contenido propio del conocimiento por el Tribunal." De modo que el amparo inicia su tramitación. Habrá que ver lo que sucede a la vista de los datos efectivos. Pero esta rectificación me parece muy positiva y evidencia la sensibilidad de tan cualificados

9. Que yo he consultado en *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 2005, 3, pág. 559 y ss.

ISBN: 84-609-8956-9

órganos internos –como el Ministerio Fiscal y el propio Tribunal Constitucional– ante los retos que plantea la sentencia de Estrasburgo. De la que cada uno, por ende, en la parte que le corresponda, hará bien en tomar lección.

De modo que en el enrarecido clima de incumplimiento y de pasividad ante el deterioro del ambiente sonoro que ha caracterizado tan intensamente la realidad española de los últimos años, esta última sentencia representa un mensaje de fuerte impacto y abre también las puertas a una cierta esperanza. En el terreno de la legislación, se han superado carencias manifiestas. Hoy se cuenta con una línea jurisprudencial firme y decidida, que cubre además las diversas perspectivas. La ciudadanía está sensiblemente concienciada. Se va a requerir por eso un gran impulso político, pero también ciudadano y administrativo, para que las distintas administraciones aborden ese complejo proceso de puesta en aplicación de ley tan difícil como es la ley del Ruido. Sabiendo que no todo se juega a una carta, sino que hay muchos pasos que dar, muchos trámites que preparar, pendiente así mismo una labor de concienciación y de preparación de medios.[10] Contando también con que, paralelamente, los ayuntamientos asuman de una vez y sin titubeos las muchas funciones que les encarga –y de las que les responsabiliza– el sistema jurídico vigente, algunas de laboriosa preparación, pero otras sin apenas necesidad de adaptación.[11]

10. En este sentido, junto a los organismos administrativos cualificados, creo que puede desempeñar un gran papel la Federación Española de Municipios y Provincias, así como las distintas federaciones de ámbito autonómico.

11. La redacción de este trabajo se cierra en Madrid, el 24 de junio de 2005.

ISBN: 84-609-8956-9