

Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido.

I. El marco jurídico y la perspectiva jurídica interdisciplinar

Domènec Sibina Tomàs
 Profesor titular (EU)
 de Derecho Administrativo de
 la Universidad de Barcelona

1. Introducción.

1.1. La división del trabajo en dos partes. 1.2. La necesidad de tener presente los recientes cambios normativos y la interrelación con ordenamientos distintos al del Derecho administrativo.

2. El protagonismo de los gobiernos locales y de las ordenanzas municipales en la lucha contra el ruido.

2.1. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre (LR), y las competencias municipales para implementar las innovaciones derivadas de la transposición de la Directiva 2002/49/CE. 2.2. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre (LR), y la lucha contra el ruido en las ordenanzas de policía y buen gobierno.

3. La tipología de aspectos que regulan las ordenanzas.

3.1. Las normas previstas en las ordenanzas tipo relativas al establecimiento de criterios de calidad acústica para las distintas zonas acústicas del municipio. 3.2. La regulación de las singularidades formales y materiales en autorizaciones o licencias ambientales que exige el control de la contaminación acústica y el seguimiento y control del ruido que producen las actividades ya autorizadas. 3.3. Regulación específica de las actividades, instalaciones, máquinas e instrumentos potencialmente contaminantes: vehículos a motor, aparatos de alarma, actividades de ocio y espectáculos, trabajos en la vía pública y actividades de los vecinos en el interior de las edificaciones. 3.4. La regulación de las zonas acústicamente saturadas. 3.5. Las técnicas de control administrativo de la contaminación acústica: inspección, licencias, medidas cautelares, infracciones y sanciones.

4. La Directiva 2002/49/CE del Parlamento y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y la Ley estatal 37/2003, del ruido (LR).

4.1. La directiva. 4.2. La Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (LR).

5. La perspectiva de la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

5.1. Las exigencias de la doctrina del TEDH y del TC para que la contaminación medioambiental vulnere el derecho a la vida privada y familiar (artículo 8.1 del Convenio de Roma) y a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 de la CE). 5.2. La consideración por el TC del derecho al medio ambiente como un principio rector y su exclusión por el TEDH de la protección del Convenio de Roma. 5.3. Argumentos que permiten pensar que puede ampliarse por vía interpretativa el contenido protegido directamente por el derecho fundamental a la integridad física y a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, para dar mayor protección a los ciudadanos frente al ruido ambiental.

6. La perspectiva de la perturbación de los derechos individuales: las inmisiones y las relaciones de vecindad.

6.1. El concepto de inmisión. 6.2. El límite tolerable de las inmisiones acústicas. 6.2.1. El Código civil y las normas civiles forales. 6.2.2. La legislación de propiedad horizontal. 6.2.3. Las posiciones doctrinales y jurisprudenciales. 6.3. La relevancia, desde el punto de vista del Derecho administrativo, del límite tolerable de las inmisiones.

1. Introducción

1.1. La división del trabajo en dos partes

En este número 4 del QDL analizaremos el marco jurídico en el que los municipios pueden dictar ordenanzas para actuar frente al "ruido", y en el próximo número analizaremos su ámbito normativo, las concretas soluciones que adoptan y las cuestiones que nos plantean, de acuerdo con el plan de trabajo que se enuncia en los apartados 2 y 3 de este comentario.¹

El separar el trabajo en dos partes claramente diferenciadas, al margen de necesidades de espacio en un número de la revista tan denso como éste, es consecuencia de que las ordenanzas municipales que tienen por objeto la protección de la convivencia ciudadana y de los derechos personales y patrimoniales frente a la contaminación acústica, tienen un contenido que afecta derechos, se refiere a materias y prevé técnicas jurídicas en evolución, afectadas por cambios legislativos recientes e importantes. El acceso a la información sobre las ordenanzas existentes, que son muchas, sin una reflexión previa sobre el marco jurídico general, actualmente en proceso de cambio, puede significar un esfuerzo poco útil.

La anterior consideración la justificaremos mediante la descripción de los tipos de contenidos de las cuatro ordenanzas tipo que han aprobado las comunidades autónomas de Cataluña (Resolución de 30 de octubre de 1995); de Andalucía (Orden de 3 de septiembre de 1998, derogada por el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, del Gobierno de Andalucía); de Castilla-La Mancha (Resolución de 24 de abril de 2002), y de Galicia (Decreto 320/2002, de 7 de noviembre). La descripción de la tipología del contenido la realizamos a sabiendas de que la regulación concreta en ocasiones está derogada (es el caso de Andalucía) o que ya no se adecua a los cambios normativos (es el caso de Cataluña), ya que se trata de describir las cuestiones, no la solución, que deben abordar las ordenanzas de protección frente al ruido.

1. En el QDL, 5 publicaremos la segunda parte de este comentario, en el que se analizan ordenanzas vigentes de lucha contra el ruido y la legislación autonómica que en cada caso les es de aplicación. La segunda parte se desarrolla mediante los siguientes epígrafes: 1. Los límites de la competencia normativa local. 2. El establecimiento de criterios de calidad acústica para las distintas zonas acústicas del municipio. 3. El control preventivo de la contaminación acústica en autorizaciones o licencias ambientales. 4. El control del ruido que producen las actividades ya autorizadas. 5. Regulación específica de las actividades, instalaciones, máquinas e instrumentos potencialmente contaminantes: vehículos a motor, aparatos de alarma, actividades de ocio en la vía pública, espectáculos, trabajos en la vía pública y actividades de los vecinos en el interior de las edificaciones. 6. La regulación de las zonas acústicamente saturadas. 7. La inspección, las medidas cautelares y las infracciones y sanciones.

2. Del examen de las ordenanzas tipo se desprende que las cuestiones que regulan son:

Las ordenanzas tipo nos permiten establecer el guión de los problemas que la ciudadanía plantea a los gobiernos locales y advertir, como decíamos, la profunda modificación que ha operado el marco jurídico general dentro del cual deben resolver las normas locales esos concretos problemas. El mismo guión que nos permite relacionar los problemas nos advierte sobre la interrelación entre el ordenamiento administrativo y el penal y el civil, todos ellos necesariamente interpretados a la luz de la posible afectación que puede producir el ruido en el ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas protegidos constitucionalmente.

El marco constitucional, las recientes reformas legislativas en materia de ruido y la interrelación entre los ordenamientos administrativo, civil y penal son el examen previo que pretendemos realizar en este QDL, 4, como paso previo al análisis pormenorizado del ámbito y la regulación de los concretos aspectos que deben abordar las ordenanzas, que llevaremos a cabo en el próximo número 5 de la revista.

1.2. La necesidad de tener presente los recientes cambios normativos y la interrelación con ordenamientos distintos al del Derecho administrativo

Las ordenanzas² zonifican acústicamente el territorio; desarrollan la legislación medioambiental; controlan el cumplimiento de las normas sectoriales que permiten la circulación de vehículos y la utilización de máquinas e instrumentos potencialmente ruidosos; desarrollan técnicas de control preventivo e inspección del ruido producido por actividades que precisan de autorización ambiental, urbanística o demanial y de los actos ruidosos realizados por los ciudadanos que no las precisan; regulan las relaciones de convivencia y buena vecindad, y despliegan la potestad sancionadora en la materia.

Todo ello debe ser examinado desde las nuevas perspectivas que resultan de:

a) Por un lado, la *Directiva 2002/49/CE* del Parlamento y del Consejo, sobre *evaluación y gestión del ruido ambiental*, la *Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del*

a) Los estándares de calidad de vida mediante la definición de zonas acústicas y del ruido tolerable en cada una de ellas y el establecimiento de límites de emisión para actividades e instalaciones y de inmisión en las fincas contiguas.

b) Las medidas de tutela, precaución y corrección frente a la contaminación acústica en los procedimientos, documentación y decisiones relativas a autorizaciones ambientales de actividades "ruidosas".

c) El control de los emisores que no precisan de autorización municipal, en especial los vehículos a motor, y los utilizados por los concesionarios de servicios públicos.

d) El control del ruido producido por las actividades y las relaciones de los vecinos.

e) La regulación de zonas acústicamente saturadas.

f) El régimen municipal de inspección y sancionador en materia de ruidos.

ruido (LR), y las normas autonómicas dictadas con posterioridad a la directiva comunitaria (en especial el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, del Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía, que de manera expresa establece que transpone la Directiva 2002/49/CE³ y desarrolla la ley andaluza).

b) Por otro, la protección frente a las agresiones acústicas que constituyen vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas; perturbación del ejercicio de derechos individuales (inmisiones y relaciones de vecindad) e ilícitos penales.

La protección de los derechos fundamentales frente al ruido no es una cuestión nueva, como sucede con los cambios legislativos enumerados. Sin embargo, existe una progresiva ampliación de la protección de los ciudadanos frente al ruido, por la vía de la interpretación jurisprudencial del alcance de la vulneración de los derechos fundamentales mediante agresiones acústicas y por la de la interpretación jurisprudencial de los ilícitos penales con los que puede conectarse la contaminación acústica. Este progresivo cambio en el punto de vista de los tribunales tiene aspectos consolidados y presenta tendencias, todavía no consolidadas, que también deben tenerse presentes para delimitar el nuevo marco jurídico en el que pueden dictarse ordenanzas municipales de protección frente al ruido.

Desde el punto de vista constitucional, debe afirmarse que vivir en un entorno no agresivo acústicamente, con calidad acústica ambiental, es un derecho de definición legal, dado que el artículo 45 de la CE contempla el medio ambiente como un principio rector que el legislador postconstitucional podrá configurar en auténticos derechos subjetivos. Sin embargo, a la luz de la doctrina jurisprudencial (del TEDH y del TC español), que sostiene que determinadas formas de contaminación acústica vulneran los derechos fundamentales a la vida privada y familiar (artículo 8.1 del Convenio de Roma) y a la integridad física y moral y a la intimidad y a la inviolabilidad

del domicilio (artículos 15 y 18.1 de la CE), se puede afirmar, también, que el derecho a no sufrir ruido ambiental tiene un contenido protegido directamente por la Constitución, en concreto, que el ruido ambiental y las concretas inmisiones que produce no vulneren esos concretos derechos aunque sea en los términos, ciertamente restrictivos, en que lo plantea la STC 119/2001. No debe pasar, por tanto, inadvertido el efecto expansivo que comporta en la delimitación del contenido de los derechos de los afectados por agresiones acústicas el reconocimiento de su conexión con derechos fundamentales.

La subjetivación de los derechos ambientales es una vieja cuestión,⁴ y poco de nuevo podremos aportar nosotros. Sin embargo, a lo largo del comentario intentaremos destacar no sólo la doctrina jurisprudencial, sino también las opiniones vertidas en distintos votos particulares, emitidos en sentencias del TEDH y del TC español, respecto de la singular conexión del ruido ambiental con los derechos fundamentales. Advertimos que nuestro punto de partida, al destacar esas opiniones, es el de no compartir la separación, que realiza nuestro Tribunal Constitucional, entre entorno inmediato y domicilio a los efectos de tutela de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18.1 de la CE. Consideramos que también se vulneran esos derechos fundamentales cuando en el entorno, ámbito imprescindible para acceder al domicilio, los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual *se ponga en peligro grave e inmediato la salud* por exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido o se produzcan emisiones acústicas *que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables* (la cursiva reproduce los requisitos que la STC 119/2001 exige para que la inmisión acústica en un domicilio lesione los derechos establecidos en los artículos 15 y 18.1 de la CE).⁵

3. Las leyes 16/2002 de la Generalitat de Cataluña, de 28 de junio, y 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de protección contra la contaminación acústica, son posteriores a la Directiva 2002/49/CE, pero no realizan una transposición de ésta, o, al menos, no una transposición sistemática y completa.

4. Los trabajos que lo abordan son muchos. Sin ánimo de ser exhaustivos, desatacamos BAÑO LEÓN, J. M., "La tutela judicial del medio ambiente y la defensa de los intereses locales", en *Derecho al medio ambiente y Administración local*, obra colectiva coordinada por ESTEVE PARDO, J., Civitas-Diputación de Barcelona, 1996, páginas 613 a 628; CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R., "¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?", en REDA número 86, 1995, páginas 271 a 285; GARCÍA MACHO, R., "El principio rector medio ambiente y la protección de los ciudadanos frente al ruido", en *Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER, F., tomo III, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, páginas 3543 a 3546; MARÍN LÓPEZ, A., "La contaminación acústica y la violación de los derechos fundamentales del hombre", en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambien-*

tal, número 37, 2002, página 9; VELASCO CABALLERO, F., "Protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 45, 1995, página 308.

5. La agresión acústica que significa andar por determinadas calles de nuestras grandes ciudades vulnera derechos fundamentales si se demuestra que el nivel de agresión acústica al entrar en contacto con ese entorno afecta a la integridad física (artículo 15 de la CE) y transmite un ruido a las edificaciones que impide el ejercicio del derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.1 de la CE), aunque sea en los términos, ciertamente restrictivos, en que lo plantea la STC 119/2001. A pesar del criterio restrictivo que impera en la actual doctrina del Tribunal Constitucional, creo que será difícil continuar manteniendo que la intimidad y el derecho a la inviolabilidad del domicilio sólo tiene el contenido de vivir con las ventanas y puertas herméticamente cerradas, y en domicilios aislados acústicamente, y que no garantiza vivir en viviendas en las que al salir por la puerta se pueda hablar con el vecino y andar hasta la parada de los transportes públicos sin cascos protectores del ruido o sin ir proveído de analgésicos para afrontar el efecto del ruido actuando conjuntamente con el dolor de cabeza.

Desde otro punto de vista, la situación de interrelación entre ordenamientos y la compleja posición de los municipios fue enunciada con precisión por Garrido Falla, desde su último puesto de responsabilidad pública, en el que impartió justicia y magisterio. En el voto particular que emitió en la STC 2001/119, que se dicta en un asunto en el que se dirime la conculcación de los derechos fundamentales a la salud y a la intimidad por el ruido producido por una discoteca situada en una zona declarada acústicamente saturada, afirma:

“Hay que subrayar que la imputación de la lesión de los derechos fundamentales protegidos por los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE se dirigen en nuestro caso contra el Ayuntamiento de Valencia, es decir, contra una administración pública que no es directamente la productora de los ruidos.

“Quede claro, pues, que *se trata de derechos cuya vulneración puede producirse por actuaciones tanto de particulares como de cualquier poder público*. En el primer caso, *el dañado encuentra la suficiente protección tanto en las leyes civiles* (protección de las relaciones de vecindad: servidumbre de vistas, humos, olores, ruidos...), *como en las penales* (allanamiento de morada, artículos 202 y 534 del Código penal); *la particularidad de nuestro caso se advierte si tenemos en cuenta que los agentes directos de la saturación acústica que se denuncia son cabalmente personas privadas* (entre otras, la discoteca cuyo alto volumen de ruidos alega la recurrente). Dicho esto, debe quedar claro (aunque, por supuesto, no se desprenda lo contrario de nuestra sentencia) que, sin embargo, *lo que se ha cuestionado en la previa vía contencioso-administrativa y luego se trae a nuestro examen es la inactividad o pasividad del Ayuntamiento de Valencia frente al requerimiento de protección solicitado en su día por la recurrente en amparo*. Hay, pues, una cuestión previa *deficientemente clarificada*, a saber: *hasta qué punto la Administración pública requerida está obligada a dispensar la protección que de ella se solicita*. Esta previa obligación es a juicio del magistrado que suscribe, *el presupuesto que ha de tenerse en cuenta para admitir o negar la existencia de nexo causal entre la inactividad administrativa y la lesión del derecho fundamental alega-*

do. O, dicho de otro modo, y ahora desde la perspectiva de la actuación positiva de la Administración: *hay que preguntarse si a un ayuntamiento corresponde, en uso de sus potestades, impedir que actuaciones de particulares, sujetas a autorización o licencia administrativa, perturben los derechos fundamentales aquí invocados y si, y ésta es mi opinión el ejercicio de tales potestades, se convierte en obligatorio cuando la agresión a los derechos fundamentales alcanza un determinado nivel de gravedad*. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra c/ España) fundamenta su estimación precisamente en este tipo de razonamiento.” (La cursiva es nuestra.)

El contenido del voto particular nos ayuda a justificar que debe examinarse el proceso de cambios legislativos, pero no olvidar que el ruido puede ser examinado desde perspectivas muy diversas. La larga tradición que tiene la actuación de los municipios en este ámbito se ancla en la regulación de las relaciones de vecindad a través de ordenanzas de policía y buen gobierno y en las ordenanzas municipales que se amparaba en la regulación administrativa estatal anterior a la Constitución sobre actividades que inciden en la salud de las personas y en el medio ambiente (esencialmente las normas de protección atmosférica y de actividades clasificadas). La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004 pone de relieve la relevancia aún hoy de estas normas preconstitucionales y las dificultades de combatir el fenómeno de la contaminación acústica al amparo de dicho marco normativo.⁶

Sin perjuicio de todo ello, las ordenanzas locales ponen de manifiesto que, desde el inicio de la reglamentación municipal, existen distintas perspectivas desde las que se puede afrontar la contaminación acústica y sus efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos. Si en el inicio la relación entre la actividad normativa local y otros ámbitos ordinamentales se concretaba con la regulación civil de las relaciones de vecindad, hoy esta interrelación se mantiene pero se han añadido nuevas, y aún más relevantes, como son la afectación de derechos protegidos constitucionalmente y la protección penal frente a las agresiones acústicas.

6. La sentencia establece la constitucionalidad de una sanción administrativa por superar los límites de emisión sonora, impuesta por el alcalde del Ayuntamiento de Gijón el 29 de octubre de 1998, en aplicación de una ordenanza municipal cuyo régimen sancionador el Tribunal Constitucional, con tres votos particulares en contra, considera que tiene amparo en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico (aunque no en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas –RAMINP– aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre).

La dificultad a que nos hemos referido en el texto la acredita el contenido, muy fundado, del voto particular de tres magistrados (García Manzano, Casas Baamonde y Delgado Barrio) que afirman, entre otras consideraciones de interés, que: “A nuestro juicio, los preceptos legales indicados no sólo no contienen realmente una tipificación de infracciones, sino que ni siquiera establecen unos criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales el Ayuntamiento de Gijón pudiese establecer válidamente un cuadro de infrac-

ciones en materia de contaminación acústica, por lo que resulta imposible que constituyan, sin necesidad de un análisis más pormenorizado, cobertura legal de la infracción muy grave tipificada en el artículo 28.3.b) de la ordenanza municipal citada, y por cuya comisión se sancionó al recurrente. Pues bien, en la medida en que el principio de reserva de ley en materia sancionatoria exige que una norma con rango de ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3), o establezca al menos criterios mínimos de antijuridicidad que sirvan de orientación –además de límite– a las ordenanzas municipales (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6), y que los artículos invocados de la Ley de protección del ambiente atmosférico sólo tipifican sanciones, pero no infracciones, sin ofrecer tampoco unos criterios de antijuridicidad mínimos, es evidente que en el caso presente se ha producido una vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria, en su vertiente relativa al principio de reserva de ley.”

Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido delimitan derechos subjetivos y obligaciones e incorporan mandatos a los poderes públicos. Pero no puede olvidarse que el régimen de derechos y obligaciones que resulte debe interpretarse a la luz del alcance constitucional de los derechos ambientales y de su subjetivación por la vía de que determinadas agresiones acústicas vulneran los derechos fundamentales a la integridad física, a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio; del ámbito y derechos personales tutelados por el Derecho civil en materia de relaciones de vecindad e inmisiones y sin olvidar el límite que siempre supone, para la actuación de las administraciones públicas, la tipificación como ilícito penal de conductas para proteger los bienes jurídicos, que aquéllas también deben proteger, puestos en jaque por la contaminación acústica.

En el ámbito objetivo delimitado por el ruido concurren medios de tutela jurídico-públicos (el amparo constitucional, la protección penal y la protección de la actuación administrativa) y, privados (acciones civiles negatorias e indemnizatorias). A un único fenómeno de contaminación acústica el grado e intensidad, su carácter ambiental o localizado, la naturaleza jurídica pública o privada del emisor, la intencionalidad, el tipo de derecho individual afectado, entre otras causas, conllevará la llamada a uno u otro ordenamiento, que se interrelacionarán en muchas ocasiones.

La pluralidad de instrumentos de intervención y de defensa no puede obviarse, sea cual sea el objeto principal de estudio y aunque la presentación genérica de las distintas perspectivas carezca de valor en cuanto a su análisis concreto (carece de toda eficacia para resolver las cuestiones desde la concreta perspectiva constitucional, civil o penal), la creemos muy útil para no perder de vista nunca la interdisciplinariedad del objeto y de los métodos. Sirvan unos cuantos ejemplos de la necesidad de un examen que no pierda la perspectiva de conjunto, a saber:

a) En vía civil es posible obtener del juez la adopción de medidas de cese de la inmisión, correctoras de sus efectos o indemnizatorias respecto de actividades que cuentan con autorización administrativa y no superan los umbrales de contaminación establecidos en el ordenamiento administrativo.

b) La Administración no productora del daño responde en ocasiones por los daños producidos a un ciudadano por un tercero que ha vulnerado normas prohibitivas (sin estar establecido el camino de la acción de retorno contra quien causó efectivamente el daño y se benefició de causararlo) o responde directamente el que

produce el ruido y el daño y obtiene el beneficio de causararlo, según cuál sea el camino procesal elegido por la persona que los sufre.

c) Se produce una clara disfunción en el seno del ordenamiento cuando las normas administrativas autorizan actividades previo control de los focos de *emisión* y en cambio para determinar si ha producido una vulneración del derecho a la vida privada debe atenderse a *la inmisión en el domicilio*.

d) Las asociaciones y organizaciones titulares de intereses legítimos o representativos de intereses colectivos o difusos afectados por el ruido ambiental pueden ejercer acciones contra la actividad o inactividad administrativa frente al ruido ambiental, que establezcan las bases de hecho y de prueba para el futuro ejercicio de acciones indemnizatorias por quienes crean haber sufrido un daño individualizable y efectivamente producido por ese ruido ambiental.

2. El protagonismo de los gobiernos locales y de las ordenanzas municipales en la lucha contra el ruido

La importancia de las ordenanzas municipales en la lucha contra el ruido ha sido destacada por la doctrina. Lorenzo Martín-Retortillo, que ha estudiado en diversos trabajos las técnicas jurídicas de lucha contra el ruido, en uno de ellos.⁷ Tras destacar el papel que jugó el viejo Reglamento sobre actividades clasificadas, afirma que las ordenanzas municipales ocupan un lugar destacado entre los instrumentos jurídicos que pueden ser utilizados para contener los ruidos molestos y nos recuerda el claro protagonismo municipal en la función de protección del medio ambiente sonoro.

Este claro protagonismo municipal se ha reconocido tradicionalmente en la legislación y creemos que se mantiene en las nuevas normas comunitarias, estatales y autonómicas que afrontan la contaminación acústica desde criterios uniformes y más sistemáticos. La primera observación para justificar ese protagonismo es que en materia de contaminación acústica el nuevo régimen jurídico general y las nuevas técnicas de protección (evaluación del ruido, zonificación acústica, mapas acústicos ordinarios y estratégicos, planes de acción y planificación acústica y actuaciones concretas en las zonas acústicamente saturadas) precisan de una proyección singular y diferenciada sobre el territorio. Esa proyección singularizada sobre el territorio del régimen jurídico general, palmo a palmo, conlleva necesariamente un especial protagonismo de la planificación acústica, del planeamiento urbanístico y de las ordenanzas municipales que, es decir lo mismo, en nues-

7. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO. "Tres sentencias interesantes sobre el ruido (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santander)", en RVAP, número 41, de 1995. En este trabajo comenta las sentencias de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo de Santander de 26 de diciembre de 1990 y 3 y 17 de septiembre de 1991.

tra tradición jurídica, un especial protagonismo municipal.

A ello debe añadirse la tradicional incidencia del control del ruido mediante las ordenanzas de policía y buen gobierno y que uno de los factores que causa mayor alarma y conflicto (la movida en la calle) seguirá siendo objeto de regulación y control por las autoridades municipales. Veamos, sin perjuicio de su examen detallado en la segunda parte de este trabajo, ambos aspectos.

2.1. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre (LR), y las competencias municipales para implementar las innovaciones derivadas de la transposición de la Directiva 2002/49/CE

El artículo 6 de la LR establece que “corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley” y que “los ayuntamientos deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo.”

El artículo 4 de la LR, respecto de las innovaciones establecidas en la ley, y el artículo 18 de la LR, respecto del control del ruido mediante el régimen de autorizaciones administrativas de las actividades con incidencia ambiental y los emisores de ruido, delimitan los ámbitos en los que se debe proyectar la competencia autonómica y local para hacer efectiva la regulación estatal y permiten, por tanto, la interpretación del artículo 6 de la LR.

El artículo 4 de la LR⁸ relaciona las competencias en las que se concretan las innovaciones de la ley (elaborar, aprobar, delimitar y regular según cada caso las zonas

acústicas, los mapas de ruido, los planes de acción y su ejecución y el conjunto de técnicas transpuestas de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental), que tienen carácter obligatorio sólo para unos concretos municipios (el artículo 14 de la LR y la disposición adicional primera de la LR determinan los municipios y los plazos), pero que nada impide que se establezcan e implanten en cualquiera otros.

El precepto que comentamos establece que las competencias deberán ser atribuidas por la legislación autonómica al nivel de gobierno territorial autonómico o local, salvo en lo relativo a las infraestructuras de titularidad estatal, que se atribuyen ya directamente en la LR a la Administración General del Estado. Añade, además, una regla de atribución competencial, plenamente acorde con el principio de subsidiariedad, muy relevante para los municipios: mientras no se produzca la atribución competencial por la legislación autonómica (o en defecto de atribución concreta a otra Administración), las competencias relacionadas en el artículo 4 de la LR corresponden a los “ayuntamientos” si el mapa de ruido de que se trate no excede de un término municipal. En nuestra opinión, del precepto se deduce la posibilidad que desde la entrada en vigor de la ley los municipios, con las cautelas que impone la falta de desarrollo reglamentario por el Estado y de desarrollo por el legislador autonómico, implementen y utilicen todas las técnicas previstas en la Directiva 2002/49/CE.⁹

El artículo 18 de la LR, que relaciona las técnicas de control del ruido, hace una remisión a las administraciones públicas competentes mediante autorizaciones

8. Artículo 4. Atribuciones competenciales.

1. Serán de aplicación las reglas contenidas en los siguientes apartados de este artículo con el fin de atribuir la competencia para:

a) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público. b) La delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre. c) La delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido. d) La suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en una área acústica. e) La elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido y la correspondiente información al público. f) La ejecución de las medidas previstas en el plan. g) La declaración de una área acústica como zona de protección acústica especial, así como la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico. h) La declaración de una área acústica como zona de situación acústica especial, así como la adopción y ejecución de las correspondientes medidas correctoras específicas. i) La delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones y zonas tranquilas en campo abierto.

2. En relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal, la competencia para la realización de las actividades enumeradas en el apartado anterior, con excepción de la aludida en su párrafo c), corresponderá a la Administración General del Estado.

3. En relación con las obras de interés público, de competencia estatal, la competencia para la realización de la actividad aludida en el párrafo d) del apartado 1 corresponderá a la Administración General del Estado.

4. En los restantes casos:

a) Se estará, en primer lugar, a lo que disponga la legislación autonómica. b) En su defecto, la competencia corresponderá a la comunidad autónoma si el ámbito territorial del mapa de ruido de que se trate excede de un término municipal, y al ayuntamiento correspondiente en caso contrario.

9. El mantenimiento del protagonismo municipal en el desarrollo de las innovaciones que se derivan del ordenamiento comunitario y en los ámbitos tradicionalmente atribuidos a la competencia local, se ha puesto de manifiesto en la primera norma autonómica que de manera expresa afirma transponer la Directiva 2002/49/CE. El Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, del Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía, permite augurar que el legislador autonómico seguirá garantizando un régimen de amplias competencias municipales. Son de interés los artículos 4 y 5, que establecen:

Artículo 4. Competencias.

1. Dentro del ámbito de aplicación del presente reglamento, corresponde a la Consejería de Medio Ambiente la vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica en relación con las actuaciones públicas o privadas incluidas en los anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental.

2. Corresponde a los ayuntamientos, de conformidad con el presente reglamento y en el marco de la legislación estatal y autonómica que resulte aplicable:

a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones. b) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas o privadas no incluidas en los anexos I y II de la Ley 7/1994, de protección ambiental. c) La comprobación *in situ* por personal funcionario del cumplimiento de las medidas previstas en el correspondiente estudio acústico, respecto a las actividades recogidas en el anexo III de la Ley 7/1994, en el plazo que se establezca en dichas ordenanzas, con el fin de que se compruebe la veracidad del certificado aportado por las mismas. d) La determinación de las áreas de sensibilidad acústica, la declaración de zonas acústicamente saturadas, la elaboración y aprobación de mapas de ruidos en los casos señalados en el artículo 14, así como la elaboración de los planes de acción subsiguientes.

administrativas, básicamente las ambientales, y deja a salvo las competencias locales que vienen determinadas por la legislación sobre incidencia ambiental.

2.2. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre (LR), y la lucha contra el ruido en las ordenanzas de policía y buen gobierno

El artículo 2 de la LR excluye de su ámbito de aplicación “las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con *las ordenanzas municipales* y los usos locales”, y el artículo 28.5 de la LR establece que las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con “el ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias y con el ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales”. Estos preceptos deben ponerse en relación con la nueva regulación título XI de la LBRL que resulta de la Ley 53/2002, de medidas para la modernización del gobierno local. La LBRL establece ahora (artículo 138) que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. Esta tipificación se puede realizar, de acuerdo, entre otros, al criterio (artículo 139) de considerar como infracción muy grave la perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas (siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana), para las que (artículo 140) las ordenanzas podrán prever una sanción de hasta 3.000 euros.

Se mantiene y se refuerza, por tanto, el ámbito de las ordenanzas municipales de policía y buen gobierno

3. Los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberán aprobar obligatoriamente las correspondientes ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones, de conformidad con las determinaciones del presente reglamento.

Artículo 5. Ordenanzas municipales.

Las ordenanzas deberán regular como mínimo los siguientes aspectos, sin que en ningún caso puedan reducir las exigencias y los parámetros de contaminación acústica establecidos por este reglamento: a) La emisión de ruidos producida por la circulación de vehículos a motor, especialmente ciclomotores y motocicletas. b) Los sistemas sonoros de alarma. c) La emisión de ruidos producida por actividades de ocio, espectáculos públicos, recreativas, culturales y de asociacionismo. d) Los criterios para la autorización de licencia para veladores en establecimientos de hostelería y su régimen de control como actividad generadora de ruidos en la vía pública. e) Los trabajos en la vía pública y en las edificaciones. f) Las actividades de carga y des-

que, como decíamos, inciden en muchas de las molestias causadas por el ruido.

3. La tipología de aspectos que regulan las ordenanzas

La valoración de las últimas novedades en el marco jurídico que delimita la actuación de los gobiernos locales por vía de ordenanza, exige determinar cuál es el punto de partida, cuáles de las técnicas y de qué modo deben ser modificadas o adaptadas a lo establecido en la Directiva 2002/49/CE y en la LR o a lo establecido por la jurisprudencia en materia de ruido. En qué aspectos la nueva legislación desplaza las normas autonómicas que amparaban la regulación de las ordenanzas (por ejemplo, regulación de las zonas acústicamente saturadas o la tipología de infracciones o sanciones) o desapodera a los municipios de competencia (por ejemplo, en la fijación de los objetivos de calidad acústica en las distintas zonas acústicas o en los sistemas de evaluación y cálculo del nivel del ruido).

El balance que llevamos a cabo en este apartado lo realizamos con el objetivo de contextualizar el alcance de la nueva regulación y para delimitar el contenido de la segunda parte del trabajo que se centrará en determinar, ya de manera concreta y valorando toda la legislación aplicable, el régimen jurídico de cada una de las cuestiones que ahora relacionamos en forma de contenidos de las ordenanzas tipo examinadas.

3.1. Las normas previstas en las ordenanzas tipo relativas al establecimiento de criterios de calidad acústica para las distintas zonas acústicas del municipio

En este epígrafe incluimos los preceptos de las ordenanzas municipales que establecen, en el marco de la legislación estatal y autonómica, los límites de emisión acústica de las actividades e instalaciones y de inmisión en los inmuebles contiguos, en cada una de las zonas acústicas que regulan, y la forma de medir y valorar el ruido de aquellas actividades e instalaciones y del nivel de ruido ambiental en cada zona.¹⁰

carga de mercancías. g) Las actividades propias de la relación de vecindad, como el funcionamiento de aparatos electrodomésticos de cualquier clase, el uso de instrumentos musicales y el comportamiento de animales domésticos. h) Las instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración. i) Los trabajos de limpieza de la vía pública y de recogida de residuos. j) Los mecanismos de coordinación interna entre los distintos departamentos del Ayuntamiento que tengan competencia sobre una misma actividad generadora de ruidos.

10. Pueden examinarse, para acreditar lo que se señala en el texto, las siguientes normas de las ordenanzas tipo: a) El capítulo 2, “Objetivos de calidad” (artículos 6 a 10 y anexos 1 a 5), de la ordenanza tipo aprobada por la Resolución de 30 de octubre de 1995 del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña. b) El título II, “Normas de calidad acústica” (artículos 5 a 16, el anexo I en el que se delimita la zonificación y tipo de local para fijar los límites de emisión e inmisión de actividades y los anexos II y III

Es importante destacar la diversidad de zonificaciones, o quizá mejor de denominaciones de las zonas, establecidas por las ordenanzas¹¹ y por las normas de las comunidades autónomas y la importancia que tiene la nueva regulación establecida por la Ley estatal del ruido, tanto respecto a la zonificación como a las técnicas de evaluación y medición.

La técnica de la zonificación, que diferencia el territorio por los usos predominantes a los que se destinan las actividades que se realizan en el mismo, tomada por el urbanismo español de la legislación sanitaria de principios del siglo xx,¹² se muestra de enorme utilidad para establecer estándares de calidad acústica y el Estado, en la LR y en una vuelta a los orígenes sanitarios de la zonificación se atribuye como competencia propia el establecimiento de los objetivos de calidad acústica para las distintas zonas acústicas que establece la ley, al amparo de los títulos competenciales bases y la coordinación general de la sanidad y legislación básica sobre el medio ambiente (en el artículo 8 de la LR, que no se considera inconstitucional en el Dic-

tamen 249, de 28 de enero de 2004, del *Consell Consultiu* de la Generalidad de Cataluña,¹³ que fundamenta el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra otros preceptos de la LR). Asimismo, al amparo de estos mismos títulos competenciales atribuye al Gobierno el establecimiento de los valores límite de emisión de los diferentes emisores acústicos.

3.2. La regulación de las singularidades formales y materiales en autorizaciones o licencias ambientales que exige el control de la contaminación acústica y el seguimiento y control del ruido que producen las actividades ya autorizadas

El contenido de las ordenanzas en este ámbito está condicionado por la regulación establecida en la Ley estatal 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación, y en la regulación específica de cada comunidad autónoma en materia de autorizaciones y licencias ambientales,¹⁴ de carácter general o específica de protección

que fija los límites de emisión para los vehículos a motor), de la ordenanza tipo aprobada por la Orden de 3 de septiembre de 1998 del Departamento de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. c) El título II, "Normas de calidad acústica" (artículos 5 a 13 y los anexos I y II que establecen los límites de emisión, inmisión y ambientales según la zona y los límites de emisión para los vehículos a motor), de la ordenanza tipo aprobada por la Resolución de 23 de abril de 2002 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha. d) El capítulo II, "Niveles máximos exigibles de ruido y vibración" (artículos 4 a 6 y anexos I y II), de la ordenanza tipo aprobado por el Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, de la Xunta de Galicia.

11. Sirva de ejemplo que la ordenanza tipo de Castilla-La Mancha distingue entre área de silencio (uso sanitario y bienestar social), levemente ruidosa (residencial, educativa, cultural y religiosa), tolerablemente ruidosa (oficinas, recreativa y deportiva), ruidosa (industrial) y especialmente ruidosa (ferrocarriles, carreteras y transporte aéreo). A su vez, la ordenanza tipo de Galicia entre zonas de alta sensibilidad acústica (los sectores del territorio que exigen una protección alta contra el ruido como áreas sanitarias, docentes, culturales o espacios protegidos), de moderada sensibilidad acústica (los sectores del territorio que admiten una percepción de nivel sonoro medio como viviendas, hoteles o zonas de especial protección como centros históricos), de baja sensibilidad acústica (los sectores del territorio que admiten una percepción del nivel sonoro elevado como restaurantes, bares, locales o centros comerciales), zonas de servidumbre (sectores del territorio afectados por servidumbres sonoras o a favor de sistemas generales de infraestructuras viarias, ferroviarias u otros equipamientos que la reclamen) y zonas específicas justificadas por los usos del suelo o la concurrencia de causas (que es una categoría que cumple la función de cajón de sastre). En la ordenanza tipo de Galicia se distingue para cada zona el tipo de recinto (habitación, sala de espera, aula de enseñanza, elementos comunitarios de los edificios, etc.).

12. La Instrucción general de la sanidad aprobada por el Real decreto de 12 de marzo de 1904 inició el desarrollo en España, en un momento en que la mortalidad media española sólo era superada en toda Europa por Rusia, las bases de la legislación sanitaria y en especial de salubridad pública. La complejidad de su desarrollo normativo ha sido estudiada por Bassols Coma y sintetizado por Parejo Alfonso. Nos interesa destacar de ese proceso que la Real orden de 9 de agosto de 1923, que aprueba unas "condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones", es la norma a la que la doctrina atribuye la introducción en nuestro Derecho de la técnica la zonificación y la fijación de los estándares urbanísticos materiales que se incorporarán al Reglamento de obras y servicios municipales del año 1924. La historia del urbanismo en España tiene como obra jurídica de referencia BASSOLS COMA,

M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973, y ese período histórico se sintetiza, siguiendo la obra de Bassols Coma, por Parejo Alfonso en GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, segunda edición, páginas 69 a 98. La afirmación que realizamos en esta nota se puede ampliar en esta última obra, páginas 81 y siguientes.

13. Al que se puede acceder en la página www.cconsultiu.es.

14. La relación de normas autonómicas que regulan las actividades con incidencia ambiental y que desarrollan o sustituyen el Reglamento de actividades clasificadas de 1961 es extensa. También lo es el conjunto de normas autonómicas que regulan aspectos diversos o sistemáticamente la contaminación acústica. Las relacionamos, con separación de uno y otro grupo normativo, seguidamente:

Andalucía:

a) Ley 7/1994, de 19 de mayo, de protección del medio ambiente; Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, de calificación ambiental, y Decreto 153/1996, de 30 de abril, de informe ambiental.

b) Decreto 326/2003 de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica, y Decreto 74/1996, por el que se aprueba el Reglamento de la calidad del aire (parcialmente derogado por el Decreto 326/2003).

Asturias:

a) Decreto 14/1980, de 16 de junio, de distribución de competencias transferidas en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, ferias interiores y sanidad, y Ley 12/1984, de 21 de noviembre, que habilita al Consejo de Gobierno para elegir la facultad de informe sobre actividades clasificadas, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en los ayuntamientos.

b) Decreto 99/1985, de 17 de octubre, por el que se aprueban las normas sobre condiciones técnicas de los proyectos de aislamiento acústico y vibraciones.

Baleares:

a) Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de evaluación de impacto ambiental; Ley 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, y Decreto 18/1996, de 8 de febrero, que aprueba el Reglamento de actividades clasificadas.

b) Decreto 20/1987, de 26 de marzo, de medidas de protección contra la contaminación acústica.

Canarias:

Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de actividades clasificadas y espectáculos públicos, y Decreto 193/1998, de 22 de octubre, de horarios de apertura y cierre de determinadas actividades sujetas a la Ley 1/1998, de 8 de enero.

de la contaminación acústica.¹⁵ Debemos recordar que la transposición al ordenamiento interno de los instrumentos de protección ambiental establecidos por el legislador comunitario (evaluación de impacto y control integral de la contaminación), no siempre ha seguido el *iter* legislación estatal y posteriormente autonómica y que las directivas comunitarias sobre prevención y control de la contaminación han significado un cambio cualitativo en la regulación de las actividades con incidencia ambiental, denominadas tradicionalmente como actividades clasificadas.

En las ordenanzas municipales tipo, en relación con las actividades sometidas a autorización o licencia ambiental potencialmente “ruidosas”, se establecen distintas técnicas para minimizar la contaminación acústica, entre otras: tipologías de aislamiento para conseguir no superar los niveles de inmisión establecidas para cada zona; limitadores o equipos de control de la emisión (con las funciones de las cajas negras de los aviones o de los tacómetros de los vehículos de transporte),¹⁶ y la

exigencia de incorporar estudios acústicos en al documentación que debe presentar el titular de la actividad para obtener la autorización.¹⁷

3.3. Regulación específica de las actividades, instalaciones, máquinas e instrumentos potencialmente contaminantes: vehículos a motor, aparatos de alarma, actividades de ocio y espectáculos, trabajos en la vía pública y actividades de los vecinos en el interior de las edificaciones

Las ordenanzas, cuando afrontan el mayor foco de contaminación ambiental (el tráfico y los vehículos a motor), deben someterse a una legislación sectorial muy precisa y detallada que establece los criterios de homologación técnica y los límites de emisión sonora que deben cumplir estos vehículos. Por ello las ordenanzas establecen principalmente medidas de control del cumplimiento de la normativa sectorial de ruidos de los vehículos y de restricción de la circulación.

Cantabria:

Decreto 1/1997, de 9 de enero, por el que se crea la Comisión Regional de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas.

Castilla y León:

a) Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas; Decreto 159/1994, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, modificado por el Decreto 66/1998, de 26 de marzo, y por el Decreto 146/2001, de 17 de mayo, y Decreto 82/1998, de 28 de julio, de asignación de competencias a diversos órganos de la comunidad autónoma, sobre protección del medio ambiente.

b) Decreto 3/1995, por el que se establecen las condiciones a cumplir por los niveles sonoros o de vibraciones producidos en actividades clasificadas.

Castilla-La Mancha:

Decreto 37/1998, de 12 de mayo, de régimen de delegación de competencias en los ayuntamientos y las mancomunidades.

Cataluña:

a) Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, modificada por la Ley 13/2001, de 13 de julio, y Decreto 136/1999, de 18 de mayo, que aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero.

b) Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica.

Comunidad Valenciana:

a) Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y Decreto 54/1990, de 26 de marzo, sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

b) Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica.

Extremadura:

Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de reglamentación de ruidos y vibraciones.

Galicia:

a) Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de evaluación de impacto ambiental; Decreto 327/1991, de 20 de octubre, de evaluación de los efectos ambientales; Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección del medio ambiente, modificada por la Ley 2/1995, de 31 de marzo; Decreto 155/1995, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente; Decreto 156/1995, de inspección ambiental, y Orden de 30 de mayo de 1996, por la que se regulan la inspección ambiental y la tramitación de denuncias ambientales.

b) Ley 7/1997, de protección contra la contaminación acústica, y Decreto 150/1999, que aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica.

La Rioja:

Decreto 10/1997, de 27 de abril, de asunción y distribución de competencias transferidas por el Estado en materia de sanidad; Decreto 76/1990, de 12

de julio, de relación de normas específicas de control de la contaminación acústica aprobadas por las comunidades autónomas; Decreto 49/1998, de 31 de julio, que modifica el Decreto de 21 de marzo de 1997, de competencia, composición y funcionamiento de la Comisión del Medio Ambiente, y Acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente, de 18 de julio de 1996 (BO de La Rioja de 6 de agosto de 1996), que determina el contenido del proyecto técnico para instalación o ampliación de actividades clasificadas.

Madrid:

a) Ley 2/2002, de 19 de junio, de protección del medio ambiente y de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid.

b) Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid.

Murcia:

a) Decreto 88/1992, de 26 de noviembre, de delegación de competencias en el Ayuntamiento de Murcia en materia de actividades clasificadas, y Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental.

b) Decreto 48/1998, de protección del medio ambiente frente al ruido.

Navarra:

a) Ley foral 16/1989, de 25 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, modificada parcialmente por la Ley foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental; Decreto foral 32/1990, de 15 de febrero, que aprueba el Reglamento de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, modificado parcialmente por el Decreto foral 304/2001, de 22 de octubre, y Decreto foral 227/1993, de 19 de julio, que establece el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de urbanismo y de control de actividades para la protección del medio ambiente.

b) Decreto foral 135/1989, de 8 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones.

País Vasco:

Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente, en el capítulo III, del título tercero, relativo a la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, que contempla el régimen jurídico de aplicación a las actividades clasificadas, y Decreto 165/1999, de 9 de marzo, por el que se establece la relación de actividades exentas de la obtención de la licencia prevista en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente.

15. Los artículos 7 y 8 de la ordenanza tipo de Galicia se remiten a lo dispuesto en la Ley gallega 7/1997, de protección de la contaminación acústica, en lo relativo a las autorizaciones para las actividades relacionadas con los usos industriales, terciarios y de equipamientos.

16. Ver los artículos 17 a 19 de la ordenanza tipo de Andalucía.

17. Ver los artículos 16 y 17 de la ordenanza tipo de Castilla-La Mancha, los artículos 24 a 29 de la ordenanza tipo de Andalucía, o el artículo 13 de la ordenanza tipo de Cataluña.

Las ordenanzas, al regular las actividades que generan mayor conflictividad vecinal (las actividades de ocio y espectáculos), complementan aspectos vinculados con la legislación de actividades con incidencia ambiental (doble puerta, sonógrafo, aislamientos, etc.) y los relativos a la convivencia vecinal (entrada y salida de personas de los locales, actividades al aire libre y concentraciones ruidosas de ciudadanos). Las ordenanzas en este punto cumplen el papel de las tradicionales ordenanzas de policía y buen gobierno, que se complementa con el otro aspecto característico de éstas: la convivencia vecinal y las molestias acústicas que se producen desde los domicilios particulares.¹⁸

Finalmente, en esta relación de actividades singularmente relevantes en materia de contaminación acústica, las ordenanzas tipo examinadas regulan el uso del dominio público cuando es causa de molestia acústica (obras en general) y los aspectos de la prestación de los servicios públicos que causan mayor ruido (el supuesto paradigmático es la recogida de basuras nocturna).

3.4. La regulación de las zonas acústicamente saturadas

Una de las cuatro ordenanzas tipo, la de Andalucía, aborda una cuestión recogida en muchas ordenanzas municipales. Se trata de la regulación de las zonas de alta contaminación acústica por el efecto aditivo de actividades que singularmente consideradas cumplen los requisitos de insonorización, o podrían cumplirlos si la Administración tuviera una actitud vigilante. Se trata de un problema de ruido ambiental por acumulación de emisores diversos.¹⁹

18. Sirvan de ejemplo los artículos 51 a 54 de la ordenanza tipo de Andalucía.

19. Así, por ejemplo, zonas de la ciudad en las que los vehículos a motor no superan los límites permitidos, los aparatos de refrigeración y los cláxones y aparatos de alarma tampoco, la multitud de personas no gritan simultáneamente y los bares musicales y discotecas cumplen las normas de insonorización y, sin embargo, los vecinos sufren un ruido ambiental insoportable alentado en muchas ocasiones por la tolerancia administrativa frente a los incumplimientos de las normas reguladoras de actividades molesta o insalubres o de la convivencia ciudadana.

20. Las tres normas autonómicas específicas de protección contra el ruido aprobadas más recientemente afrontan la cuestión del siguiente modo:

a) El artículo 8 de la Ley catalana 16/2002 regula las zonas acústicas de régimen especial (ZARE) sin establecer técnicas concretas de actuación, dado que se limita a señalar que los municipios deben reducir progresivamente el ruido "con los diversos instrumentos legales, normativos y de control de los que disponen".

b) Los artículos 28 a 31 de la Ley valenciana 7/2002, con mayor precisión, regulan las zonas acústicamente saturadas, cuya declaración como tales permite suspender la concesión de licencias que pudieran agravar la situación, establecer horarios restringidos, prohibir la circulación de determinados vehículos y cualquiera otras que se consideren adecuadas.

c) Los artículos 17 a 20 del Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, del Gobierno de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía, regulan las zonas acústicamente saturadas, prevén las mismas medidas contempladas en la legislación valenciana y añaden: la suspensión de licencias de disminución o ampliación de actividades, salvo que conlleven disminución de la contaminación acústica; la prohibición o limitación de colocar mesas y sillas en la vía

Las técnicas de contención y reducción del ruido en las zonas saturadas están establecidas en numerosas normas autonómicas²⁰ y ahora en la legislación estatal del ruido.²¹ Existe una larga tradición de regulación por las ordenanzas municipales en esta materia. Alonso Segovia,²² al hilo del estudio del acuerdo de zonas saturadas adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza el 29 de septiembre de 1995, nos describe el proceso. En primer lugar, se dan pasos en el ámbito del planeamiento urbanístico (planes de mejora del medio urbano) y posteriormente en las ordenanzas municipales y una vez se muestran insuficientes las disposiciones relativas a la insonorización, aislamiento y las de orden público recogidas en el Reglamento de actividades y en el de espectáculos públicos, surgen en nuestro panorama normativo, paulatinamente, nuevas formas de regulación de este fenómeno. La autora citada afirma: "En un primer momento aparecieron las denominadas 'ordenanzas de distancias mínimas', con las que se trataba de evitar los ruidos [...] derivados de la acumulación de actividades en un determinado sector urbano [...], esas ordenanzas pronto se descubren insuficientes ante supuestos verdaderamente excepcionales de concentración ya establecida o consolidada. Surge en estos casos la novedosa medida [...] de declaración de zona saturada que podemos definir como el acotamiento de una superficie determinada sometiendo a especiales medidas [...]"

En la misma línea de actuaciones municipales se pueden citar, además de las ordenanzas de distancias mínimas²³ a que se refiere la citada autora, las ordenanzas que restringen la realización de obras de construcción

pública, y el establecimiento de límites de emisión al exterior más restrictivos que lo de carácter general, exigiendo a los titulares de actividades realizar las medidas correctivas complementarias.

21. Los artículos 25 y 26 de la LR regulan estas zonas con el nombre de "zonas de protección acústica especial", y como "zonas de situación acústica especial". Para las primeras, la ley exige la elaboración de planes zonales acústicos en los que pueden prever las siguientes actuaciones: a) señalar zonas en las que se apliquen restricciones horarias o por razón del tipo de actividad a las obras a realizar en la vía pública o en edificaciones; b) señalar zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias o de velocidad, y c) no autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes.

Para las segundas, que deben declararse si fracasan los planes zonales que se desarrollen en una zona de protección acústica especial, se aplicarán medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior.

22. ALONSO SEGOVIA, Beatriz. "Las zonas saturadas en Zaragoza: ¿cierto o desatino?", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 10, 1997, páginas 457 a 475.

23. Sirva para ejemplarizar las ordenanzas de distancias mínimas la Ordenanza del Ayuntamiento de Santander sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, aprobada el 24 de mayo de 1988. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Cantabria dictó sentencia el 16 de julio de 1992 desestimando el recurso interpuesto contra la ordenanza.

durante períodos determinados, normalmente veraniegos en los municipios turísticos, que son también una manifestación de protección de determinadas zonas ante las molestias que generan la suma aditiva de distintas actividades, en este caso, las derivadas de la construcción de edificios.²⁴

3.5. Las técnicas de control administrativo de la contaminación acústica: inspección, licencias, medidas cautelares, infracciones y sanciones

No todas las actividades que generan ruido precisan obtener autorización administrativa previa y las que la precisan pueden incumplir las condiciones, infringir el ordenamiento o estar obligadas a revisar la licencia periódicamente o a adaptarse a las modificaciones normativas. El control del ruido admite, por tanto, múltiples técnicas administrativas de control y por ello las ordenanzas regulan el régimen de inspección y vigilancia, el de autorización y el sancionador, con especial énfasis en el régimen de medidas cautelares.

En el ámbito de inspección, sancionador y de la adopción de medidas cautelares han sido sistemáticas las dificultades de las ordenanzas municipales para afrontar los problemas del ruido como consecuencia de las insuficiencias del ordenamiento para cumplir las garantías constitucionales. En este punto la Ley estatal del ruido da un vuelco a la situación: *a)* atribuye la potestad sancionadora a las comunidades autónomas y *a los ayuntamientos* (artículo 30); *b)* establece una habilitación legal expresa para realizar las tareas de inspección en materia de ruidos (artículo 27); *c)* detalla un cuadro completo de infracciones respecto del incumplimiento de valores límite y condiciones establecidas en materia acústica en el ejercicio de actividades sometidas a autorización, en la utilización de instalaciones y equipos y en la construcción de edificaciones, tipifica como infracción el incumplimiento de las medidas cautelares impuestas y reserva a la tipificación por ordenanza de los comportamientos acústicamente incívicos o que lesionen las relaciones de buena vecindad (artículo 28); *d)* establece un cuadro de sanciones (artículo 29), y *e)* determina las medidas cautelares que

se pueden imponer una vez iniciado el procedimiento sancionador.

El cambio normativo es sin duda de enorme calado, desde una perspectiva de conjunto de los municipios españoles, sin perjuicio que en el análisis pormenorizado en la segunda parte de este trabajo se nos plantearán los problemas de la incorporación a las ordenanzas municipales del nuevo régimen, proceso en el que debe tenerse presente la legislación autonómica vigente (por ejemplo, la inspección, la tipificación y la sanción de la “movida” en la calle debe establecerse en las ordenanzas con la perspectiva que resulta de la legislación autonómica que prohíbe la venta y el consumo de bebidas en la calle). También deberemos ponderar la existencia de criterios técnicos discutibles en la ley estatal (por ejemplo, se sigue sosteniendo que la revocación o suspensión de una licencia por incumplimiento de las condiciones que permiten su ejercicio es una sanción y no una mera revocación de un acto administrativo, el cese de su eficacia mientras no se restablecen esas condiciones o un supuesto de reacción administrativa ante el ejercicio de la actividad sin licencia, dado que se realiza con una licencia que no ampara la concreta forma en que se lleva a cabo).

4. La Directiva 2002/49/CE del Parlamento y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y la Ley estatal 37/2003, del ruido (LR)

4.1. La directiva

El cambio normativo a que nos hemos referido en el inicio de este trabajo lo encabeza la Directiva 2002/49/CE del Parlamento y del Consejo, sobre *evaluación y gestión del ruido ambiental*.²⁵ Es un importante paso que debe enmarcarse en el giro que se produce en la opinión de las instituciones comunitarias, a partir del libro verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido.²⁶ En el apartado 4 del libro verde (“Hacia un nuevo marco para la política comunitaria contra el ruido”) ya se sugieren ámbitos en los que es necesario un planteamiento común, en concreto, el establecimiento de métodos comunes de evaluación, la

24. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Baleares sanciona la legalidad de una de estas ordenanzas en la Sentencia de 1 de junio de 2001. En concreto, se impugna el artículo 69.3.a) de la Ordenanza de policía y buen gobierno del municipio de Santanyí, que establece: “En las zonas de Cala d’Or, Cala Egos, Porto Petro, Cala Figuera y en la zona de Cala Santanyí en un radio de 200 m de hoteles y restaurantes, desde el 15 de mayo al 15 de octubre de cada año, no se podrá ejecutar ningún tipo de obra, excepto aquellas que puedan ser autorizadas por la Comisión de Gobierno en el interior de edificios que estén completamente terminados por fuera y cerrados, así como obras menores de carácter urgente que sean necesarias por razones de ornato, seguridad o salubridad.”

25. El alcance que tiene el concepto ruido ambiental en la Directiva 2002/49/CE, y por consiguiente el alcance de las técnicas que arbitra, debe

establecerse desde la perspectiva positiva (define el ruido ambiental como el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación) y desde la perspectiva negativa (excluye de su ámbito de aplicación al ruido producido por la propia persona expuesta, por las actividades domésticas, por los vecinos, los producidos en el lugar de trabajo y en el interior de medios de transporte, y los ruidos debidos a las actividades militares en zonas militares).

26. Documento COM (96) 540 final, Bruselas, de 4 de noviembre de 1996.

determinación de índices comunes de exposición y el intercambio de información; se prevén acciones sobre las diferentes fuentes, con atención prioritaria a los medios de transporte, y se señala la necesidad de actuar desde un enfoque integrado. Se afirma, expresamente, en este último sentido, que la Comunidad puede desempeñar un papel de ayuda a los estados miembros en los instrumentos de planificación territorial, educación y aumento de sensibilización en relación con el ruido.

Como es sabido, la actuación comunitaria estaba inicialmente más centrada, en cita obligada de Krämer, en garantizar la libre circulación de mercancías que en la protección contra el ruido,²⁷ lo cual dirigió la actividad del legislador comunitario a establecer limitaciones para vehículos, instalaciones y aparatos potencialmente ruidosos.²⁸

El ruido ambiental es el resultado aditivo de distintos emisores acústicos y su evaluación y gestión, en los términos previstos en la Directiva 2002/49/CE, deberá realizarse obligatoriamente respecto de las grandes aglomera-

ciones de la población y a los grandes ejes viarios, ferroviarios y grandes aeropuertos,²⁹ ámbitos de actuación que responden a los objetivos citados del libro verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido. Sin perjuicio de esos ámbitos concretos y directos de incidencia (grandes aglomeraciones y áreas de influencia de las grandes infraestructuras), la directiva tiene un contenido normativo que incidirá necesariamente en la actuación municipal por la vía de las ordenanzas y de la planificación, con independencia de la población de los municipios y de su cercanía a grandes ejes de comunicación o aeropuertos.

En primer lugar, la directiva establece las bases para una evaluación objetiva con técnicas comunes, en todo el territorio de la Unión Europea, del ruido. Es indudable la relevancia jurídica de objetivar el concepto ruido,³⁰ pero con carácter previo, deben objetivarse las formas de cálculo, cuantitativa y cualitativamente, y en este ámbito la directiva satisfará esa necesidad para el ruido ambiental al fijar los indicadores de ruido (que

27. KRÄMER, L. *Derecho ambiental y Tratado de las Comunidades Europeas*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, página 251.

28. La relación brevemente comentada de normas comunitarias de control del ruido en vehículos a motor, motocicletas, máquinas y materiales utilizados en las obras de construcción, de tractores agrícolas y forestales, aeronaves subsónicas, cortadoras de césped, aparatos domésticos, máquinas de uso al aire libre y reducción del ruido en los aeropuertos se puede encontrar en PÉREZ MARTOS, José, *Ordenación jurídica del ruido*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, páginas 196 a 219. En la misma obra se relacionan las normas internas españolas en la legislación de industria (páginas 303 a 314), máquinas de uso al aire libre (página 314), vehículos a motor y medios de transporte aéreo (páginas 317 a 328).

29. Los instrumentos técnicos, el plazo para realizarlos y las aglomeraciones e infraestructuras de transporte en las que deben llevarse a cabo se establecen en los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva.

Artículo 3. Definiciones

A efectos de la presente Directiva se entenderá por: a) ... k) "aglomeración": la porción de un territorio, delimitado por el Estado miembro, con más de 100.000 habitantes y con una densidad de población tal que el Estado miembro la considera zona urbanizada; [...] n) "gran eje viario": cualquier carretera regional, nacional o internacional, especificada por el Estado miembro, con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año; o) "gran eje ferroviario": cualquier vía férrea, especificada por el Estado miembro, con un tráfico superior a 30.000 trenes por año; p) "gran aeropuerto": cualquier aeropuerto civil, especificado por el Estado miembro, con más de 50.000 movimientos por año (siendo movimientos tanto los despegues como los aterrizajes), con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras; [...]

Artículo 7. Elaboración de mapas estratégicos de ruido

1. Los estados miembros garantizarán que a más tardar el 30 de junio de 2007 se hayan elaborado y, en su caso, aprobado por las autoridades competentes mapas estratégicos de ruido sobre la situación del año civil anterior, correspondientes a todas las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes y a todos los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, y grandes aeropuertos presentes en su territorio.

A más tardar el 30 de junio de 2005, y después cada cinco años, los estados miembros comunicarán a la Comisión los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, los grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, los grandes aeropuertos y las aglomeraciones de más de 250.000 habitantes presentes en su territorio. 2. Los estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, a más tardar el 30 de junio de 2012, y después cada cinco años, se hayan elaborado y, en su caso, aprobado por las autoridades competentes mapas

estratégicos de ruido sobre la situación del año civil anterior, correspondientes a todas las aglomeraciones urbanas y a todos los grandes ejes viarios y grandes ejes ferroviarios presentes en su territorio. A más tardar el 31 de diciembre de 2008, los estados miembros comunicarán a la Comisión todas las aglomeraciones presentes en su territorio y todos los grandes ejes viarios y grandes ejes ferroviarios presentes en su territorio. 3. [...]

Artículo 8. Planes de acción

1. Los estados miembros garantizarán que, a más tardar el 18 de julio de 2008, las autoridades competentes hayan elaborado planes de acción encaminados a afrontar, en su territorio, las cuestiones relativas al ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido, si fuese necesaria, con respecto a:

a) los lugares próximos a grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, a grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, y a grandes aeropuertos, y b) las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes. Dichos planes tendrán por objeto también proteger las zonas tranquilas contra el aumento del ruido. Las medidas concretas de los planes de acción quedarán a discreción de las autoridades competentes pero deberán afrontar en particular las prioridades que puedan determinarse como consecuencia de la superación de determinados valores límite o según otros criterios elegidos por los estados miembros y deberán aplicarse, en particular, a las zonas más importantes establecidas de acuerdo con los mapas estratégicos de ruido. 2. Los estados miembros garantizarán que, a más tardar el 18 de julio de 2013, las autoridades competentes hayan elaborado planes de acción, en particular para afrontar las prioridades que puedan determinarse como consecuencia de la superación de determinados valores límite o según otros criterios elegidos por los estados miembros correspondientes a las aglomeraciones, a los grandes ejes viarios situados en su territorio, así como a los grandes ejes ferroviarios situados en su territorio. 3. [...]

30. Alonso García señala las características del ruido susceptibles de medición (nivel de intensidad sonora, que corresponde a la energía transmitida al oído por la vibración aérea y se evalúa en nivel de decibelios, la altura o frecuencia que corresponde al número de vibraciones dobles por segundo expresados en hertzios y el espectro o composición del ruido complejo, frente al puro, que presenta una frecuencia única), para afirmar seguidamente: "La misión del jurista consiste en la objetivación de los criterios de la receptibilidad y tolerabilidad al ruido considerados 'normales' para el ciudadano medio, asignándoles según las coordenadas anteriormente señaladas, un valor máximo. Este valor se traslada a las normas y reglamentaciones jurídicas. El traspaso de este límite marca, a la vez, la frontera de la no deseabilidad subjetiva y el inicio de la contaminación acústica en sentido objetivo", ALONSO GARCÍA, M.ª Consuelo, "El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica", Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, página 28.

son magnitudes físicas para describir el ruido ambiental, que tienen una relación con un efecto nocivo)³¹ que deben utilizarse en la elaboración de mapas de ruido y mapas estratégicos de ruido. En cuanto a los métodos de evaluación (que permiten calcular, predecir, estimar o medir el valor de un indicador de ruido o el efecto o efectos nocivos correspondientes), el artículo 5 de la directiva establece que hasta que no se usen con carácter obligatorio métodos comunes de evaluación para la determinación de los indicadores Lden (indicador de ruido día-tarde-noche), y Lnight (indicador de ruido en período nocturno), ambos descritos en el anexo 1 de la directiva, los estados miembros podrán utilizar a estos efectos los indicadores de ruido nacionales existentes y otros datos conexos, que deberán transformarse en los indicadores anteriormente citados.

El establecimiento de indicadores y de una evaluación objetiva y común es imprescindible para conseguir el primer objetivo de la directiva: establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición *al ruido ambiental*.³²

Para evitarlo, prevenirlo y reducirlo el primer instrumento técnico es la elaboración de mapas de ruido y mapas estratégicos de ruido (definido el mapa de ruido como la presentación de datos sobre una situación acústica existente o pronosticada en función de un indicador de ruido y el mapa estratégico como un mapa diseñado para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada, debido a la existencia de distintas fuentes de ruido, o para poder realizar predicciones globales para dicha zona) según los indicadores y métodos de evaluación que se relacionan en los artículos 5 y 6 y en los anexos de la directiva.

Los mapas de ruido y la información a los ciudadanos de su contenido (que conllevará que tomen conciencia del problema en forma objetiva y permitirá recabar su participación y su complicidad en el establecimiento y la ejecución de las decisiones administrativas) son el punto de partida para establecer los planes de acción (definidos en la directiva como los planes encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido si fuere necesario) y la planificación acústica (el control del ruido futuro mediante medidas planificadas, como la ordenación

territorial, la ingeniería de sistemas de gestión del tráfico, la ordenación de la circulación, la reducción del ruido con medidas de aislamiento acústico y la lucha contra el ruido en su origen).

El itinerario jurídico de actuación que conllevará la directiva directamente para concretas conglomeraciones urbanas y para los grandes ejes de comunicación (que aunque no se aparta sustancialmente del seguido por las ordenanzas municipales vigentes más avanzadas, sí aporta nuevas variables), tiene como claves: el balance de situación, la acústica ambiental, la participación ciudadana, los planes de acción y la planificación acústica.

Los planes de acción deberán reducir el ruido y sus efectos con la adopción de medidas concretas a criterio, dice la directiva, de las autoridades competentes. Ello significa, desde la perspectiva de nuestro ordenamiento interno, como mínimo, la adopción de medidas concretas en orden a mejorar el comportamiento cívico-acústico de los vecinos y de los usuarios de vehículos y equipos potencialmente ruidosos; el control previo de la instalación de nuevos emisores acústicos y el control y reducción de la contaminación producida por los focos acústicos emisores existentes y ya autorizados.

La planificación acústica, al igual que los planes de acción, exige la zonificación del territorio a efectos de contaminación acústica (dado que el ruido que merece el calificativo de contaminación acústica intolerable no es el mismo en una zona industrial que en una zona de equipamientos y dotaciones públicas de salud y atención a personas de la tercera edad) y la necesaria coordinación entre el balance de contaminación acústica y las decisiones de ordenación urbanística. La incorporación progresiva en el actuar de nuestras administraciones de las técnicas que la norma comunitaria establece con carácter común para todos los miembros de la Unión Europea, obligará a profundizar en la coordinación entre las decisiones sobre la contaminación acústica y la ordenación del territorio y el urbanismo.

Muchos de los contenidos normativos de la directiva ya configuraban las técnicas de lucha contra el ruido previstas en algunas normas autonómicas y utilizadas por las mejores ordenanzas municipales, en el marco del ordenamiento interno. A partir de la transposición de la directiva, creemos, todo ello se generalizará, con las adaptaciones que sean precisas, al conjunto del

31. La directiva distingue los siguientes indicadores de ruido: Lden (indicador de ruido día-tarde-noche): el indicador de ruido asociado a la molestia global; Lday (indicador de ruido diurno): el indicador de ruido asociado a la molestia durante el período diurno; Levening (indicador de ruido en período vespertino): el indicador de ruido asociado a la molestia durante el período vespertino; Lnight (indicador de ruido en período nocturno): el indicador de ruido correspondiente a la alteración del sueño. Todos ellos se describen en el anexo 1 de la directiva.

32. De acuerdo con el artículo 1.1 debe conseguirse mediante la *determinación de la exposición* al ruido ambiental, a través de la *elaboración de*

mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los estados miembros; la puesta a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos; y la adopción de *planes de acción por los estados miembros, tomando como base los resultados de los mapas de ruidos*, con vistas a *prevenir y reducir* el ruido ambiental siempre que sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos en la salud humana, y a mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea satisfactoria.

territorio y a todos los municipios que afronten el problema.

Finalmente, la interrelación entre urbanismo y medio ambiente, que tiene como conexión el desarrollo sostenible, también se pone de manifiesto en el ámbito del ruido y conllevará que las técnicas a que hemos venido haciendo referencia se generalicen también por la vía del planeamiento urbanístico.

4.2. La Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (LR)

La LR tiene por objeto, en primer lugar, la transposición al ordenamiento interno de las técnicas para evitar, prevenir y reducir el ruido ambiental establecidas en la Directiva 2002/49/CE y las fechas límite en las que deben estar aprobados los mapas de ruido y los planes de acción de las grandes aglomeraciones de población y zonas afectadas por grandes infraestructuras de transporte.³³ En segundo lugar, atribuir las competencias que conlleva la transposición de las técnicas comunitarias, entre los tres niveles del poder territorial, con una reserva de competencias de gran relevancia para Estado.

En este punto ya se ha cuestionado la constitucionalidad de tales atribuciones mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En el caso del Parlamento de Cataluña el recurso se fundamenta en el Dictamen del *Consell Consultiu* de la Generalidad número 249, de 28 de enero de 2004,³⁴ y se interpone contra: a) la disposición final primera de la LR, en la medida que declara aplicables, a los apartados 2 y 3 del artículo 4 y a las disposiciones adicionales segunda y tercera, los títulos competenciales que el artículo

149.1.13.^a, 20.^a, 21.^a y 24.^a de la Constitución española otorga al Estado, y b) en la medida que declara básicos los artículos 10.2, 12.1, 12.3, 13.a) y 15.3 y la disposición adicional séptima.

Entendemos que la transposición y la atribución de competencias son las dos principales funciones de la LR, dado que no establece mecanismos de coordinación entre las técnicas de lucha contra el ruido previstas en la Directiva 2002/49/CE y las de control y prevención integrados de la contaminación (Directiva 96/61/CE) y las de evaluación de impacto ambiental en sentido amplio (evaluación estratégica de planes y programas prevista en la Directiva 2001/42/CE, evaluación de impacto ambiental de autorizaciones y proyectos prevista en la Directiva 85/337/CEE, modificada por la 97/11/CE, o la evaluación prevista en el artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres).

La LR tampoco establece una regulación específica (salvo la indirecta para las “zonas de protección acústica especial” y “zonas de situación acústica especial”) o una concreción de las técnicas comunitarias, para hacer frente a una de las actividades que mayor conflictividad vecinal producen, como son el ocio y la “movida” en la calle. En este aspecto hace especial incidencia De Andrés Alonso. Este autor primero se hace eco de las opiniones doctrinales que señalan que la Directiva 2002/49/CE no hace frente a este problema al considerar que no se necesitan nuevas habilitaciones legales para abordar el problema de los ruidos nocturnos en la calle cuando es ocupada por aglomeraciones de ciudadanos de “fiesta” y, seguidamente, señala que “se echa en falta (en la Ley estatal del ruido, aunque la opinión la emite

33. Para determinar el calendario para implementar los mapas de ruido y los planes de acción y el concepto de gran aglomeración y grandes ejes viarios, ferroviarios y grandes aeropuertos hay que examinar los artículos 3 y 14 de la LR y la disposición final primera:

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de esta ley, se entenderá por: a) ... g) *Gran eje viario*: cualquier carretera con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año. h) *Gran eje ferroviario*: cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30.000 trenes por año. i) *Gran aeropuerto*: cualquier aeropuerto civil con más de 50.000 movimientos por año, considerando como movimientos tanto los despegues como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras. [...]

Artículo 14. Identificación de los mapas de ruido

1. En los términos previstos en esta ley y en sus normas de desarrollo, las administraciones competentes habrán de aprobar, previo trámite de información pública por un período mínimo de un mes, mapas de ruido correspondientes a: a) *Cada uno de los grandes ejes viarios, de los grandes ejes ferroviarios, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones, entendiéndose por tales los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determina reglamentariamente*, de acuerdo con el calendario establecido en la disposición adicional primera, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2. b) Las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica.

2. En relación con las aglomeraciones a las que se refiere el apartado 1, las comunidades autónomas podrán: a) Delimitar como ámbito territorial

propio de un mapa de ruido un área que, excediendo de un término municipal, supere los límites de población indicados en dicho precepto y tenga una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente. b) Limitar el ámbito territorial propio de un mapa de ruido a la parte del término municipal que, superando los límites de población aludidos en el párrafo anterior, tenga una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente.

Disposición adicional primera. Calendario de aplicación de esta ley

1. Los mapas de ruido habrán de estar aprobados: a) Antes del día 30 de junio de 2007, los correspondientes a cada uno de los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, de los grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes. b) Antes del día 30 de junio de 2012, los correspondientes a cada uno de los restantes grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y aglomeraciones. 2. Los planes de acción en materia de contaminación acústica habrán de estar aprobados: a) Antes del día 18 de julio de 2008, los correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido a los que se refiere el párrafo a) del apartado anterior. b) Antes del día 18 de julio de 2013, los correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido a los que se refiere el párrafo b) del apartado anterior.

34. Mientras estaba en prensa este comentario se acuerda la interposición de recurso de inconstitucionalidad en la sesión plenaria del Parlamento de 11 de febrero de 2004, que se fundamenta en el dictamen del *Consell Consultiu* de la Generalitat de Cataluña número 249, de 28 de enero de 2004, a cuyo contenido se puede acceder en la página www.cconsultiu.es.

cuando estaba en fase de proyecto) una decidida prohibición de actividades o comportamientos que individual o colectivamente comporten molestias que los ciudadanos no tengan la obligación de soportar en horario nocturno [...] ni tan siquiera se hace precisa la prohibición del consumo de alcohol en la calle, como algunas comunidades autónomas han considerado, pero sí al menos un precepto que evite las frecuentes aglomeraciones nocturnas”.³⁵

Para acabar de dar una visión panorámica de la LR debe hacerse referencia a un tercer gran ámbito objetivo: la inspección, las infracciones y sanciones en materia de ruido y las medidas cautelares que pueden adoptarse una vez iniciado el procedimiento sancionador. Regulación esta sí transversal que afecta a todos los ámbitos y significa facilitar la lucha contra la contaminación acústica por incumplimiento de cualquier tipo de normas cuando comportan generar ruido “prohibido” o “no autorizado” o con infracción de “las condiciones de la autorización, homologación o cualquiera otra técnica de control que corresponda”.³⁶

Ya señalamos en el apartado 2 anterior nuestra opinión sobre la importancia de la atribución competencial a las comunidades autónomas y a los municipios que se establece en el artículo 6, en relación con el 4 y el 18, y el destacado papel que corresponde a las ordenanzas locales de policía y buen gobierno, a tenor de los artículos 2 y 28.5. En el apartado 3.5 anterior hemos señalado la importancia y las dudas que nos plantea la regulación de la inspección, las medidas cautelares y las infracciones y sanciones tipificadas por la LR. Ahora nos

centraremos en las competencias ejercidas o atribuidas al Estado en la LR.

La LR tiene carácter de legislación básica y su fundamento es la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre medio ambiente, sin perjuicio de los títulos competenciales específicos que fundamentan las disposiciones adicionales segunda, tercera, quinta y sexta y la transitoria tercera (ver disposición final primera).

En la LR adquiere un valor muy relevante la técnica de zonificación del territorio en áreas acústicas y el alcance de las competencias estatales en este ámbito también es muy relevante, desde una doble perspectiva: la ley fija la tipología de áreas y el gobierno ha de establecer los objetivos de calidad acústica para cada tipología de área acústica. Destaca, al hilo de la regulación comunitaria, la importancia de los mapas de ruido y de los planes de acción en materia de contaminación acústica respecto de los cuales también las competencias estatales son muy relevantes: el Gobierno dicta las normas que determinarán su ámbito territorial, los tipos de mapas de contaminación acústica, el contenido mínimo de cada uno de ellos, su formato y su forma de presentación al público y el contenido mínimo de los planes de acción.

La LR reserva al gobierno estatal la determinación de los índices acústicos, los valores de emisión de los distintos emisores acústicos (y los de inmisión en el interior de los medios de transporte de titularizada estatal) y los métodos de evaluación de límites de emisión y de los instrumentos y procedimientos de evaluación acústica.

35. DE ANDRÉS ALONSO, F. L. *El tratamiento administrativo de la contaminación acústica*, A Coruña, 2003, obra a la que se puede acceder en formato PDF desde la página www.ruidos.org.

36. Sirva para acreditarlo el artículo 28 que regula las infracciones en la siguiente forma:

1. Sin perjuicio de las infracciones que puedan establecer las comunidades autónomas y los ayuntamientos, las infracciones administrativas relacionadas con la contaminación acústica se clasifican en muy graves, graves y leves.

2. Son infracciones muy graves las siguientes:

a) La producción de contaminación acústica *por encima de los valores límite establecidos en zonas de protección* acústica especial y en zonas de situación acústica especial. b) *La superación de los valores límite* que sean aplicables, cuando se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas. c) *El incumplimiento de las condiciones establecidas*, en materia de contaminación acústica, en la autorización ambiental integrada, en la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, en la licencia de actividades clasificadas o en otras figuras de intervención administrativa, cuando se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas. d) *El incumplimiento de las normas que establezcan requisitos relativos a la protección de las edificaciones contra el ruido*, cuando se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas. e) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la adopción de medidas provisionales conforme al artículo 31.

3. Son infracciones graves las siguientes:

a) *La superación de los valores límite* que sean aplicables, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente ni se haya

puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas. b) *El incumplimiento de las condiciones* establecidas en materia de contaminación acústica, en la autorización ambiental integrada, en la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, en la licencia de actividades clasificadas o en otras figuras de intervención administrativa, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas. c) *La ocultación o alteración maliciosa de datos relativos a la contaminación acústica* aportados a los expedientes administrativos encaminados a la obtención de autorizaciones o licencias relacionadas con el ejercicio de las actividades reguladas en esta ley. d) *El impedimento, el retraso o la obstrucción a la actividad inspectora* o de control de las administraciones públicas. e) *La no-adopción de las medidas correctoras* requeridas por la Administración competente en caso de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

4. Son infracciones leves las siguientes:

a) *La no-comunicación a la Administración competente de los datos requeridos* por ésta dentro de los plazos establecidos al efecto. b) *La instalación o comercialización de emisores acústicos sin acompañar la información sobre sus índices de emisión*, cuando tal información sea exigible conforme a la normativa aplicable. c) El incumplimiento de las prescripciones establecidas en esta ley, cuando no esté tipificado como infracción muy grave o grave.

5. Las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con: a) El ruido procedente *de usuarios de la vía pública* en determinadas circunstancias. b) *El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos*, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales. (La cursiva en el texto del artículo es nuestra.)

Asimismo reserva al Gobierno del Estado la definición de los objetivos de calidad acústica aplicables a los distintos tipos de áreas acústicas (que se fijan directamente en la ley, aunque con el carácter de tipos o categorías susceptibles de ser ampliadas por las comunidades autónomas) e indica que para establecer estos objetivos deberá tener en cuenta los valores de los índices de inmisión y emisión, el grado de exposición de la población, la sensibilidad de la fauna y de sus hábitats, el patrimonio histórico expuesto y la viabilidad técnica y económica.

Finalmente, el Gobierno estatal es el que debe fijar los objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales.

En definitiva, la LR atribuye al gobierno estatal el establecimiento de los parámetros de calidad acústica, tanto desde la perspectiva de los focos de emisión, como desde la perspectiva de inmisión ambiental, en las áreas acústicas, como de inmisión en el interior de los domicilios y de los edificios (artículos 8, 11, 12 y 13) y establece directamente por ley estatal las categorías abstractas de áreas acústicas respecto de las que el Gobierno del Estado establece los objetivos de calidad acústica.

El segundo gran ámbito de reserva a la competencia estatal lo constituyen todas las competencias de ejecución de la ley en relación con las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal, que vertebran áreas acústicas de sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte.

Ello significa que respecto de estas infraestructuras corresponde a la Administración del Estado: *a)* la aprobación y revisión de los mapas de ruido de estas infraestructuras y, por tanto, de las áreas acústicas de los sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte y la correspondiente información al público; *b)* la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre; *c)* la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en una área

acústica constituida por la zona de afectación de una infraestructura de transporte de titularidad estatal; *d)* la elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido y la correspondiente información al público; *e)* la ejecución de las medidas previstas en el plan; *f)* la declaración de una área acústica afectada por una infraestructura de transporte como zona de protección acústica especial, si concurren las circunstancias que lo exigen, así como la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico, y *g)* la declaración como zona de situación acústica especial, si fracasan las medidas correctoras que conlleva la declaración de zona de protección especial, así como la adopción y ejecución de las correspondientes medidas correctoras específicas.

5. La perspectiva de la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas

5.1. Las exigencias de la doctrina del TEDH y del TC para que la contaminación medioambiental vulnere el derecho a la vida privada y familiar (artículo 8.1 del Convenio de Roma) y a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 de la CE)

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a los supuestos en los que la contaminación medioambiental afecta a los derechos a la vida privada y familiar es sobradamente conocida. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la contaminación medioambiental grave puede afectar al bienestar de las personas e impedirles disfrutar de sus casas de manera que afecte de forma adversa a su vida privada y familiar sin poner en grave peligro, sin embargo, su salud, en general, y que una degradación del medio ambiente puede suponer una violación de un derecho específico reconocido por el Convenio. El estado actual de la doctrina del Tribunal se resume en la Sentencia de 22 de mayo de 2003 (Asunto *Kyrtatos contra Grecia*)³⁷ cuando establece: "El elemento crucial que debe estar

37. Los titulares de dos terrenos, junto con una asociación de defensa del medio ambiente, presentaron un recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que trazaron los nuevos límites urbanos de varios municipios y una licencia de construcción, que consideraban ilegales por ser el área en cuestión un terreno pantanoso, y el artículo 24 de la Constitución griega, que protege el medio ambiente, dispone que no se pueden construir asentamientos urbanos en dichos lugares. El recurso fue estimado y se declaró se había producido una vulneración del mencionado precepto, por cuanto el nuevo trazado ponía en riesgo una zona pantanosa, hábitat natural importante para varias especies protegidas. Posteriormente un comité especial del Tribunal Supremo Administrativo griego falló que las autoridades no habían cumplido las resoluciones anteriores, no habían demolido los edificios construidos sobre la base de las licencias mencionadas y habían continuado concediendo más licencias de construcción en la zona. Los mencionados titulares de los terrenos presentaron una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por considerar que se habían violado los ar-

tículos 6.1 y 8 del Convenio. El Tribunal admitió la existencia de una vulneración del artículo 6.1, condenando por ello al Estado a indemnizar por daños morales a los demandantes (20.000 y 10.000 euros, respectivamente, y 5.000 euros conjuntamente), pero no la vulneración del artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar), por el perjuicio al medio ambiente causado en la zona circundante a su domicilio.

Los argumentos concretos en los que se fundamenta la no-vulneración del artículo 8 del Convenio, se sintetizan en: "[...] *los demandantes no han presentado ningún argumento convincente que demuestre que el supuesto daño a las aves y a otras especies protegidas que viven en la zona pantanosa es tal como para afectar directamente a sus propios derechos en virtud del artículo 8.1 del Convenio. Hubiera podido ser distinto si, por ejemplo, el deterioro medioambiental del que se quejan hubiera consistido en la destrucción de una zona boscosa lindante con la casa de los demandantes, situación que podía haber afectado más directamente al propio bienestar de los demandantes*" (FJ 53). En cuanto a las molestias que producía el vecindario a los

presente para determinar si, en las circunstancias de un caso, la contaminación medioambiental ha afectado de manera adversa a uno de los derechos que protege el apartado 1 del artículo 8, es la existencia de un efecto dañino en la esfera privada o familiar de la persona y no simplemente el deterioro general del medio ambiente.”

Son antecedentes conocidos las sentencias *Zimmermann y Steiner*, de 13 de julio de 1983, *Powell y Rainer*, de 21 de febrero de 1990, *López Ostra*, de 9 de diciembre de 1994, *Guerra*, de 19 de febrero de 1998, y *Hatton y otros*, de 2 de octubre de 2001.

La Sentencia *Zimmerman y Steiner* resulta de una reclamación por el incumplimiento del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al haberse desatendido la exigencia de dictar justicia en un plazo razonable. Su cita en los estudios de contaminación acústica obedece a que el tema de fondo era una reclamación de indemnización por daños morales causados por el ruido y la polución emitida por la actividad aeroportuaria, formulada por dos personas que habían alquilado un inmueble en las proximidades del aeropuerto de Zurich Kloten. La sentencia tiene el mérito de hacerse eco del conflicto originario y hacer así que por primera vez aparezcan los problemas del ruido en un fallo del TEDH.

La Sentencia *Powell y Rayner* es desestimatoria y concluye que el Reino Unido no ha violado el artículo 8 del Convenio. Constituye un antecedente que va a ser desplazado por la Sentencia *Hatton y otros*, dado que las dos coinciden en el objeto, una reclamación por daños producidos por el funcionamiento del aeropuerto de Heathrow, pero con resultado totalmente distinto. En el primer caso el TEDH entiende que el gobierno británico, “al determinar el alcance de los medios para dismi-

nuir el ruido de las aeronaves que salen de Heathrow de que allí toman tierra (no se puede pretender razonablemente que haya) sobrepasado su margen de apreciación no alterado el equilibrio justo que exige el artículo 8”. En el segundo, el TEDH no acepta que los modestos pasos dados para mejorar el problema de ruido nocturno en el aeropuerto de Heathrow sean capaces de constituir las medidas necesarias para proteger la posición de los demandantes y declara, por cinco votos contra dos, que hubo violación del artículo 8 del Convenio.

En la Sentencia *López Ostra* se condena al Estado español por violación del artículo 8 del Convenio por no haber mantenido un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca –el de disponer de una planta depuradora– y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar. El supuesto de hecho lo configuran las inmisiones contaminantes producidas por una planta depuradora instalada sin licencia y en el funcionamiento de la cual la tutela y control de las administraciones competentes incumplen las obligaciones que les impone el ordenamiento jurídico español.

En la Sentencia *Guerra* el TEDH considera una violación del derecho a la vida privada y familiar la falta de información a la población sobre los peligros y medidas a adoptar en caso de accidente en una fábrica química, calificada de alto riesgo.

Estas sentencias han consolidado una línea de interpretación que incorpora en el haz de facultades del derecho a la vida privada y familiar y a su domicilio, la de impedir afectaciones por contaminación.

También es conocida la posición del Tribunal Constitucional en la STC 2001/119, de cita obligada en cualquier comentario sobre contaminación acústica.³⁸ El TC

demandantes como resultado del desarrollo urbano de la zona, el Tribunal consideró que “[...] no ha alcanzado el grado suficiente de gravedad como para ser tenido en cuenta a efectos del artículo 8” (FJ 54).

38. La STC 2001/119, de 24 de mayo, desestima el recurso de amparo contra la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 21 de julio de 1998, a la que resulta conveniente referirse, en los términos recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional para comprender el objeto del debate y las pretensiones formuladas:

“[...] la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó sentencia desestimatoria de las pretensiones ejercitadas por la entonces actora y ahora recurrente en amparo, con imposición a la misma de las costas, por ser preceptivo. Al respecto, interesa destacar que el órgano judicial, tras señalar que su actuación había de ceñirse, debido a la vía especial utilizada, a determinar si el acto administrativo impugnado, consistente en la desestimación por silencio de la reclamación formulada, vulneraba o incidía en los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, consideró que, a la vista de las pruebas practicadas y del informe médico aportado por la demandante no podía alcanzarse tal conclusión, puesto que el nivel de decibelios medidos desde el zaguán colindante con la discoteca ubicada en los bajos de la finca en que se encuentra el piso de aquella oscilaba entre 35 y 37 decibelios. Concretamente, en el fundamento segundo de la indicada sentencia se afirma: ‘Que en cuanto al fondo, apareciendo de la prueba practicada como, el número de decibelios medidos, desde el zaguán colindante a la discoteca ubicada en los bajos de la finca en que se encuentra el piso de la actora oscila entre 35 y 37

decibelios, a tal intensidad no puede atribuirse los efectos pretendidos de considerarse vulnerados los artículos 15 y 18.1 y 2 de la CE, como atentatorio a la vida, salud, intimidad e inviolabilidad del domicilio, tanto más cuanto, en el documento núm. 17, acompañado con la demanda, en el que la actora apoya su postura sobre los derivados efectos del ruido en su salud, en tal documento citado, el informe médico de referencia se limita a indicar que la actora ha estado varios años en tratamiento por insomnio, pero sin especificar en qué tiempo y por qué causa, añadiendo que, actualmente no necesita tratamiento, ante lo cual, en base al resultado de la prueba practicada, no cabe apreciar en el presente caso una vulneración de los derechos fundamentales reseñados, y, como derivada consecuencia, no resulta posible en este proceso acceder a conceder esa reclamada indemnización en cuanto derivada de tal pretendida vulneración de un derecho fundamental, sin perjuicio de que, si se estima por la actora que la situación fáctica aquí alegada, a la vez pueda subsumirse en el artículo 139 y concordantes de la Ley 30/1992, pueda, a través del proceso ordinario, reclamar los efectos previstos en tal normativa, y de la prueba resultante, obtener la pertinente resolución.’”

El argumento desestimatorio como puede observarse se articula a partir de considerar que la inmisión por contaminación probada no comporta vulneración de ningún derecho fundamental, sin perjuicio que pueda intentarse la obtención de la indemnización a través del proceso ordinario (aunque no se diga expresamente en ejercicio de la acción por responsabilidad patrimonial por culpa *in vigilando* u omisión, argumentando que es la causa de la inmisión con valores superiores a los reglamentariamente previstos).

establece que cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual *se ponga en peligro grave e inmediato la salud*, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 de la CE y que el artículo 18 de la CE “dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2)”, para concluir que “[...] una exposición prolongada a unos determinados *niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables*, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.

5.2. La consideración por el TC del derecho al medio ambiente como un principio rector y su exclusión por el TEDH de la protección del Convenio de Roma

EL TC, en la Sentencia citada 2001/119, establece expresamente: “[...] en el actual recurso de amparo constitucional se plantea exclusivamente si el nivel de ruidos padecidos por la demandante en su domicilio reviste entidad suficiente para entender que se han vulnerado los derechos fundamentales antes citados. Deben quedar en consecuencia al margen las alusiones efectuadas tanto por la propia demandante como por el Ministerio Fiscal en torno a la degradación del medio ambiente circundante, cuestión reconducible, en su caso, a la esfera propia del artículo 45 de la CE. Dicho de otro modo, debemos dilucidar si han tenido lugar las específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda.”

El TEDH, en la citada sentencia, asunto *Kyrtatos*, de 22 de mayo de 2003, es igualmente concluyente: “Ni el artículo 8 ni ningún otro de los artículos del Convenio están específicamente redactados para proporcionar una protección general al medio ambiente como tal; a tal efecto, para tratar este aspecto concreto, son más pertinentes otros instrumentos internacionales y otras leyes internas.”

5.3. Argumentos que permiten pensar que puede ampliarse por vía interpretativa el contenido protegido directamente por el derecho fundamental a la integridad física y

a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, para dar mayor protección a los ciudadanos frente al ruido ambiental

A pesar de la contundencia de las anteriores citas de la STC 119/2001 y del TEDH en el asunto *Kyrtatos*, el efecto expansivo del reconocimiento de derechos fundamentales irá, creemos, orientando la doctrina del TC en la dirección de que, cuando se produzcan altos niveles de contaminación acústica ambiental, los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio no finalizarán en la pared, aunque esté insonorizada, de éste.

Las razones que explican que entendamos posible ese cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional son las siguientes:

–En el caso *López Ostra* el Tribunal Constitucional dictó providencia de inadmisión³⁹ por considerar que la actora no adujo en vía judicial la vulneración del derecho de intimidad, que la conculcación del artículo 15 de la CE hubiere exigido que la no-paralización de la depuradora hubiera significado infringirle tratos inhumanos o degradantes y que la invasión de olores desagradables, ruidos y humos generados en la planta depuradora no podía conllevar violación del derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, so pena de desnaturalizar el contenido de ese derecho. A pesar de ello, con la actual doctrina del Tribunal Constitucional el recurso de amparo, una vez probadas las inmisiones, hubiera sido estimado.

–La doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 2001/119 se construye sobre un supuesto en el que claramente ni estaban probadas la relación de causalidad de los daños con la inactividad administrativa ni el nivel de las inmisiones acústicas y esa misma razón había sido aducida por los tribunales ordinarios para desestimar la pretensión indemnizatoria.

–La exigencia de Tribunal Constitucional en esa sentencia, que la exposición a la contaminación acústica para vulnerar el derecho a la integridad física (artículo 15 de la CE) debe poner *en peligro grave e inmediato la salud*, y que para vulnerar el derecho a la intimidad (artículo 18 de la CE) ha de ser prolongada mediante unos niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables *e insoportables* establece unos criterios más propios de los elementos objetivos del ilícito penal previsto en el artículo 325 del Código penal, que los que determinan la vulneración o no del derecho fundamental a la integridad física y a la intimidad. Creemos que son afirmaciones que sólo pueden entenderse en el contexto de un supuesto de hecho en que la relación de causalidad y los daños no han sido probados, pero que

39. Referenciada y reproducida parcialmente por VELASCO CABALLERO, F., “Protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos

Humanos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 45, 1995 página 306.

no pueden generalizarse con idéntico rigor para otros casos. Obsérvese que la primera condena penal por contaminación acústica sancionada por una sentencia del Tribunal Supremo, la de 24 de febrero de 2003, se refiere a los hechos probados siguientes: “[...] los vecinos del inmueble afectados por el ruido procedente de la sala de fiestas han padecido, de forma reiterada y continuada durante fines de semana, puentes y víspera de fiestas, en un periodo aproximado de nueve meses, no sólo de una contaminación acústica que hay que calificar de grave y potencialmente peligrosa, sino que en este caso, además, esa gravedad se ha concretado en serio peligro para la integridad física y psíquica, y la intimidad personal y familiar, y es más, la afectación de los bienes jurídicos protegidos, antes mencionados, ha alcanzado tal intensidad por la conducta del acusado, como responsable de la sala de fiestas, que ha determinado en niños de pocos años problemas y alteraciones de sueño, irritabilidad, cambios de carácter, necesitando algunos de ellos tratamiento hipnótico, igualmente otros vecinos mayores de edad han precisado de tratamiento médico por cefaleas, irritabilidad, nerviosismo, alteración del sistema del sueño, insomnios y disminución de atención y rendimiento e incluso ha llegado a incrementar el número de brotes en un vecino que padece de esclerosis en placas, brotes que disminuyeron cuando se trasladó de domicilio, traslado que igualmente tuvieron que realizar otros vecinos. Por todo lo que se deja mencionado, el recurrente ha creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos del inmueble que pudieran resultar afectados por las inmisiones de ruido procedentes de las salas de fiesta de la que era responsable, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio para la salud de esas personas. Se ha superado, pues, el umbral que separa el ilícito meramente administrativo del ilícito penal.” A la vista de lo anterior reiteramos que los criterios de la STC 119/2001 parecen más propios del orden jurisdiccional penal que los utilizados en sede de justicia constitucional para otorgar o no amparo.

—La ilegalidad de la actuación no puede dejarse de ponderar para establecer la vulneración o no de los derechos fundamentales. El voto particular del juez Brian Kerr en el caso Hatton y otros incide en este as-

pecto cuando lo compara con el caso de López Ostra⁴⁰ (aunque en este caso lo argumenta para justificar que no ha habido violación del convenio de Roma). De manera muy directa incide también en este aspecto el voto particular del magistrado Zagrebelsky en la Sentencia Kyratos. En el voto particular este magistrado considera que, aunque el Convenio no proteja el medio ambiente como tal, como ha declarado el mismo Tribunal, en otras ocasiones “[...] tampoco hay duda de que una degradación del medio ambiente puede suponer una violación de un derecho específico reconocido por el Convenio”. Para el caso enjuiciado recuerda que “[...] está claro que hubo un deterioro de la calidad del medio ambiente en el que estaba situada la casa de los demandantes”. De modo que aunque la injerencia no era importante, no se podía negar que hubiera habido alguna. En consecuencia, en su opinión: “[...] la importancia de la calidad del medio ambiente y la creciente conciencia de esa cuestión no pueden conducir al Tribunal a ir más allá del alcance del Convenio. Pero estos factores deben inducir a reconocer la creciente importancia del deterioro medioambiental en las vidas de las personas. Este punto de vista puede estar perfectamente en línea con la interpretación dinámica y la puesta al día evolutiva del Convenio que el Tribunal adopta habitualmente en muchos campos [...]. Aquí, el Tribunal tiene únicamente que comprobar que, como decidieron los tribunales griegos, la injerencia era ilegal. Así, no se ha cumplido la primera y básica condición para la legitimidad, incluso de una injerencia menor, en la vida privada o familiar”. En síntesis, la ilegalidad de la agresión medioambiental debe proyectarse en la interpretación del derecho reconocido por el Convenio

—También es de interés, para lo que aquí argumentamos, el conocido voto particular del magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia 119/2001, en el que está de acuerdo en lo relativo a la falta de pruebas para otorgar en ese caso el amparo, pero discrepa en el razonamiento de la sala. En concreto, entiende que no debió circunscribirse el libre desarrollo de la personalidad al ámbito domiciliario, cuando tal desarrollo resulte afectado por el ruido circundante y considera que son excesivos los requisitos exigidos para apreciar la lesión de derechos fundamentales.⁴¹ La síntesis de su posición es: “[...] La saturación acústica, en suma, causa daños y

40. En concreto en el voto particular el juez Brian Kerr afirma: “En cambio, la planta de tratamiento de basuras en cuestión en el asunto López Ostra había comenzado a operar recientemente (fue construida en 1988), era claramente ilegal en cuanto operaba sin las necesarias licencias (página 43, apdo. 8), y las autoridades (al resituar a los residentes, página 53, apdo. 53) y los tribunales (página 44, apdo. 11) reconocieron que causó molestias reales. En el caso presente, Heathrow ha sido un aeropuerto internacional importante desde mucho antes de que cualquiera de los demandantes comenzara a vivir en los domicilios donde vivían cuando la demanda se presentó, no se ha establecido que ninguno de los vuelos nocturnos fuera ilegal, y las autori-

dades nunca han tomado ninguna medida concreta con respecto a los demandantes.”

41. Del voto particular nos interesa destacar, lo siguiente:

“1. El presente caso planteaba dos problemas de entidad constitucional: el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente, el reconocido en el artículo 45 de la CE). Así se reconocía, recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia, en la ponencia que defendí. Para ello sostuve la conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional

perjuicios a los seres humanos, con posible conculcación del derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE). La saturación acústica puede suponer una violación del domicilio, como ámbito reservado para la intimidad personal y familiar, con conculcación del artículo 18.2 de la CE. El libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la CE) queda afectado por la saturación acústica, que atenta contra la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 de la CE), tanto dentro como fuera del domicilio.”

Por todo ello, reiteramos lo que señalamos al principio, que se vulneran los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad cuando en el entorno, el ámbito imprescindible para acceder al domicilio, los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, como consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual *se ponga en peligro grave e inmediato la salud* por exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido o se produzcan emisiones acústicas *que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables*.

En definitiva el derecho al medio ambiente en su variable de derecho a no soportar un ruido ambiental excesivo, está mudando su ámbito de protección y garantía. La contaminación acústica muestra una nueva faz, que se verá reforzada cuando el legislador post-constitucional concrete, en desarrollo de la LR, los objetivos de calidad acústica de las distintas zonas acústicas en que divide el territorio y los límites tolerables de ruido ambiental.

que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45.1 de la CE), pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (artículo 18 de la CE). [...] Por lo demás, la conveniencia de mantener ese último escalón o contenido subjetivo del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, se refuerza si nos fijamos en las exigencias contenidas en la sentencia acerca de las características que debe reunir el ruido para que merezcan la protección de este Tribunal Constitucional quienes lo padecen.

2. Pero, a mi juicio, la lesión de los derechos fundamentales no requiere que el ruido sea de un nivel intenso y que ponga en grave peligro la salud de las personas. La reciente legislación europea evoluciona en otra dirección [...].

3. [...] *El ruido lesivo de los derechos fundamentales alegados en el proceso y, en particular, el derecho a la integridad física en un estado de salud, no es sólo el ruido que invade el ámbito domiciliario: es el ruido ambiental. El ruido como fenómeno unitario tiene efectos nocivos sobre la salud, con independencia de dónde y cómo se produce.* Puede ser considerablemente nocivo el ruido que afecta a los escolares o a los ancianos en sus lugares de estudio o de residencia, o a los enfermos en los lugares de sanación. El ruido no entiende de fronteras: es una forma de energía que afecta nocivamente sobre la salud de las personas en muy distintos lugares de exposición más o menos continuada, no sólo en el domicilio. *En consecuencia no debe circunscribirse el libre desarrollo de la personalidad al ámbito domiciliario, cuando tal desarrollo resulte afectado por el ruido circundante.* No se plantea sólo en el recurso de amparo “si el nivel de ruidos padecidos por la demandante *en su domicilio* reviste entidad suficiente para entender que se han vulnerado los derechos fundamentales antes citados”, que es lo que se recuerda en el FJ 7. [...] Mi opinión, según dije en el Pleno, es que en los supuestos donde la contaminación acústica ponga en peligro la salud de las personas, de modo continuado, se genera una vulneración del derecho a la

6. La perspectiva de la perturbación de los derechos individuales: las inmisiones y las relaciones de vecindad

6.1. El concepto de inmisión

El Código civil contiene una regulación de las relaciones de vecindad y de las inmisiones que da respuesta a las necesidades de una sociedad preindustrial, una sociedad eminentemente rural y de población dispersa. En la sociedad industrial o postindustrial, pero sin duda todavía preminentemente urbana, en la que vivimos, se debe coincidir con Díaz Brito, cuando sintetiza una posición compartida en la doctrina, que “las inmisiones han dejado de ser un episodio marginal dentro del ámbito de las relaciones de vecindad para convertirse probablemente en el problema central de las mismas”. Este hecho pone de manifiesto las dificultades para dar respuesta a las nuevas complejidades desde la regulación del Código civil.

Para empezar, es dificultoso determinar el concepto de inmisión. No sirven en el ámbito normativo civil los conceptos utilizados en la legislación medioambiental de control integral de la contaminación,⁴² aunque sí deben utilizarse para actualizar la tipología de intrusiones. El concepto se ha construido doctrinal y jurisprudencialmente,⁴³ y en este último ámbito, puede citarse jurisprudencia reciente, que sigue líneas consolidadas. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Castellón de 3 de mayo de 2002, que resuelve una acción

integridad física y moral (artículo 15 de la CE). *Considero que cuando los niveles de saturación acústica que debe soportar una persona, de forma constante (no en excepcionales días festivos, por ejemplo), rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro la salud, quedará facultado el ciudadano, sin necesidad de que el daño tenga vinculación con el ámbito específicamente domiciliario, para recabar la protección dispensada por el artículo 15 CE, tanto frente a los poderes públicos como respecto de otros ciudadanos, alcanzando a los primeros la obligación positiva de contribuir a la eficacia de los derechos garantizados y de los valores que abrigan* (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 4; 129/1989, de 17 de julio, FJ 3; 11/1991, de 17 de enero, FJ 2, y 181/2000, de 29 de junio, FJ 8). De acuerdo con las directivas de la OMS, unos niveles de saturación acústica, que superen los 55 db (A) en el exterior de las zonas de viviendas, producen graves molestias [...]. (La cursiva es nuestra.)

42. La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, y la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, que transpone, definen únicamente los conceptos de contaminación (la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente) y emisión (la expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación). A su vez la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, que también realiza una transposición de la misma directiva, define la inmisión desde otra perspectiva distinta a la civil, al establecer que inmisión es “la presencia en los recursos naturales, y especialmente en el aire, el agua o el suelo, de sustancias, vibraciones, radiaciones, calor o ruido que alteran su composición natural”.

43. Una visión sintética de las posiciones doctrinales y jurisprudenciales del concepto la ha realizado DÍAZ BRITO, F., *El límite de la tolerancia en las*

fundamentada en el ruido excesivo producido por el funcionamiento de la maquinaria instalada en un taller de impresión gráfica, afirma que “la doctrina ha definido las inmisiones, como la injerencia en la esfera jurídica ajena mediante la propagación de sustancias nocivas o perturbadoras, comprendiendo también la realización de aquellos actos que tienen lugar en el inmueble propio, pero que repercuten negativamente en el ajeno de forma que lesionan en grado no tolerable para el hombre medio, el disfrute de derechos personales, tales como el derecho al descanso a la intimidad o derechos patrimoniales”. También la Sentencia de la Audiencia Provincial de Girona de 16 de noviembre de 2001, que resuelve la acción ejercitada por la inmisión producida por humos y olores provenientes de una barbacoa, debe destacarse cuando señala que “el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña entiende por inmisión en su aceptación técnica, una injerencia o intromisión indirecta sobre el predio vecino producida por la actividad del propietario en el ejercicio de sus facultades dominicales, que comporta la intromisión en el predio vecino de sustancias corpóreas o inmateriales como consecuencia de su propia actividad, aunque no abarca las injerencias por vía directa o por actos materiales, que determinan el concepto de servidumbre”.

El concepto, a tenor de lo señalado, tiene una parte descriptiva relativamente sencilla de determinar: se trata de injerencias o intromisiones, que comportan la expulsión, desde el fundo propio por quien legítimamente puede realizar el uso y disfrute del mismo, a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido, que invaden el ámbito espacial de un fundo vecino e *impiden o dificultan* su uso o goce. El elemento clave es, a los efectos de nuestro comentario de interrelacionar ámbitos ordinamentales distintos, determinar el último aspecto.⁴⁴ Lo destaca la primera de las sentencias citadas: ¿cuál es *la lesión no tolerable* del disfrute de derechos personales? O, en palabras de Albadalejo, “inmisión de imponderables (humos, gases,

olores ruidos, trepidación, calor, luz, claridad, etc.) perturbadora *que sea superior a lo tolerable, habida cuenta de los reglamentos, usos locales y, en general, de las circunstancias del caso*”.⁴⁵

6.2. El límite tolerable de las inmisiones acústicas

El límite tolerable de la inmisión, que permite a su vez determinar cuáles son ilegítimas, debe determinarse en un marco jurídico complejo, que no puede olvidar la importancia de la protección de los derechos fundamentales cuando sean afectados por la inmisión. No ofrece duda interpretativa, en este sentido, que ni serán usos normales ni usos normalmente tolerables aquellos que afecten el ejercicio de los derechos fundamentales a que nos referíamos en el apartado anterior. Esta cuestión es especialmente relevante en relación con las actividades contaminantes autorizadas administrativamente, que realizan inmisiones en propiedades “vecinas”, en un mundo intercomunicado en el que todo, también los usos y actividades contaminantes, nos pueden resultar muy próximos, y frente a los que el ordenamiento civil ofrece mecanismos de defensa para los que resulten perturbados en el ejercicio de derechos individuales.

6.2.1. El Código civil y las normas civiles forales

Las normas civiles de régimen común que han permitido la defensa frente a las inmisiones son los artículos 590⁴⁶ y 1908.2 y 4⁴⁷ del Código Civil. Estos preceptos guardan silencio en cuanto a los criterios que permitir determinar cuándo una inmisión es intolerable. La única referencia es la del artículo 1908.2, relativa al carácter de excesivas que se predica de las molestias, pero que se realiza sin señalar parámetros para ponderar respecto de qué tolerancia media es excesiva la molestia.

La legislación civil catalana y navarra introducen algunos criterios. La Ley catalana 13/1990, de la acción negatoria, servidumbres y de relaciones de vecindad,⁴⁸ establece en el artículo 3 que el uso normal, según la

inmisiones y relaciones de vecindad, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1999, páginas 21 a 29.

44. Una cuestión que también debe resolverse es la imposibilidad de fundamentar en la normativa jurídico-privada las acciones frente a las administraciones públicas, por las inmisiones de todo tipo que proceden de las actuaciones de éstas. Así, Egea Fernández afirma que cuando las inmisiones se producen como consecuencia del ejercicio de una función pública debe rechazarse la posibilidad de ejercer la acción civil negatoria y las que correspondan deberán fundamentarse en normas jurídico públicas y ejercerse ante la jurisdicción contenciosa. EGEA FERNÁNDEZ, J. “Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad”, Madrid, Marcial Pons, 1994, páginas 79 y 80.

45. ALBADALEJO, M. *Derecho civil III*, vol. I, Ed. Bosch, Barcelona, 1976, página 264.

46. El artículo 590 establece: “Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del

lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban.

A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzgen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos.”

47. El artículo 1908, en lo que aquí interesa, establece: “Igualmente ponderarán los propietarios de los daños causados: 1.º [...], 2.º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades. 3.º [...], 4.º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen.”

48. Es de interés para la cuestión el capítulo I, “De la acción negatoria y de las inmisiones”, que integra los tres primeros artículos de la ley.

Artículo 1.º.1. El propietario de un inmueble tendrá *acción para hacer cesar las perturbaciones ilegítimas* de su derecho que no consistan en la privación o el retenimiento indebido de la posesión.

Tendrá asimismo acción para exigir la abstención de perturbaciones futuras y previsibles del mismo género. 2. No corresponderá la acción: a) *Si los hechos actuales que se pretendan cesar o los futuros que se pretendan evitar no perjudican el interés del propietario en su propiedad.* b) Si, por dispo-

costumbre local, que produzcan perjuicios sustanciales, permiten exigir la adopción de las medidas que procedan para atenuar los daños, pero no la cesación del uso si el gasto es económicamente desproporcionado.

En el caso de las instalaciones autorizadas administrativamente se pueden imponer las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables, pero no el cese del uso. El precepto permite, en todo caso, obtener la indemnización por los daños causados, aunque debe advertirse que la acción indemnizatoria obedece a la concreta lógica de las inmisiones y no a la de la responsabilidad extracontractual fundamentada en el artículo 1902 del Código civil.⁴⁹

En síntesis, a los efectos que a nosotros nos interesan el criterio de lo tolerable se establece en el uso normal o autorizado (que se centra en quien contamina) y no en la tolerancia normal (que se centra en quien recibe la contaminación). La regulación civil catalana, por otro lado, al respetar establecer un régimen específico para las actividades que disponen de autorización administrativa favorece la resolución de una parte de los conflictos en el ámbito del Derecho administrativo. A su vez la regulación catalana conlleva que los propietarios de instalaciones contaminantes autorizadas no se someterán, por regla general, a acciones civiles negatorias (que pueden impedir el uso) sino a acciones civiles indemnizatorias.⁵⁰

La referencia a las actividades autorizadas administrativamente se inspira en la legislación italiana que establece las exigencias industriales como criterio a ponderar para establecer que las inmisiones son ilícitas y en la legislación alemana que considera como perjuicios no esenciales los que no superen los parámetros fijados administrativamente. Todo ello obliga a prestar atención al posible conflicto entre jurisdicciones. Es sabido que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo ha establecido su

competencia para establecer medidas correctoras a actividades autorizadas administrativamente, al resolver acciones negatorias en materia de inmisiones e indemnizatorias.

En cuanto a la legislación civil navarra debemos referirnos al artículo 376, "Limitaciones de los inmuebles", de su compilación civil, aprobada por la Ley de 1 de marzo de 1973. El precepto establece: "Los propietarios u otros usuarios de inmuebles no pueden causar riesgo a sus vecinos ni más incomodidad que la que pueda resultar del uso razonable de su derecho, habida cuenta de las necesidades de cada finca, en uso del lugar y la equidad."

El uso razonable parece equivalente, en el precepto, al uso normal, pero se introduce un elemento corrector, "la equidad", lo que conlleva que el juez puede asumir un papel protagonista a la hora de determinar si la actividad que produce las inmisiones constituye o no un uso razonable.

6.2.2. La legislación de propiedad horizontal

En el ámbito de las normas específicas de regulación de las relaciones de vecindad debe hacerse una breve mención a la legislación de propiedad horizontal todo y que no establezcan criterios claros respecto a las inmisiones ilegítimas susceptibles de comportar la exigibilidad de la cesación del uso, la adopción de medidas correctoras y de imposición de indemnizaciones que cubran los perjuicios causados. Como señala Egea Fernández⁵¹ en su significado moderno, el problema de las relaciones de vecindad aparece en el régimen de la propiedad urbana, mediante la instauración de una serie de vínculos jurídicos que se traducen en el poder de control atribuido a los vecinos respecto de la utilización del bien por el propietario, sea desde el punto de vista de la construcción o del de la utilización nociva o molesta de la finca.

sición de la ley o por negocio jurídico, el propietario debe soportar la perturbación.

Artículo. 2.º.1. La acción negatoria tendrá como objeto la protección de la libertad del dominio de los inmuebles y el restablecimiento de la cosa al estado anterior a una perturbación jurídica o material. 2. *En el ejercicio de la acción negatoria, además del cese de la perturbación, podrá reclamarse la indemnización correspondiente por daños y perjuicios producidos.* 3. En el ejercicio de la acción negatoria, no será necesario que el actor pruebe la ilegitimidad de la perturbación.

4. La acción negatoria será incompatible con la reivindicatoria. 5. La acción negatoria prescribirá a los cinco años a partir de que el propietario tenga conocimiento de la perturbación ilegítima.

Artículo 3.º.1. Las inmisiones producidas por actos ilegítimos del vecino, que causen daños al inmueble, quedarán prohibidas y generarán responsabilidad por el daño causado. El propietario del inmueble afectado por una inmisión dolosa o culpable tendrá acción negatoria para hacerla cesar y derecho a recibir la indemnización correspondiente por los daños causados.

2. *Todo propietario deberá tolerar las inmisiones que provengan de una finca vecina, si éstas son inocuas o si causan perjuicios no sustanciales*

3. *Igualmente, tolerará las inmisiones que produzcan perjuicios sustanciales si son consecuencia del uso normal del predio vecino, según la costumbre local, y si la cesación comporta un gasto económicamente, desproporcionado.* Asimismo, podrá adoptar las medidas procedentes, para atenuar

los daños a cargo del propietario vecino. 4. *En dicho caso, el propietario afectado tendrá derecho a la indemnización por los daños producidos en el pasado y a una compensación económica, fijada de común acuerdo o judicialmente, por los que se produzcan en el futuro si estas inmisiones afectan exageradamente al producto del predio o al uso normal del mismo, según la costumbre local.* 5. *Las inmisiones sustanciales provenientes de instalaciones autorizadas administrativamente facultarán solamente al propietario vecino afectado para solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar consecuencias dañosas. Si aún así las consecuencias no pudieran evitarse, el propietario podrá reclamar la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios sufridos.* 6. Ningún propietario estará obligado a tolerar inmisiones dirigidas especialmente o artificialmente contra su propiedad.

49. La diferenciación de las reglas económicas de compensación aplicables en este caso y en los supuestos responsabilidad extracontractual fundamentada en el artículo 1902 del Código civil pueden examinarse en EGEA FERNÁNDEZ, J., *Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad*, Madrid, Marcial Pons, 1994, páginas 155 a 170.

50. Un examen atento y pormenorizado, en EGEA FERNÁNDEZ, J., *Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad*, Madrid, Marcial Pons, 1994, páginas 137 a 196.

51. EGEA FERNÁNDEZ, J. *Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad*, Madrid, Marcial Pons, 1994, página 94.

La finalidad de la regulación es hacer posible una convivencia no conflictiva de los vecinos. Para conseguir la indicada finalidad, a caballo entre la buena vecindad y la protección frente a inmisiones ilegítimas, debe destacarse la regulación establecida en el artículo 7.2 de la Ley 49/1960, de propiedad horizontal (en la redacción dada por el artículo 4 de la Ley 9/1999, de 6 de abril), que establece que: “Al propietario y al ocupante del piso o local no les está permitido desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas.”

La prohibición no se refiere sólo a actividades productoras de inmisiones pero también a éstas. Vuelve a poner de manifiesto la interrelación entre el ordenamiento jurídico civil y el administrativo dado que no se dispondrá de acción al amparo del precepto si se trata de actividades no prohibidas en los estatutos y autorizadas administrativamente y que cumplan las normas sobre actividades con incidencia ambiental.

La Sentencia de la Audiencia Provincial Castellón núm. 284/2003 (Sección 2.ª), de 18 de octubre, acredita cómo una norma que pretende garantizar la convivencia entre vecinos sirve para impedir el uso que produce inmisiones, en ejercicio de una actividad que incumple las normas administrativas (que sirven de parámetro para aplicar la legislación de propiedad horizontal, cuando establece “que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas”).

La sentencia, aun aceptando, a efectos dialécticos, la eventualidad de que se cumplieran las normas administrativas de emisión de ruido al exterior y que el estruendo lo produjeran las personas que circulaban por la zona, entiendo acreditado el incumplimiento sistemático de los horarios de cierre, por lo que el supuesto de hecho “reúne todos los requisitos para ser considerada molesta, y como la situación ha sido y es de enorme gravedad, sin perjuicio de las responsabilidades en que

podieran haber incurrido otros titulares de otras actividades allí concurrentes”, y el tribunal considera proporcionada la sanción de no-uso del local durante dos años (período en el que no se podrá desarrollar la actividad de pub causante de las molestias).

6.2.3. Las posiciones doctrinales y jurisprudenciales

Evangelio Llorca⁵² estudia la posición de la doctrina española y extranjera y de los tribunales respecto de cuál es el límite de tolerancia de las inmisiones.

Se refiere como primer criterio el de la normalidad del uso, que conlleva entender prohibidas las inmisiones realizadas por actividades que excedan de las necesidades y de la esfera de la vida normal, criterio adoptado en el Derecho alemán en combinación con otros dos: el de la esencialidad del perjuicio y el de la posibilidad de adoptar medidas razonables.⁵³

Como segundo criterio, el de la tolerabilidad, criterio adoptado en el Derecho italiano,⁵⁴ que debe complementarse con la ponderación, sin que la doctrina y jurisprudencia italiana sea unánime, de los criterios de la condición de los lugares, las exigencias de la producción y la prioridad de un determinado uso (la jurisprudencia mayoritaria y una parte de la doctrina entiende que hay una regla especial para las inmisiones industriales y otra parte de la doctrina, considera que se establece un criterio principal, la tolerabilidad, y el resto de complementarios para establecer si la inmisión, industrial o no, es lícita).

Como tercer criterio se refiere a la combinación del criterio de uso normal (en atención de las circunstancias del momento y del lugar) y del de normal tolerabilidad (en atención también al tiempo y al lugar).

El cuarto criterio, de origen francés, es la anormalidad de la molestia que, para Evangelio Llorca, parece equivalente a la teoría de los inconvenientes anormales de la vecindad (no molestar ni dañar al vecino en la medida que exceda de los inconvenientes normales de la vecindad y soportar las perturbaciones que no sobrepasen tal medida), construida por la jurisprudencia francesa, al igual que el abuso de derecho, en el siglo XIX.

52. EVANGELIO LLORCA, Raquel. *La acción negatoria de inmisiones en el ámbito de las relaciones de vecindad*, Editorial Comares, 2000, páginas 51 a 101.

53. El artículo 906 del BGB, en la redacción que tomamos de la nota 97 de la obra citada de Evangelio Llorca, establece:

“El propietario de una finca no puede impedir la penetración de gases, vapores, humo, hollín, calor, ruido, trepidaciones e inmisiones padecidas procedentes de otra finca, siempre que la inmisión no perjudique o lo haga de modo sólo no esencial al aprovechamiento de su finca. Existe un perjuicio no esencial cuando no se sobrepasan los límites o los niveles establecidos por ley o por reglamento. Esto se entiende aplicable también a los niveles establecidos en disposiciones administrativas generales, dictadas de acuerdo con el artículo 48 de la Ley federal de protección contra inmisiones y a lo que refleje el estado de la tecnología.

Se aplica la misma disposición cuando se cause un perjuicio esencial por un aprovechamiento de la otra finca conforme al uso local y que no puede evitarse mediante la adopción de medidas que sea económicamente razona-

ble exigir a quienes tienen un aprovechamiento de esta índole. Si conforme a esto el propietario ha de soportar la inmisión, puede exigir de quien disfruta la otra finca una congrua compensación pecuniaria, cuando la inmisión perjudique un aprovechamiento de su finca conforme al uso local o el rendimiento de aquello por encima de lo tolerable.

Es lícita la penetración mediante una conducción especial.

54. EVANGELIO LLORCA, Raquel, páginas 56 y 57, relata que el párrafo primero del artículo 844 del Código civil italiano establece que el propietario de un fundo “no puede impedir las inmisiones de humo o de calor, las exhalaciones, los ruidos, las sacudidas y similares propagaciones procedentes del fundo vecino, si no superan la normal tolerabilidad, teniendo en cuenta las condiciones de los lugares”. El párrafo segundo, que “en la aplicación de esta norma, la autoridad judicial debe atemperar las exigencias de la producción con los derechos de la propiedad”, y que “puede tener en cuenta la prioridad de un determinado uso”.

Finalmente, entre la doctrina española se refiere a quienes niegan la suficiencia de los artículos 590 y 1908 del Código civil para sustentar una disciplina de las inmisiones y estiman que a falta de criterio específico, la cuestión ha de resolverse aplicando la doctrina del abuso de derecho, de donde resulta que un uso anormal o excesivo del derecho de propiedad no debe ser consentido y el límite podrá venir dado por la norma jurídica o por las costumbres o por el criterio de la tolerancia normal, es decir, por lo que normalmente es consentido por la conciencia social o por la forma en que debe ejercerse el derecho teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes.

La autora a la que seguimos acredita que la jurisprudencia, con cita de diversidad de sentencias, es también dispar en la determinación de los criterios que permiten entender una inmisión como ilegítima y que conlleva en ocasiones el derecho a obtener el cese del uso o la actividad, la adopción de medidas correctoras y conjuntamente o alternativamente indemnización por daños y perjuicios causados.

6.3. La relevancia, desde el punto de vista del Derecho administrativo, del límite tolerable de las inmisiones

Desde el punto de vista del Derecho administrativo, lo más relevante de esta polémica es establecer qué valor tienen las normas y los actos administrativos en orden a determinar si una inmisión es ilegítima (no es un uso normal o no es un uso normalmente tolerable), calificación que habilitará al juez civil para ordenar el cese total o parcial de la actividad o uso, establecer medidas correctoras o indemnizaciones conjunta o alternativamente.

La jurisprudencia española y la doctrina civil mantiene unánimemente que el cumplimiento de las normas administrativas no conlleva, necesariamente, la inexistencia de inmisiones ilegítimas que permitan el ejercicio de acciones negatorias o indemnizatorias.

Existen, en este sentido, dos sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, en la década de los 80, cuya doctrina sigue hoy aceptada y aplicada. La Sentencia de 12 de diciembre de 1980 afirma que en la zona de tangencia entre la jurisdicción común y la contencioso-administrativa hay que distinguir entre lo que es materia que atañe a la propiedad privada y a su protección, de incuestionable carácter civil y lo que afecta a los intere-

ses generales o públicos, de inequívoca naturaleza administrativa. Señala que la legislación de protección del medio ambiente atmosférico, que establece como competencia exclusiva de la Administración pública el establecimiento de determinadas medidas correctoras a los focos emisores de contaminación, alude a conceptos de gran amplitud como “defensa contra la contaminación atmosférica” atendiendo a problemas que por su generalidad y explícita referencia a los intereses públicos no pueden equipararse a la lesión patrimonial y al postulado resarcimiento a causa de emisiones dañosas en fondos determinados, cuyos titulares demandan indemnización y remedio a la actividad ocasionadora del menoscabo. Por ello, los tribunales civiles no invaden el campo de la Administración al imponer medidas correctoras.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1989, citada sistemáticamente por muchas posteriores, reitera la doctrina formulada de distinto modo pero con idéntico fundamento. Se señala que el Reglamento de actividades de 1961 y la Ley sobre protección ambiental se están refiriendo a estados generales de perturbación del medio ambiente y contemplan intereses públicos, que no puede equipararse a la lesión patrimonial por emisiones dañosas en propiedades determinadas. Afirma textualmente que no puede olvidarse que el acatamiento de las normas administrativas no coloca al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados o interesados en orden a sus derechos subjetivos lesionados puesto que si aquellos contemplan intereses públicos sociales, éste resguarda el interés privado.

Esta doctrina sigue siendo hoy aceptada pacíficamente aunque en materia de ruidos creemos que, sin poderse negar la acción civil al margen o en paralelo con las acciones administrativas, el parámetro de si la inmisión es el resultado de uso normal o si supera la tolerabilidad normal deberían ser, como regla general, las establecidas para las zonificaciones que prevé la legislación sobre ruido y los límites de emisión e inmisión que establezca esta legislación o las autoridades administrativas. El desarrollo de la legislación sobre ruido y la objetivación de las técnicas de evaluación y de los estándares y objetivos de calidad, ayudará a avanzar en esa dirección. Hasta que llegue ese momento, que los tribunales civiles establezcan, caso a caso, si las molestias son o no tolerables,⁵⁵ no sólo responde a la natura-

55. Sirva de ejemplo la *Sentencia de la Audiencia Provincial de Vizcaya de 15 de mayo de 2003*, que resuelve el recurso de apelación que había condenado a los recurrentes a que en el plazo máximo de dos meses justificaran debidamente el cese de las inmisiones nocivas y molestas, mediante la realización de las obras de insonorización adecuadas en el local de negocio donde se ejerce el negocio del bar y, en caso contrario, se procederá al cierre y la paralización del negocio y que indemnice a los actores por los daños y perjuicios sufridos desde septiembre de 2000 hasta el cese de las inmisio-

nes por ruidos. Una de las alegaciones del recurso se fundamenta en la existencia de prejudicialidad administrativa, a lo que la sala contesta del siguiente modo:

“Tal alegación debe ser desestimada por un doble motivo: 1. *De forma.*

El artículo 42 de la LECn, regulador de las cuestiones prejudiciales no penales, reconoce la competencia de los tribunales civiles para decidir, a los solos efectos de solucionar el conflicto civil ante ellos planteado, sobre asuntos cuya competencia esté atribuida a los del orden contencioso-admini-

leza de los derechos en juego y a nuestra tradición jurídica sino que puede ser la única forma de defensa de los ciudadanos ante la inactividad administrativa.

A pesar de todo ello la importancia de la regulación administrativa se acredita en diversas sentencias dictadas en relación con el ruido, que fijan como parámetro para determinar la existencia de inmisión lo establecido en la reglamentación administrativa. En esta línea pueden citarse la Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 14 de septiembre de 1993, que señala que las inmisiones en la vivienda exceden de lo objetivamente razonable, de acuerdo con los límites máximos de la reglamentación administrativa, la de la Audiencia Provincial de Tarragona de 29 de octubre de 1997, que considera probado que un aparato de aire acondicionado-bomba de calor supera el nivel de ruido permitido en las ordenanzas municipales; o la de la Audiencia Provincial de Málaga de 24 de diciembre de 2002, que establece que el aparato de aire acondicionado ocasiona ruidos por debajo de los mínimos previstos por la reglamentación administrativa, sin que se haya procedido a la medición concreta del volumen del ruido emitido mediante instrumentos adecuados.

Desde nuestro punto de vista el avance de las técnicas administrativas de control de la contaminación acústica y el establecimiento de los estándares y objetivos de calidad acústica fijados por estos instrumentos no deberían ser un obstáculo para la defensa en vía civil de derechos individuales, sino parámetros de calidad de vida que les dieran mayor operatividad y garantía.

nistrativo [...] 2. *De fondo.* Es constante la jurisprudencia que dictada en esta materia o similar declara no sólo la competencia de la jurisdicción civil para el conocimiento de denuncias sobre actividades molestas, insalubres o nocivas y sobre la irrelevancia en tales supuestos de la concesión administrativa (Tribunal Supremo, Sala Primera, Sentencia de 30 de mayo de 1997), sino también que *la observancia de las normas administrativas no impide que prosperen las acciones civiles de los perjudicados cuando las medidas de insonorización o seguridad no evitan la lesión de los derechos ajenos* (Tribunal Supremo, Sala Primera, en sentencias de 9 de febrero de 1971, de 12 de diciembre de 1980, de 3 de diciembre de 1987, de 16 de enero de 1989, de 24 de mayo de 1993, y de 30 de mayo de 1997. *En definitiva, no siendo lo cuestionado al presente, ni las actuaciones de la Administración, ni las decisiones que ésta pueda adoptar en el expediente administrativo si están o no atemperadas a las normas reglamentarias u ordenanzas, sino un puro conflicto de carácter civil entre particulares, producido en una situación de relación de vecindad, en el que se discute si las inmisiones (ruidos) en propiedad ajena son o no adecuadas a los límites de ejercicio de un derecho, pese a las autorizaciones administrativas sobre la actividad, y, además, si tiene fundamento o no la reclamación de la parte actora, como perjudicada por las molestias y ruidos (durante las horas del sueño, a lo largo de la noche o durante el día), es obvio que ello es cometido de los tribunales ordinarios civiles al margen de lo que se decida por la Administración municipal, por cuanto que la existencia de normas de Derecho administrativo dirigidas a la protección del medio ambiente y de los intereses generales de la población, cuya aplicación corresponde a las distintas esferas de la Administración, no excluyen la competencia del orden jurisdiccional civil, cuando se trata de resolver pretensiones de particulares frente a particulares, dirigidas a obtener la reparación del daño y el cese de la actividad ocasionadora de la agresión.* En la delimitación de la competencia entre la jurisdicción común y la contencioso-administrativa hay que distinguir entre la materia que atañe a la

Sucede lo mismo que en relación con los derechos fundamentales, la objetivación de la calidad acústica ambiental y los límites de emisión e inmisión sonora establecidos por las autoridades administrativas, deben permitir avanzar en la defensa de los derechos directamente reconocidos en la Constitución. El Derecho administrativo debe ofrecer su imagen de garante del libre desarrollo de la personalidad (artículo 10 de la CE) y de la igualdad material de oportunidades, y no sólo formal, de los ciudadanos (artículo 9 de la CE), y las administraciones públicas la de entes serviciales del interés general, que exige la protección de los derechos e intereses legítimos individuales. ■

propiedad privada y a la protección de los intereses particulares y la que afecta a la tutela de intereses generales o públicos, de indudable naturaleza administrativa, estando en el presente caso ante la tutela judicial de intereses entre particulares.”

En el mismo sentido la Sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 31 julio de 2003, que señala: “[...] pueden citarse al respecto la STS de 3 de diciembre de 1987 y la de la Audiencia Provincial de Segovia de 28 de mayo de 1993, que resumen la doctrina del Tribunal Supremo en la materia y que ha sido confirmada por el Alto Tribunal. En la primera de las citadas, se resalta que en materia de medio ambiente el criterio es que el ordenamiento jurídico privado interviene y tiene primacía en los conflictos entre personas físicas y jurídicas de naturaleza privada, en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual o extracontractual y en caso de abuso del derecho o ejercicio antisocial del mismo o incluso en las relaciones derivadas de actos en que la Administración no actúe *ius imperii*, con lo que no solamente establece la jurisdicción competente sino que también examina los supuestos de aplicación a que se ha hecho referencia. Por su parte, la SAP de Segovia de 28 de mayo de 1993, citando sentencias del Tribunal Supremo al respecto, también establece la competencia de la jurisdicción civil, analizando las relaciones de vecindad como límite legal que es al derecho de propiedad, que no es un derecho absoluto, y la protección del medio ambiente mediante la vía de tales relaciones. Igualmente destaca cuestión, ya tratada, de la irrelevancia de la concesión de licencia administrativa respecto del derecho de propiedad privada y su protección y destaca la finalidad de la acción civil para solicitar el resarcimiento del quebranto patrimonial sufrido y el cese de la actividad dañosa. También analiza la doctrina del abuso de derecho en aplicación al supuesto, y la posibilidad de su aplicación a las inmisiones en finca ajena que exceden del límite de la normal tolerancia.”