

Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental

Rafael Fernández Montalvo
*Magistrado
del Tribunal Supremo*

1. Contaminación acústica y medio ambiente. Previsiones constitucionales.
2. La contaminación acústica y los derechos fundamentales.
 - 2.1. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.2. Doctrina del Tribunal Constitucional español. 2.3. Doctrina del Tribunal Supremo.
3. La competencia de las administraciones públicas en materia de medio ambiente.
 - 3.1. El reparto competencial entre la Unión Europea y los estados miembros. 3.2. Competencias del Estado y de las comunidades autónomas. 3.3. Competencias de las entidades locales. 3.3.1. Sistema de atribución de competencias a las entidades locales. 3.3.2. Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente.
4. Las competencias de las entidades locales en la lucha contra la contaminación acústica.
 - 4.1. Planteamiento general. 4.2. Normativa general sobre la contaminación acústica. El RAM y la regulación de las comunidades autónomas. 4.2.1. El sistema del RAM. 4.2.2. Sistemas de control de las comunidades autónomas frente a la contaminación. 4.3. Tratamiento jurídico de algunas de las fuentes productoras de ruido. 4.3.1. Ruidos de origen interior. 4.3.2. Circulación terrestre. 4.3.3. Circulación aérea. 4.3.4. Obras.
5. Responsabilidad de las administraciones locales por la contaminación acústica.
 - 5.1. La impugnación de los actos denegatorios de licencias y de actos sancionadores. 5.2. La responsabilidad de la Administración por la contaminación acústica.

1. Contaminación acústica y medio ambiente. Previsiones constitucionales

El ruido causado por diversas actividades (circulación, industria, ocio) es, sin duda, uno de los principales problemas para el medio ambiente, con incidencia muy destacada en la salud.¹

En España, la preocupación por el medio ambiente y, en concreto, por el impacto que en él produce el ruido es claramente perceptible en actuaciones individuales y colectivas de los ciudadanos. Se multiplican los procesos judiciales en los que está presente la queja por la contaminación acústica, se reiteran las manifestaciones públicas de protesta por problemas relacionados con el incremento del ruido, de las que se hacen destacado eco los medios de comunicación social, y son constantes las reclamaciones ante instituciones y autoridades, como el Defensor del Pueblo o las distintas administraciones públicas: Administración del Estado, comunidades autónomas y, sobre todo, ayuntamientos, como administraciones que se sienten más próximas al ciudadano.

El artículo 45.1 de la Constitución española (CE, en adelante) reconoce “el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”, e impone a los poderes públicos la obligación de defenderlo y restaurarlo, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Dicha previsión constitucional se incluye entre los principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I) que, como establece el artículo 53.3, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y, en consecuencia, han de ser desarrollados por el legislador ordinario. Se trata, por tanto, de una previsión constitucional con indudable valor normativo que ha servido a la jurisprudencia, poniéndola en relación con los artículos 26 y 18 de la ley reguladora de las bases de régimen local, Ley 7/1985, para afirmar la existencia de la obligación municipal, “correlativa con el derecho del recurrente”, de proteger el medio am-

biente y la salubridad pública (STS de 25 de abril de 1989).

Ahora bien, si dicho precepto es la referencia constitucional más claramente relacionada con la contaminación acústica, no es sin embargo la única, ya que pueden anudarse a otras menciones y previsiones constitucionales competencias administrativas relacionadas con las actividades productoras de ruido.

Así, en el preámbulo de la Constitución se hace referencia a la necesidad de promover “la calidad de vida”. Pero, además, el ruido no puede ser, en modo alguno, ajeno a las referencias constitucionales: a la protección de la salud y al deber de respetarla (artículo 43); a la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad y la higiene en el trabajo (artículo 40.2); a la defensa de los consumidores (artículo 51), y, en fin, al derecho a disfrutar de una vivienda digna (artículo 47).

Pero la importancia de los daños del ruido y la actual sensibilización por su impacto han planteado la cuestión de si puede considerarse que la contaminación acústica afecta, incluso, a derechos fundamentales reconocidos en la sección primera del capítulo II del título I,² con la consiguiente elevación del grado de protección. Éste es el criterio que, precisamente, ha inspirado recientes actuaciones procesales en las que el demandante, ante la inactividad de la Administración frente a la contaminación acústica, reclama responsabilidad patrimonial a la Administración local e impugna, posteriormente, la denegación expresa o presunta a través del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

2. La contaminación acústica y los derechos fundamentales

De los derechos fundamentales, los que pueden considerarse más directamente afectados por la contaminación acústica son el derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE), la intimidad personal y familiar, y el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.1 y 2 de la CE). Y así, de acuerdo con la tesis

1. El ruido no sólo afecta a la capacidad auditiva. La saturación de decibelios genera estrés, ansiedad, irritabilidad, disminución de la capacidad de concentración, dolor de cabeza y en casos extremos depresión. La Convención de Estocolmo de 1972 determinó que el ruido era uno de los agentes contaminantes más agresivos en los cascos urbanos y en los polígonos industriales.

Como advierte L. Martín-Retortillo Baquer, quien quiera enfrentarse hoy en España con los problemas jurídicos que se plantean en torno al ruido ha de hallar material del mayor interés en los informes del Defensor del Pueblo (Informe del Defensor del Pueblo de 1994). En su trabajo *Medio ambiente sonoro (derecho del medio ambiente y Administración local)*. Madrid: Diputación de Barcelona y Civitas, 1996, se hacía eco de los informes del Justicia Mayor de Aragón correspondientes a 1991 y del Ararteko vasco de 1989, y destacaba: a) reiteración en los informes al problema del ruido; b) el variado origen del ruido, aunque con especial significación e importancia del que procede de las “actividades de ocio”, que se une así a la tradicional

fuente que constituye la industria; c) la posibilidad de que el ruido pueda convertirse en problema de orden público; d) la generalizada sensación de indefensión de los ciudadanos frente a la incidencia perturbadora del ruido; e) el problema que representa determinar la Administración competente en relación con la contaminación acústica; f) la evidencia de que, en todo caso, los ayuntamientos tienen importantes competencias que se proyectan sobre actividades productoras de contaminación acústica, y g) la competencia administrativa en relación con las actividades causantes de ruido no es sólo previa sino también posterior y constante al desarrollo de aquéllas para velar por el cumplimiento de los requisitos y las exigencias encaminadas a paliar la incidencia de la contaminación acústica.

2. Plantearon y sostuvieron que la contaminación acústica afecta a los derechos fundamentales SOSA WAGNER, “La lucha contra el ruido”, y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional”, en RAP, núm. 15, 1988.

que propugna la incidencia de la contaminación acústica en tales derechos, ya no se trata sólo de controlar la intensidad de los ruidos y las vibraciones, en sentido abstracto, sino de asociar el ruido como agente patógeno, producido por distintas fuentes (aviones, viviendas cercanas, bares, etc.), a la integridad de derechos subjetivos dotados de valor fundamental, según una interpretación de los mismos acorde con los tratados y los acuerdos internacionales según dispone el artículo 10.2 de la CE.³

2.1. Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, en adelante) se ha pronunciado en ocasiones recientes sobre la trascendencia que para los derechos fundamentales puede tener una actividad perturbadora del medio ambiente o productora de ruido singularmente intenso:

a) En Sentencia de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra España), después de examinar el artículo 45.1 de la CE y la legislación correspondiente sobre protección atmosférica, así como el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961 (RAM, en adelante) y el artículo 347 del Código penal, en relación con la concentración de industrias dedicadas al tratamiento de cuero, declara la vulneración del artículo 8 de la Convención en la

medida en que garantiza a todas las personas el derecho a ver respetada su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia, condenando a España a pagar una indemnización.⁴

b) En Sentencia de 19 de febrero de 1998 (caso Guerra y otros contra Italia) declara que Italia infringe el artículo 8 de la Convención, apartado 1 (toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y su correspondencia), al no acordar medidas concretas para disminuir la contaminación y los riesgos derivados de una instalación de producción de fertilizantes y compuestos químicos.⁵

c) En Sentencia de 2 de octubre de 2001 (caso Hutton y otros contra el Reino Unido) analiza, desde la perspectiva del artículo 8 de la Convención, la incidencia del ruido producido por las operaciones de despegue y aterrizaje en el aeropuerto de Heathrow, y considera infringido no sólo dicho precepto sino también el 13 de la Convención, e impone al Estado la obligación de pagar a los demandantes distintas cantidades en concepto de daños morales.⁶

2.2. Doctrina del Tribunal Constitucional español

En España, el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) también se ha referido a la protección de los derechos fundamentales frente a la perturbación del medio am-

3. Cf. PULIDO QUECEDO, M., "Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la intimidad. Tribunal Constitucional, Aranzadi 8/2001, y ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, J. M., "La intimidad y el domicilio ante la contaminación acústica", en *La Ley*, núm. 5437, de 11 de diciembre de 2001.

L. Martín-Retortillo considera como antecedente una STC de 17 de febrero de 1984 en la que se da un concepto de domicilio asociado con la defensa que de la invasión del mismo puede venir del exterior, bastante más amplio que el derivado de la simple invasión material o física: a través de este derecho, no sólo es objeto de protección el espacio físico o en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de la esfera de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos o análogos.

4. La planta industrial, en Lorca, comenzó su funcionamiento en 1988 sin haber obtenido la correspondiente licencia municipal, en los términos establecidos en el RAM. Como consecuencia del mal funcionamiento tuvo que evacuarse a algunos residentes. El 9 de septiembre de 1988, el ayuntamiento ordena clausurar parte de las instalaciones, pero permite la continuación del tratamiento de determinados residuos. Después de intentar encontrar una solución con las autoridades municipales, el señor López Ostra interpone un recurso de amparo por infracción de los artículos 15 (derecho a la integridad física), 18 (derecho a la vida privada y a la inviolabilidad del domicilio) y 19 (derecho a elegir libremente la residencia). Tal recurso no es admitido, con fecha de 26 de febrero de 1990, por carencia manifiesta de fundamento, pues

considera que la presencia de olores y ruidos no es por sí misma suficiente para entender infringido el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

5. Se trataba de una instalación en el municipio de Mont Sant'Angelo para la producción de fertilizantes y productos químicos. Los núcleos del municipio de Manfredonia (Foggia), situado a un kilómetro de la fábrica, denunciaron la situación. Después de diversos accidentes producidos por la liberación de gases tóxicos y de la absolución de los administradores de la sociedad propietaria por el Tribunal de Apelación de Bari, las autoridades administrativas no llegaron a una situación definitiva. En concreto, el Ayuntamiento de Mont Sant'Angelo esperó instrucciones del servicio de protección civil con el fin de tomar las medidas a seguir en caso de accidentes.

6. Heathrow es uno de los aeropuertos que soporta una mayor actividad en el mundo. Durante los años 1978 a 1987 se publicaron por la autoridad civil inglesa diversos informes relativos al ruido producido por los aviones y su incidencia sobre el sueño. En 1993, el Gobierno publicó un trabajo en el que se anunciaba un proyecto para regular el vuelo nocturno en los tres aeropuertos de Londres (Heathrow, Gatwick y Stansted), indicándose que si se restringían aquéllos podrían dejar de ser competitivos. El proyecto consistía en asignar determinadas "cuotas de ruido" para los vuelos nocturnos. Las autoridades locales de los alrededores de los tres aeropuertos de Londres solicitaron la revisión judicial del proyecto de 1993 elaborado por la Secretaría de Estado, acudiendo a la Court of Appeal, la cual, tras los oportunos informes, en 16 de agosto de 1996, decidió que la Secretaría de Estado había ofrecido razones suficientes para justificar sus conclusiones, aun a riesgo de provocar algún inconveniente en la capacidad de las personas para conciliar el sueño por las noches. Dicha resolución fue declarada contraria a derecho por decisión de la High Court, la cual apreció vulneración de la Sección 78 de la Civil Aviation Act de 1982, según la cual el secretario de Estado podía, con objeto de mitigar o suprimir los efectos del ruido derivados de las maniobras de despegue y aterrizaje, prohibir o reducir las operaciones durante determinado período, dado que no se especificaba en el programa el número de operaciones de despegue o aterrizaje permitidas. La Cámara de los Loes, en 12 de noviembre de 1996, rechazó una petición de las autoridades locales para entablar un recurso contra la decisión de la Court of Appeal.

biente como consecuencia de la contaminación acústica. Así, en STC 119/2001, de 24 de mayo, declara que el ruido puede llegar a representar un factor patógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos,⁷ y recuerda, de una parte, el valor que por virtud del artículo 10.2 de la CE ha de reconocerse a la doctrina del TEDH en su interpretación y su tutela de los derechos fundamentales (STC 35/1995, de 6 de febrero), y, de otra, el criterio de este Tribunal manifestado en las citadas sentencias de 9 de diciembre de 1994 y de 19 de febrero de 1998, según el cual, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños medioambientales, aun cuando no se ponga en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del artículo 8 de la Convención de Roma. Si bien ello no puede suponer una traslación mimética de la doctrina del TEDH que ignore las diferencias normativas existentes entre la CE y la Convención Europea de Derechos Humanos ni la necesidad de acotar el ámbito del recurso de amparo a sus estrictos términos, en garantía de la operatividad y la eficacia de los derechos fundamentales.

Partiendo de tales premisas, aunque el TC deniega el amparo solicitado porque no se considera que se haya acreditado que nos encontremos ante la existencia de una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales aducidos imputables al ayuntamiento (en este caso de Valencia),⁸ formula la siguiente doctrina:

a) Cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en peligro la salud de las personas, esta situación puede implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo para la salud implica una vulneración del artículo 15 de la CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el límite a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado por el artículo 15 de la CE.

b) La exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y

familiar, en el ámbito domiciliario (artículo 18.1 y 2 de la CE) en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o el menoscabo provengan de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.

Por consiguiente, el TC, aunque su pronunciamiento en el caso concreto fuera desestimatorio, admite que el ruido ambiental (procedente, en el supuesto contemplado, de una zona de bares) puede ocasionar la vulneración de los derechos fundamentales a la integridad física, a la intimidad personal y familiar y al domicilio, y que tal omisión puede vincularse, a su vez, a la conducta omisiva de la Administración municipal.

Esta doctrina suscita dudas relacionadas con la imputación, particularmente respecto a si los efectos perjudiciales derivados de actividades desempeñadas por los particulares pueden ponerse a cargo del ayuntamiento que no es el causante material y directo del ruido.⁹ Dudas que pueden trasladarse también, en algunos supuestos, a la exigencia de responsabilidad patrimonial a los entes locales por la no-cesación de actividades generadoras de contaminación acústica.

2.3. Doctrina del Tribunal Supremo

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS, en adelante) no se ha manifestado muy favorable a admitir la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de la contaminación acústica. Así, en Sentencia de 21 de noviembre de 2001 examina la cuestión desde la perspectiva del derecho a la integridad física y moral (artículo 15).

La pretensión de los demandantes se centraba en solicitar que se anulase la resolución de la Comisión de Gobierno de un ayuntamiento que había otorgado licencia para el funcionamiento de un Café Bar Especial-PUB por infracción del artículo 15 de la Constitución, ya que entendían que el nivel de ruido que producía el establecimiento al que se refería la licencia de funcionamiento concedida lesionaba la integridad física y moral de los recurrentes y de sus familiares, cuyas viviendas lindaban con el aludido establecimiento, produciendo un deterioro a su salud, ya que dichos niveles de ruido excedían de los límites permitidos por el ordenamiento.

El TS desestima la pretensión porque el derecho que protege el artículo 15 de la Constitución no alcanza a considerar que el hecho de soportar unos niveles de

7. Así lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso restar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel de ruido elevado tienen sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).

8. Se trataba de una reclamación contra el Ayuntamiento de Valencia por los daños de todo tipo, incluidos los referidos a la salud, formulada por una ciudadana, y derivados de la elevada contaminación acústica que venía padeciendo en su domicilio, por los ruidos provocados en una "zona acústicamente saturada", así como por una discoteca existente en la zona.

9. Cf. EGEA FERNÁNDEZ, Joan, "Ruido ambiental, intimidad e inviolabilidad del domicilio: STC 119/2001, de 24 de mayo".

ruido excesivos lesione la integridad física o moral de la persona. Cualesquiera que sean las graves molestias que pueden causar los ruidos producidos por el funcionamiento de un local público, no pueden llegar a calificarse tales molestias, aun reconociendo esa gravedad, como un ataque dirigido a lesionar el cuerpo o el espíritu de una persona, aunque se trate de un menor de edad, como los hijos de los recurrentes. El ordenamiento jurídico ofrece medios suficientes para obligar a los propietarios de estos establecimientos a no superar los niveles de ruido fijados reglamentariamente. Pero, desde luego, entre dichos medios no se encuentra calificar tales ruidos como una lesión a la integridad física de la persona, que supone el infligirle unos daños corporales, o a su integridad moral, que comprende la protección de la capacidad mental y anímica del hombre. Debe, no obstante, tenerse en cuenta que, como destacaba el ministerio fiscal, en las alegaciones formuladas dentro del recurso de casación, faltaba "llamativamente" en el supuesto enjuiciado la gravedad o la intensidad del ataque a la persona que haga posible hablar de un atropello a la integridad lesivo del artículo 15 de la Constitución.

3. La competencia de las administraciones públicas en materia de medio ambiente

3.1. El reparto competencial entre la Unión Europea y los estados miembros

Los problemas que presenta el medio ambiente han adquirido en la actualidad dimensiones que exigen soluciones supranacionales. El nivel estatal no resulta suficiente para dar adecuadas respuestas a cuestiones relacionadas con el medio ambiente que rebasan su propio territorio.¹⁰

Sin embargo, la política ambiental es una cuestión relativamente nueva en el ámbito de la Unión Europea.

10. Cf. RIVAS CASTILLO, María Isabel, "La contaminación acústica. Un nuevo reto en la protección del medio ambiente", *Revista para el desarrollo sostenible*, octubre-diciembre de 2000.

Las Naciones Unidas establecieron en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces primera ministra noruega Harlem Brundtland, con el encargo de examinar los problemas más acuciantes del medio ambiente y el desarrollo, y formular propuestas realistas. El informe de la Comisión, publicado en 1987, tuvo como título "Nuestro futuro común", también conocido como Informe Brundtland, y en él se propone lograr un desarrollo sostenible o duradero que se define como "el desarrollo que satisface nuestras necesidades sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias necesidades".

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro los días 3 y 14 de junio de 1992 adopta la Declaración de Río, que consta de 27 principios donde se establecen las bases sobre las que los estados tienen que cooperar para una mayor consolidación del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible. Esta declaración supone la definitiva consagración del objetivo del "desarrollo sostenible" como principio fundamental que debe guiar

Los tratados de París y Roma constitutivos de las comunidades europeas no incluyen ningún precepto del que pudiese derivar competencia comunitaria en materia de medio ambiente.

En 1972, el Consejo solicitó a la Comisión propuestas de acción comunitaria en materia de medio ambiente. El resultado fue el primer Programa de Acción Comunitaria de Medio Ambiente (1973), al que seguirían otros programas. Por tanto, puede decirse que a partir de 1972 la cuestión medioambiental está presente en la Comunidad Europea, primero de modo indirecto y después de modo directo, como política propia de la Unión Europea.

El Acta Única Europea (1986) representa un paso importante en la preocupación por el medio ambiente en el seno de la Comunidad Europea. Supone la incorporación formal de la competencia comunitaria medioambiental al derecho originario de la Comunidad. Es en este texto donde se reconoce de manera expresa la necesidad de transferir a la entonces Comunidad Europea la responsabilidad de la política medioambiental, y desde entonces es necesario tener en cuenta la necesidad de proteger el medio ambiente en todas las áreas de la actuación comunitaria.

El Tratado de la Unión Europea (1992) aporta cambios en la redacción de los preceptos, cuya numeración persiste, aunque agrupados en el título XVI ("Medio ambiente") de la parte tercera ("Políticas de la Comunidad") del Tratado de la CE, y también se incluyen referencias expresas al medio ambiente entre los objetivos y las acciones generales de la Comunidad (artículos 2 y 3 del Tratado de la CE). De manera que la política ambiental europea constituye ya una línea de actuación plenamente consolidada bajo la óptica jurídica.

Tras las modificaciones llevadas a cabo por el Tratado de Ámsterdam (1997), la política del medio ambiente está contemplada en los artículos 174 a 176 del Tratado

todas las políticas o las normas dirigidas a la protección del medio ambiente.

El Convenio sobre Biodiversidad es un tratado firmado en la Conferencia de Río por 153 estados y por la Comunidad Europea el 5 de junio de 1992, cuyos objetivos son "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos". El Convenio establece objetivos para la preservación integral de la diversidad biológica.

El Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático fue firmado en Nueva York por 155 estados y por la Comunidad Europea el 9 de mayo de 1992. El objetivo del Convenio es lograr la estabilización de las concentraciones de gas de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. En la primera Conferencia de las Partes, que se celebró en Berlín en marzo de 1995, se decidió negociar un protocolo que contuviera medidas de reducción de emisiones para el período posterior al año 2000 en los países industrializados. A raíz de la labor desarrollada por un grupo de trabajo *ad hoc*, el protocolo fue adoptado el 10 de diciembre de 1997 en la tercera Conferencia de las Partes que se celebró en Kioto (cf. LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho ambiental administrativo*, Madrid: Dykinson, 2001).

de la Comunidad Europea, actualizándose las previsiones que al respecto incorporó el Acta Única.

En los citados preceptos se establece: a) la afirmación de la competencia propia de la Comunidad Europea y la determinación de su relación con la competencia de los estados miembros, y b) la determinación de los objetivos, los medios y los principios que han de orientar la actuación de la política medioambiental, así como las medidas de armonización necesarias, los órganos y los mecanismos para la toma de decisiones y la financiación de dichas medidas.

Por otra parte, deben destacarse dos aspectos: la exigencia de la integración de la política del medio ambiente de la Unión Europea en la definición y la realización de las demás políticas de la Unión, y la necesidad de medidas de armonización y cooperación en materia de medio ambiente con terceros países, sin perjuicio de que los estados miembros negocien de forma independiente dentro de sus competencias.

Por lo que se refiere al derecho derivado, la intervención comunitaria en el medio ambiente se ha traducido en una amplia normativa, integrada fundamentalmente por directivas. En realidad, desde que, en 1967, se aprobó la primera directiva de carácter ambiental, la protección y la conservación del medio ambiente ha sido una de las inquietudes de la Comunidad Europea. Así, cabe destacar la regulación de la técnica de la evaluación del impacto medioambiental o sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Pero una de las actuaciones más ambiciosas que se han puesto en marcha en el seno de la Unión Europea para la aplicación del principio de prevención en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes ha sido la aprobación de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, mediante la que se establecen medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de estas actividades a la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

La incorporación al ordenamiento interno español de la mencionada Directiva 96/61/CE se ha llevado a cabo por medio de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Asimismo, en el aspecto institucional destaca la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

En relación con el problema concreto del ruido, la Comunidad, durante muchos años, se ha limitado a fijar los niveles máximos de ruido respecto a los vehículos,

los aviones y las máquinas con el propósito de perfilar el mercado único o, en el caso de las aeronaves, de aplicar los tratados internacionales, y de determinar al mismo tiempo los procedimientos de certificación destinados a garantizar la conformidad de los nuevos vehículos y equipamientos a las normas sobre el ruido fijadas en las directivas.

De esta forma, los estados miembros debían adoptar los criterios técnicos comunitarios sobre los niveles máximos de contaminación acústica admisibles, así como establecer el procedimiento de comprobación y de certificación de los productos en lo que afecta a su homologación para el comercio intracomunitario. Pero todas las directivas de homologación en materia de ruido eran opcionales, es decir, los estados podían imponer en su territorio criterios más flexibles a los productos, pero, en cambio, no podían denegar la admisión de un producto que cumpliera los requisitos europeos.

En 1991, la Comunidad puso en marcha un proceso de aprobación de directivas que impusieran el sistema de homologación única de vehículos de motor como elemento esencial de la libre circulación en el sector automovilístico.

Las directivas en vigor establecen los niveles sonoros admisibles en determinados productos y los criterios técnicos de homologación comercial de los productos regulados, habiéndose adoptado normas aplicables en los siguientes sectores:¹¹ a) vehículos de motor: existe un conjunto de directivas que establecen límites para las emisiones sonoras, entre otros, para los vehículos de motor, las motocicletas, los tractores agrícolas y forestales (Directiva 96/20/CE, de la Comisión, de 26 de marzo, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/157/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor); b) instalaciones y equipos de construcción, señalándose métodos de medición del ruido emitido por máquinas, sistema opcional de homologación de equipos e instalaciones y los concretos niveles de ruido admisibles procedentes de máquinas de obras (Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre), y c) potencia acústica de un grupo heterogéneo de aparatos y productos, como aviones comerciales, cortadoras de césped y aparatos electrodomésticos (Directiva 86/594/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por

11. Cf. POMEY SÁNCHEZ, Luis, "La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: Entrecruzamiento de competencias", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, abril-junio de 1998; DE MIGUEL PERALES, Carlos, "Derecho español del me-

dio ambiente", Madrid: Civitas, 2000; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental"; ROVIRA DAUDÍ, María José, "Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria del Medio Ambiente".

los aparatos domésticos; Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido de los aeropuertos comunitarios; Directiva 92/14/CEE del Consejo, de 2 de marzo de 1992, relativa a la limitación del uso de aviones objeto del anexo 16 del Convenio relativo a la aviación civil internacional, y Directiva 89/629/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1989, relativa a la limitación de emisiones sonoras de los aviones de reacción subsónicos civiles).

Ahora bien, la instrumentación de la política ambiental europea a través de directivas de armonización y de programas de acción representa el primer momento de su realización que requiere su efectiva aplicación a través de la doble función de incorporación legislativa de la normativa comunitaria y de la ejecución administrativa de sus disposiciones. Dualidad de funciones susceptible de un tratamiento a partir del principio de autonomía institucional, conforme al cual la titularidad de la competencia para desempeñar ambas actividades es, en principio, ajeno al derecho comunitario europeo. A éste le interesa el exacto cumplimiento, correspondiendo la determinación de la instancia competente al derecho interno, aunque son los estados los garantes inmediatos de la plena efectividad del ordenamiento comunitario.

Con este planteamiento han venido a coincidir tanto el Tribunal de Justicia de las Comunidades (TJCE, en adelante) como el TC. Éste ha señalado que “el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias, correspondiendo la ejecución, en sentido amplio, del derecho comunitario a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario” (STC 236/1991, de 12 de diciembre). Si bien la doctrina constitucional reconoce un limitado poder de sustitución al Estado central cuando de la inactividad de los poderes regionales pudiera derivarse la responsabilidad en la esfera internacional del Estado (STC 79/1992, de 28 de mayo). En efecto, al Estado corresponde, en virtud del artículo 93 de la CE “la garantía del cumplimiento” del derecho comunitario y es él quien responde, como Estado miembro de la Unión, de cualquier incumplimiento ante el TJCE, conforme a los artículos 226 y 227 del Tratado, pudiendo ser sancionado por el Tribunal al pago de sumas a tanto alzado o de multas coercitivas en

el caso de no corregir la vulneración tras haber sido declarada por una sentencia previa del TJCE (artículo 228).¹²

3.2. Competencias del Estado y de las comunidades autónomas

El medio ambiente aparece como un concepto amplio e interdisciplinar, caracterizado por su transversalidad y horizontalidad, sobre el que se proyectan competencias concurrentes de las distintas administraciones públicas. Se trata de una materia con capacidad de incidir y ser incida en y por otras materias a las que corresponden títulos competenciales específicos. Esta característica ha sido destacada por el Tribunal Constitucional en procesos de constitucionalidad seguidos en relación con la Ley de aguas y la Ley de costas (STC 227/1988 y 149/1991), señalando que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir competencias acogidas a títulos competenciales específicos atribuidos a administraciones distintas, y de forma expresa al afirmar que “lo medioambiental” es el ingrediente que debe sazonar otras políticas sectoriales (STC 102/1995). Y, asimismo, ha de tenerse en cuenta la existencia de títulos competenciales afines y colindantes.¹³

De acuerdo con el artículo 149.1.23 de la CE, corresponde al Estado la definición de las bases de su protección, mientras que las comunidades autónomas asumen, de forma generalizada, las competencias de desarrollo de lo básico y de ejecución.

La doctrina del TC (STC 64/1982, de 4 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad sobre protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas; 82/1982, de 21 de diciembre, recurso de inconstitucionalidad sobre protección de la zona volcánica de La Garrotxa; 227/1988, de 29 de diciembre, recursos de inconstitucionalidad sobre la Ley de aguas; 170/1989, de 19 de octubre, recurso de inconstitucionalidad sobre el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; 45/1991, de 28 de febrero, conflictos positivos de competencia sobre zonas de agricultura de montaña; 66/1991, de 22 de marzo, impugnación del Gobierno al amparo del artículo 161.2 de la CE, sobre prohibición de venta de cangrejos vivos de río; 149/1991, de 4 de julio, recursos de inconstitucionalidad acerca de la Ley de costas; 172/1992, de 29 de octubre, recursos de inconstitucionalidad sobre residuos sólidos industriales; 234/1993, de 15 de julio, conflictos positivos de competencias sobre concesión de aprovechamiento de aguas en los ríos Ponga, Sella y Dobra; 329/1993, de 12 de

12. El control de la inactividad o de la incorrecta transposición o desarrollo por normas administrativas autonómicas corresponde a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

13. Cf. PÉREZ MARTOS, José, “Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre el medio ambiente”, *Revista de estudios de la Administración local*, 186-287, mayo-diciembre de 2001.

noviembre, conflictos positivos de competencia sobre normas de calidad del aire en lo referente a la contaminación de dióxido de azufre; 36/1994, de 10 de febrero, recursos de inconstitucionalidad sobre protección y armonización del mar Menor; 102/1995, de 26 de junio, recursos de inconstitucionalidad sobre la Ley de espacios naturales; 156/1995, de 26 de febrero, recurso de inconstitucionalidad sobre la Reserva de la Biosfera Urbai; 163/1995, de 8 de noviembre, cuestión de inconstitucionalidad sobre el Inventario de Espacios Protegidos en Andalucía; 16/1996, de 1 de febrero, recurso de inconstitucionalidad sobre los presupuestos generales del Estado; 118/1996, de 27 de junio, recursos de inconstitucionalidad sobre regulación de transporte de viajeros por carretera; 161/1996, de 17 de febrero, recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley reguladora de la administración hidráulica de Cataluña; 196/1996, de 28 de noviembre, recurso de inconstitucionalidad sobre infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial; 199/1996, de 3 de diciembre, recurso de amparo sobre delito ecológico; 16/1997, de 30 de enero, recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de caza; 28/1997, de 13 de febrero, cuestión de inconstitucionalidad sobre ordenación y protección de áreas naturales de interés especial; 13/1998, de 22 de enero, conflicto positivo de competencias sobre evaluación de impacto medioambiental; 14/1998, de 22 de enero, recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de caza; 15/1998, de 22 de enero, recurso de inconstitucionalidad sobre pesca fluvial; 40/1998, de 19 de febrero, recursos de inconstitucionalidad sobre Ley de puertos del Estado; 110/1998, de 21 de mayo, recurso de inconstitucionalidad sobre protección de ecosistemas acuáticos y regulación de la pesca; 118/1998, de 4 de junio, conflictos positivos de competencias sobre Reglamento de administración pública del agua y planificación hidrológica; 177/1999, de 11 de octubre, recurso de amparo sobre delito contra el medio ambiente; 73/2000, de 14 de marzo, cuestión de inconstitucionalidad sobre la presa de Iztoiz; 90/2000, de 30 de marzo, recurso de inconstitucionalidad sobre prevención del impacto ecológico; 248/2000, de 19 de octubre, cuestión de inconstitucionalidad sobre declaración de Sa Punta de n´Amer como Área Natural de Especial Interés; 119/2001, de 24 de mayo, recurso de amparo sobre indemnización contra el Ayuntamiento de Valencia, y ATC 428/1989, de 21 de julio y 29/1990, de 16 de enero) puede sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Corresponde al Estado una ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más elevados. El legislador autonómico puede completar o elevar los niveles de protección, pero no disminuirlos (STC 170/1989, de 19 de octubre).

b) En materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otros ámbitos y, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno. Si bien la fijación y la elevación de estándares de protección, en línea con la naturaleza concurrente de la competencia, facultan la intervención de las comunidades autónomas (STC 149/1991, de 4 de julio). Esta doctrina, sin embargo, ha sido matizada y corregida por la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que subraya que no puede agotar el contenido de la regulación. En ella se dice que “el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las comunidades autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándola de contenido”.

c) La calificación de lo básico que corresponde al Estado se realiza en función de la suficiencia y la homogeneidad que reconduce a la posibilidad de que las comunidades autónomas adapten el nivel de protección establecido por la política nacional de medio ambiente a las circunstancias de su propio territorio (STC 102/1995, de 26 de junio).

En consecuencia, al Estado le corresponde dictar la legislación básica en materia medioambiental. Y aunque, como hemos señalado, la doctrina del TC no ha sido homogénea, puede entenderse que lo básico consiste en el común denominador normativo que cumple una función de ordenación mínima que ha de respetarse en todo caso, pero que permite que las comunidades autónomas que tienen asumidas competencias establezcan niveles de protección más elevados: “Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada comunidad autónoma”. También debe entenderse que el Estado tiene competencias de ejecución relativa a dichas normas básicas, siempre que sean indispensables para la protección de los intereses generales que corresponde tutelar al Estado, como cuando la ejecución tiene un alcance interterritorial o supraterritorial o en circunstancias excepcionales.

Las comunidades autónomas tienen competencias normativas para dictar normas adicionales de protección y para desarrollar la normativa básica con el fin de satisfacer el interés territorial de la comunidad autónoma estableciendo una política propia y adecuada al mismo. Esta normativa de desarrollo puede materializarse a través de ley o de reglamento; su contenido podrá alcanzar a todo lo que no se pueda considerar específicamente como básico, y su control corresponde al

Tribunal Constitucional, si la norma adopta la forma de ley, y a los tribunales del orden contencioso-administrativo, si adopta la forma de reglamento. Corresponde también a las comunidades autónomas la gestión y la función ejecutiva en materia de medio ambiente. Estas competencias de gestión y ejecución son de las normas básicas, así como de aquellas que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias.

3.3. Competencias de las entidades locales

3.3.1. Sistema de atribución de competencias a las entidades locales

El artículo 137 de la CE reconoce autonomía a los municipios y las provincias para la gestión de sus respectivos intereses. Expresión que no significa el reconocimiento de la llamada doctrina del “poder municipal”, sino que se trata de un principio sustantivado a través de la cláusula de garantía institucional de la autonomía local formulado por la doctrina alemana y recogida ya en la temprana STC 32/1981, de 28 de junio.

La autonomía constitucionalmente reconocida a los entes locales se diferencia del sistema constitucional de atribución de competencias que resulta de los artículos 148 y 149 de la CE para las comunidades autónomas. No son los propios titulares de la autonomía local quienes gozan de legitimación para determinar la esfera de sus intereses propios a gestionar, sino que esta determinación se realiza por el legislador con el límite que resulta de la citada garantía institucional. Así, el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL, en adelante) establece: “1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. 2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deba corresponder a los entes locales en las materias que regulen.”

El artículo 2.1 de la LRBRL es coherente con una concepción de la autonomía local que supone preservar la institución pero que remite la concreción de las competencias locales, como “no podía ser de otra manera”, a la legislación estatal o autonómica, según el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las

comunidades autónomas. Legislador que, en el caso autonómico, no puede desconocer los criterios generales de los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de esta ley. Ahora bien, el citado artículo de la LRBRL va más allá “en esa función garantista de las competencias mínimas de las autonomías locales” incidiendo en las competencias de las comunidades autónomas. Y el TC, en Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, no declara inconstitucional el precepto, sino que impone una interpretación que salva la constitucionalidad de una norma que es de remisión. Esta interpretación consiste en decir que dicho apartado debe entenderse “en el sentido de que las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las entidades locales por ser ello necesario para su autonomía”. Si la ley básica estatal “excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello inconstitucional”, correspondiendo al TC “ponderar, en cada caso, si las competencias de ejecución atribuidas a los entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía”.

La autonomía local se conceptúa en el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, y bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 23 de mayo de 1997, recuerda el sistema de atribución de competencias a los entes locales, y del cual se extraen los siguientes criterios:

a) La LRBRL establece las directrices para llevar a cabo la asignación de competencias que no puede ignorar el legislador autonómico.

b) La propia LRBRL efectúa una declaración de capacidad o de legitimación para actuar en lo que se refiere al fomento y la administración de los intereses peculiares de cada ente local. No se trata en este caso, propiamente, de una atribución de competencia, sino del reconocimiento de la capacidad o de la legitimación de los entes locales para actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y las aspiraciones de sus respectivas comunidades.

c) La LRBRL establece un núcleo competencial mínimo. Esta atribución representa el reconocimiento de “un círculo de protección” competencial, sin perjuicio de las que correspondan a las entidades locales de acuerdo con la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúen las leyes sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas.

d) De acuerdo con el artículo 7 de la LRBRL, las competencias de las entidades locales pueden ser no sólo propias sino también delegadas y complementarias. Las primeras se determinan por la ley, estatal o autonómica,

y se ejercen en régimen de autonomía y autorresponsabilidad, aunque en coordinación con las competencias de las demás administraciones públicas. Las segundas se ejercen bajo la dirección y el control que establezca la administración que delega sus competencias.

La efectividad de la garantía constitucional exige determinar el contenido esencial de la autonomía local que no puede ser ignorado por el legislador al regular los distintos ámbitos de actividad administrativa con incidencia en la esfera de los intereses locales. Así, la autonomía local no está constituida por un catálogo de competencias que esté objetivamente determinado o sea determinable sobre la base de características invariables, sino más bien la facultad de asumir, sin título competencial especial, todas aquellas cuestiones de la comunidad local que no hayan sido transferidas a otras administraciones públicas.

3.3.2. Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente

La protección jurídica del medio ambiente tiene su primera manifestación en las ciudades, en las actuaciones de las corporaciones locales. Históricamente, en la protección del medio ambiente han tenido un acusado protagonismo dichas corporaciones a través de las competencias de los ayuntamientos en materias de sanidad e higiene. Desde la atribución de la policía de salubridad y la policía de tranquilidad a la facultad de dictar ordenanzas en que se concretan derechos y obligaciones de los vecinos en la materia, los municipios han sido elementos decisivos en la configuración de un marco físico saludable para el desenvolvimiento de la vida vecinal.

En el siglo xx, se asiste a un proceso de centralización, en el que, sin embargo, no puede prescindirse de la administración más próxima a los ciudadanos. Como señala L. Pomed Sánchez, “aun cuando esta creciente concentración de las funciones de protección ambiental puede responder a una lógica, ello no debe hacernos olvidar que el desapoderamiento de las administraciones locales se ha traducido en una significativa reducción de las posibilidades de participación de los interesados en la adecuada gestión de los bienes ambientales.

Una de las consecuencias menos deseables de este hecho ha sido el paulatino desplazamiento del principio democrático por el principio burocrático también en lo ambiental”¹⁴

La proximidad de las corporaciones locales a los problemas medioambientales concretos cualifica especialmente a esta Administración para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. Como también resulta del principio de subsidiariedad que se proclama en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Por consiguiente, de acuerdo con este principio la atribución de una responsabilidad pública a otra autoridad debe estar justificada en la amplitud o la naturaleza de las tareas y en los requerimientos de eficacia y economía, lo que obliga a que cualquier distorsión del principio general de atribución al ente más cercano a los ciudadanos deba de motivarse de modo concreto y razonable en la apreciación de intereses públicos prevalentes.¹⁵

En síntesis, la garantía institucional de la autonomía local que garantiza la Constitución y el principio de subsidiariedad establecido en el indicado artículo 4.3 de la Carta Europea llevan consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente. Pero es al legislador, tanto estatal como autonómico, al que corresponde determinar el concreto alcance que corresponde a la competencia de los entes locales en la materia.

Como adelantábamos, la LRBRL distingue las competencias de los entes locales en tres grupos: propias, delegadas y complementarias. Y el artículo 25.2, en el apartado f), incluye entre las competencias propias, por afectar a su círculo de intereses, la “protección del medio ambiente” [apartado f)] y la “protección de la salubridad pública” [apartado h)].

Se trata, por tanto, de una materia sobre la que el legislador ordinario debe reconocer a los municipios competencias propias de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2, según resulta del apartado 3 del artículo 25, ambos de la LRBRL.

14. POMED SÁNCHEZ, L., obra citada. La primera norma que puede destacarse en el siglo xix, en materia de actividades clasificadas, la Orden del Ministerio de Fomento de 8 de enero de 1884, encomienda a las autoridades provinciales y municipales la salvaguarda de los derechos de los particulares y de las corporaciones que pueden verse perjudicados por las industrias.

Poco después aparece en el Código civil la previsión contenida en el artículo 590 con una remisión a los reglamentos. Como consecuencia de ello, se dicta la Instrucción general de sanidad de 12 de enero de 1904, que atribuye a la higiene municipal lo relativo a la supresión, la corrección o la inspección de los establecimientos o las industrias nocivas a la salud pública, y encomienda a cada ayuntamiento la aprobación de un reglamento de higiene que detalle las prescripciones de higiene local y los demás servicios de competencia municipal, con sujeción a las directrices que la propia instrucción determina.

El Reglamento de obras, bienes y servicios de 14 de julio de 1924 ratifica la competencia municipal en materia de licencias y ordenanzas, e intenta sentar criterios técnicos a escala nacional, mediante la aprobación por la Administración central de un nomenclátor que califique a los establecimientos o las industrias en tres categorías: insalubres, incómodas o peligrosas. Como consecuencia de ello, se promulgó la Real orden de 17 de noviembre de 1925, aprobando un reglamento que fue sustituido por el Reglamento de 1961. Cf. LÓPEZ NIETO, *Manual de actividades molestas, insalubres, nocivas y religiosas*.

15. Cf. BANDRÉS, José Manuel, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Madrid: Diputación de Barcelona, Universidad Carlos III y Marcial Pons, 1999.

El grado de intervención atiende a las características de la materia y a la capacidad de gestión de las entidades locales, teniendo en cuenta, además, los principios de descentralización de la función y el acercamiento de la gestión administrativa a los ciudadanos.¹⁶

Por otra parte, además de la protección del medio ambiente, hay otras materias con un intenso contenido medioambiental en las que es fundamental la competencia municipal, como la ordenación del tráfico de vehículos, la protección civil y la prevención de incendios, la ordenación, la ejecución y la disciplina urbanística, la defensa de usuarios y consumidores, el suministro de agua, la recogida y el tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, etcétera.

Por otra parte, el artículo 26 de la LRBRL establece como servicios municipales obligatorios en todos los municipios: la recogida de residuos, el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado. En municipios de más de 5.000 habitantes, además, el servicio de tratamiento de residuos. En los de más de 20.000 habitantes, el servicio de prevención y extinción de incendios y, concretamente en el apartado 1.d), incluye como servicio obligatorio, para los municipios de más de 50.000 habitantes, el de "protección del medio ambiente". La prestación de tales servicios puede ser exigido por los vecinos, con base en el artículo 18.1.g), y propiciar una actuación substitutoria de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, según el artículo 60.

Esta fórmula de atribución del servicio de protección del medio ambiente en función del número de habitantes es criticada por J. Domper. En primer lugar, por la idoneidad del criterio para la imposición del servicio, pues el correcto establecimiento del mismo se corresponde más con otros parámetros como la actividad propia desarrollada por los municipios o los medios técnicos disponibles por los ayuntamientos. En segundo lugar, por la indeterminación del alcance de la protección del medio ambiente cuando en anteriores párrafos el artículo 26 se refiere a actividades con trascendencia medioambiental. Y, por último, por la configuración del medio ambiente como una materia sobre la que se reconocen competencias concurrentes sin que exista separación de responsabilidades.

En cualquier caso, las previsiones del artículo 26 de la LRBRL revelan el fenómeno de asimetría de los municipios a que se refiere L. Martín-Retortillo, que distingue tres opciones: a) municipios que pueden prestar el común de servicios, bien desde su actual organización,

bien mediante las adaptaciones oportunas; b) municipios con amplitud de posibilidades, que exceden del estándar medio, y c) municipios que no alcanzan, que no llegan a poder prestar la media que podría considerarse deseable.¹⁷

Los municipios, además, pueden ejercer, según el artículo 27 de la LRBRL, competencias por delegación que pueden provenir tanto del Estado como de las comunidades autónomas o de otras entidades locales. Y, según el artículo 28 de la LRBRL, pueden llevar a cabo actividades complementarias de las otras administraciones públicas, en particular las relativas a la protección del medio ambiente.

Por otra parte, como pone de relieve M. C. Alonso García, la atribución de competencias por los legisladores estatales y autonómicos a las entidades locales se complica en el caso de la protección del medio ambiente debido a su carácter multidisciplinar, ya que se diversifica en multitud de sectores, cada uno de los cuales tiene su normativa propia.

Existen, pues, regulaciones parciales en función de las distintas materias (residuos, contaminación atmosférica, vertidos, etc.). No obstante, desde una perspectiva general, debe tenerse en cuenta la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación que, como hemos dicho, incorpora al ordenamiento interno español la Directiva 96/61/CE. El control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la autorización ambiental integrada, como nueva figura de intervención administrativa autonómica que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental. Si bien se limita a fijar únicamente las condiciones exigibles, desde el punto de vista medioambiental, para la explotación de las instalaciones afectadas, por lo que se otorga con carácter previo al de otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles, como las reguladas en el artículo 4.2 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y la licencia municipal de actividades clasificadas reguladas en el RAM o en la normativa autonómica que resulte de aplicación, que permanecen vigentes, aunque se establecen diversos mecanismos de coordinación con la autorización ambiental integrada.

Es, desde luego, en materia de actividades clasificadas donde se manifiestan, en gran medida, las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. Pero es necesario tener en cuenta otras normas sectoriales.

16. Cf. DOMPER FERRANDO, J., *El ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I. Pons, 1992. El legislador básico puede invadir las competencias autonómicas e incurrir en inconstitucionalidad si se excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local. Y, a su vez, el legislador autonómico no básico puede incurrir, en caso de extralimitación, en una doble infracción legal frente a la legislación básica secto-

rial y a la LRBRL, en cuanto a ambas normas corresponde la función de garantizar la autonomía local.

17. Cf. MARTÍN RETORTILLO, LORENZO, *Administración local y medio ambiente. Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid: Diputación de Barcelona y Civitas, 1996.

Así, la Ley general de sanidad, Ley 14/1986, de 25 de abril (LGS, en adelante), en su artículo 18.6 establece como actuaciones que deben desarrollar las administraciones públicas “la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas, eliminación de tratamiento de residuos líquidos y sólidos, la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire con especial atención a la contaminación atmosférica; la vigilancia sanitaria y la adecuación a la salud del medio ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda”. Y el artículo 42.3 atribuye a los ayuntamientos el ejercicio de “responsabilidades mínimas con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios”: a) del medio ambiente, donde se integran, entre otras, la contaminación atmosférica, el saneamiento de aguas residuales, los residuos urbanos [...]; b) industrias, ruidos y vibraciones, y c) el medio ambiente en el interior de las viviendas. La Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, establece determinadas previsiones sobre las tareas de cooperación de las corporaciones locales con las demás administraciones públicas (dicha ley es derogada por la Ley 16/2002 en cuanto a las actividades incluidas en su ámbito de aplicación). Y, en fin, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos, que establece un sistema de gestión, depósito, devolución y retorno, y otro integrado de gestión que tiene como objetivo la recogida selectiva de envases en el que tienen una destacada participación las entidades locales.

a) La competencia normativa o reglamentaria municipal. El artículo 4.1.a) de la LRBRL reconoce a los municipios, como administraciones públicas territoriales, potestad reglamentaria dentro del ámbito de sus competencias. Y, por tanto, en relación con “la protección del medio ambiente”, en la medida en que se dote a esta materia de contenido por la legislación sectorial y dentro del límite que representan las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los reglamentos estatales y de las comunidades autónomas también representan un límite para las ordenanzas municipales cuando provienen de una habilitación legal y no se excedan de la misma. Pero el problema se centra, más bien, en la relación de los reglamentos independientes, sin dicha habilitación, y la potestad reglamentaria municipal en materia del medio ambiente.¹⁸

El problema ha sido tratado por A. Embid, quien llega a la conclusión de que, en la medida en que el regla-

mento estatal o autonómico carezca de cobertura legal habilitante tanto por inexistencia de ésta como por *ultra vires*, “faltaría el fundamento lógico de la capacidad de limitar el contenido de la ordenanza o el reglamento municipal”. Así resulta de la aplicación directa del sistema constitucional y de su desarrollo específico en la legislación de régimen local. Además, de acuerdo con el artículo 25.3 de la LRBRL sólo por ley se pueden determinar las competencias municipales; reserva de ley que hay que entender referida tanto a los aspectos materiales como a los funcionales.

Ahora bien, la protección medioambiental a través de ordenanzas municipales que tipifiquen infracciones y establezcan sanciones suscita especiales dificultades derivadas del principio de legalidad y reserva de ley en el ámbito sancionador.

El genérico marco normativo está integrado, como es sabido, por los artículos 25 de la CE, y 127 y 129 de la LRJ y del PAC. De acuerdo con tales preceptos, la potestad sancionadora de las administraciones públicas se ejercerá cuando expresamente haya sido atribuida por una norma con rango de ley, y sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley. Sin embargo, el artículo 2.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real decreto 1398/1993 (RPS, en adelante), establece: “Asimismo, las entidades que integran la Administración local, cuando tipifique como infracciones hechos y conductas mediante ordenanzas, y tipifiquen como infracción de ordenanzas el incumplimiento total o parcial de las obligaciones o las prohibiciones establecidas en las mismas, al aplicarlas deberán respetar en todo caso las tipificaciones previstas en la ley.”¹⁹

Entre las competencias atribuidas a la Administración local se encuentra, como hemos reiterado, “la protección del medio ambiente” [artículo 25.f) de la LRBRL], y para su protección cabe, en principio, la posibilidad de tipificar mediante ordenanzas infracciones castigadas con multa que no podrán exceder, salvo previsión legal distinta, de las cantidades establecidas en el artículo 59 del Texto refundido de disposiciones legales en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL, en adelante).²⁰

Ahora bien, el principio de legalidad en materia sancionadora comprende una doble exigencia: la primera,

18. Cf. DOMPER FERRANDO, obra citada.

19. El precepto ha suscitado serias dudas de inconstitucionalidad en la doctrina. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La problemática puesta en aplicación de la LRJ y PAC: el caso del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal”, REDA, núm. 80, 1993.

20. En virtud de la disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de

abril, de modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local: “Salvo previsión legal distinta en cuanto a sus cuantías, las multas por infracciones de ordenanzas no podrán exceder de 300.000 ptas., en municipios de más de 250.000 habitantes; de 150.000 ptas., en municipios de 50.001 a 250.000 habitantes; de 75.000 ptas., en municipios de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.000, en municipios de 5.001 a 20.000 habitantes, y de 25.000 ptas., en los demás municipios.”

de orden material y de alcance absoluto, tanto en lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual, y se traduce en la imperiosa necesidad de predeterminación negativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas atributivas de la potestad sancionadora a la Administración y de las tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones (STC de 7 de abril de 1987, 21 de enero y 8 de junio de 1988, entre otras).

Respecto de la vertiente material del principio de legalidad, consistente en que la regulación sancionadora se produzca anticipadamente por normas jurídicas, tal exigencia ha de cumplirse absolutamente en relación con la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las entidades locales.

El problema es más complicado en relación con la vertiente formal del principio de legalidad; es decir, que esa regulación se realice por medio de una ley y sólo por medio de tal instrumento jurídico, habida cuenta, entre otras circunstancias, que las entidades locales carecen de órganos legislativos (cf. S. BELLO PAREDES, "La reserva de ley en el ámbito sancionador, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?" *Revista de Estudios de Administración local*, núm. 286-287, mayo-diciembre, 2001).

Como pone de relieve la doctrina, desde el punto de vista de los principios de legalidad y de reserva de ley que preside la tipificación de las infracciones administrativas, las ordenanzas protectoras del medio ambiente pueden encontrarse ante diversas situaciones, que J. M. Trayter Jiménez sistematiza en los siguientes términos:²¹

1) Las leyes sectoriales protectoras del medio ambiente (Ley de costas, Ley de aguas, Ley de espacios naturales protegidos, Ley de protección del ambiente atmosférico) tipifican un conjunto de comportamientos ilícitos. En estos casos la ordenanza local cumple una función parecida a las relaciones ley-reglamento en la Administración General del Estado y en la Administración de las comunidades autónomas. Son el complemento indispensable de las leyes sectoriales que les dan cobertura.

2) Las leyes sectoriales proporcionan cobertura legal al conjunto de infracciones que prevén determinadas ordenanzas, aunque aquéllas no establecen las tipificaciones específicas. Este supuesto plantea mayores problemas técnico-jurídicos para hacerlo compatible con las previsiones del artículo 25 de la CE.

3) La norma local, desarrollando una ley sectorial que le da cobertura, tipifica como infracción "el incumplimiento de las disposiciones de esta ordenanza". En este caso, a las dificultades que derivan de los indicados principios de legalidad y reserva de ley se unen los que resultan de la necesidad de que los tipos cumplan la función de garantía que les corresponde. Esto es, de dar a conocer suficientemente el alcance de la conducta sancionable.

4) Los comportamientos considerados como infracciones por las ordenanzas locales no encuentran ni siquiera la cobertura legal que exige el principio de legalidad. En estos casos, el TS se ha pronunciado declarando nulas dichas previsiones de las normas locales por ser contrarias al indicado principio o al de reserva de ley (STS de 25 de mayo de 1993).

En todo caso, el citado artículo 59 del TRRL ha de interpretarse según los siguientes criterios: no es de aplicabilidad directa, sino que es necesaria la intermediación de una ordenanza de medio ambiente que establezca las infracciones respecto a los principios de legalidad y reserva de ley en los términos antes vistos; y el tope máximo que establece para las multas puede ser sobrepasado si una ley sectorial así lo establece. Tal es el caso, por ejemplo: de la sanidad local, en la que el límite se establece en los artículos 35 y 36 de la Ley general de sanidad; en materia de defensa de los consumidores y los usuarios que se señalan en la Ley 31/1990, de 27 de diciembre; de la protección del medio ambiente atmosférico, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, etcétera.

Resalta la doctrina²² que el actual sistema sancionador se caracteriza por la incorrecta configuración jurídica de las infracciones en materia medioambiental y por la necesidad inexcusable de tipificar en las ordenanzas municipales ciertos comportamientos como infracciones administrativas.

Así, en relación con la primera de dichas características: en las ordenanzas medioambientales suele faltar una referencia expresa a la legislación estatal o autonómica que están desarrollando; en múltiples ocasiones no respetan las tipificaciones legales, como exige el artículo 2.2 del RPS; a veces no se respetan los límites cuantitativos de las sanciones que resultan de las leyes; y, en fin, se aprecian con frecuencia inconcreciones en las previsiones que tipifican las infracciones.

Pero, sin duda, dentro de los límites que representan los principios expuestos de legalidad, reserva de ley y función de garantía de los tipos, se ha de reconocer a las entidades locales la posibilidad de reprimir ciertas conductas contrarias a las normas medioambientales, como resulta no sólo de la constatación histórica y de la reali-

21. TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel. *Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales. Derecho del medio ambiente y*

Administración local. Madrid: Diputación de Barcelona y Civitas, 1996.

22. TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel, obra citada.

dad social sino también de las previsiones legales a que se ha hecho referencia [artículos 25.f) de la LRBRL y 59 del TRRL]. E, incluso, han de hacerse algunas precisiones en relación con la necesidad de que sea una norma con rango de ley la que tipifique como infracciones conductas y regule las sanciones correspondientes.

De una parte, dicha garantía formal ha de ser objeto de la matización que proporciona la colaboración del reglamento en la función tipificadora. De otra, el propio TC ha planteado la posibilidad de aplicar otros instrumentos específicos de flexibilización derivados del carácter representativo y democrático de las corporaciones locales.

La reserva de ley ha sido considerada como una reserva absoluta en el ámbito penal, pero en el orden administrativo sancionador es calificada como relativa, al permitirse la actuación en este ámbito de las normas reglamentarias.

Según la doctrina del TC, el artículo 25.1 de la CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le son de aplicación, sin que sea posible, a partir de la Constitución, que puedan tipificarse nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por norma con rango de ley (STC 305/1993 y 6/1994). De tal manera que los reglamentos sólo pueden desarrollar y precisar los tipos de infracción previamente establecidos por la ley. O, dicho en otros términos, la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, aunque sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Se admite, por tanto, la existencia de normas reglamentarias en el ámbito sancionador, pero ello siempre que éstas se ubiquen en una línea de desarrollo y ejecución de las previsiones contenidas en una ley. Así, la ley deberá regular los elementos esenciales de los diversos tipos de los ilícitos administrativos y de las sanciones, pudiendo existir una actuación reglamentaria para desarrollar éstos.

Ahora bien, el propio TC reconoce que cuando se trata de examinar las relaciones entre la ley y la ordenanza municipal existen factores o elementos de singular flexibilización de la formal exigencia de reserva de ley. Así, en doctrina de la STC 233/1999, de la que se hace eco la STC 132/2001, de 8 de junio, se alude a la naturaleza democrática representativa del Pleno de las Corporaciones Locales como órgano competente para elaborar normas locales. Y a la noción del interés local, cuya garantía institucional se encuentra en la propia Constitución a través del reconocimiento de la autonomía local. No obstante, en la última de las sentencias citadas el TC excluye en el ámbito sancionador la misma flexibilización de la relación que había apreciado en la

primera de dichas sentencias, en el ámbito de los tributos locales, “por la diferencia intrínseca entre la reserva de ley tributaria y la sancionadora”.

De la doctrina de la citada STC 132/2001, puede deducirse la existencia de capacidad de las entidades locales para tipificar infracciones y sanciones siempre que una ley previa haya: 1) fijado los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales los ayuntamientos pueden establecer tipos de infracciones, lo que no supone la definición de tipos –ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones completados después por medio de una ordenanza municipal–, sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de establecer los tipos de infracción, y 2) determinado una relación de posibles sanciones que cada ordenanza municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica (cf. BELLO PARECES, S., obra citada).

b) La función ejecutiva. Las corporaciones locales están abocadas a ejercer una parte importante de las competencias de gestión en materia ambiental, aunque la concreción corresponde a la legislación específica sectorial, y, con frecuencia, para una protección eficaz del medio ambiente será preciso acudir a fórmulas de colaboración o coordinación interadministrativas.

El medio ambiente constituye un título de intervención administrativa que encuentra en la autorización o en la licencia un mecanismo de control preventivo que se atribuye con frecuencia a las entidades locales. Así ocurre en el ámbito de actividades potencialmente lesivas para el medio ambiente, en el que la propia técnica de la autorización ha sufrido un proceso de diversificación. De manera que junto a la clásica concepción de la misma, entendida como un acto meramente declarativo de comprobación de la concurrencia de los requisitos legales exigidos para el legítimo ejercicio de un derecho preexistente, aparecen autorizaciones con mayor margen de discrecionalidad.

Pero sobre todo la llamada autorización operativa o de funcionamiento, caracterizada porque no se limita a realizar un control preventivo de la sujeción de la actividad a unos límites determinados, sino que, además, encauza y orienta positivamente la actividad de su titular en la dirección marcada por las normas aplicables o, incluso, por determinados planes. Sobre la base de esta clase de autorización se establece una relación duradera que legitima formas de intervención de la Administración, como es, característicamente, la comprobación del cumplimiento de las condiciones ambientales y su adecuación a las circunstancias concurrentes y la imposición, en su caso, de medidas correctoras a la actividad desarrollada.

Estas autorizaciones operativas de actividades potencialmente lesivas del medio ambiente se singularizan por la importancia que en el procedimiento para su

otorgamiento revisten las formas previas de análisis de incidencia ambiental de la instalación o la actividad objeto de autorización, y de información pública sobre el acto autorización, como ocurre, según tendremos ocasión de señalar, en las actividades sujetas al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Además, el incumplimiento de mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece el ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente, y del cual forman parte las ordenanzas municipales, determina el ejercicio de la potestad sancionadora, aplicando los entes locales, en su caso, la correspondiente sanción al sujeto infractor. Esta represión de las conductas infractoras constituye, incluso, un imperativo constitucional acorde con el artículo 45.3 de la CE, que alude tanto a sanciones penales como administrativas, y a la reparación del daño causado.

Las sanciones administrativas constituyen uno de los instrumentos esenciales para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, si bien se presenta la dificultad, a la cual ya hemos aludido, de tipificar y establecer sanciones a través de ordenanzas locales, como consecuencia de los principios de legalidad y reserva de ley en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

c) Competencias de la provincia en materia de medio ambiente. La LRBRL no atribuye a la provincia competencia específica en materia de medio ambiente, pero puede ejercerla a través de la previsión del artículo 31.2 relativa a la “solidaridad y equilibrio intermunicipales”, sobre todo si, de una parte, se tiene en cuenta el carácter extraterritorial del medio ambiente, y, de otra, que entre los fines de dicha Administración territorial se encuentra el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” [artículo 31.2.a)]. Y entre estos servicios se encuentra el de “protección del medio ambiente”, junto a servicios tales como el de limpieza, recogida y tratamiento de basuras y aguas residuales, entre otros.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en virtud del artículo 36.1 de la LRBRL, la atribución de competencias propias de la diputación provincial corresponde al legislador sectorial estatal o comunitario, según la distribución de competencias, que, en el ámbito del medio ambiente, responde al mecanismo al que antes hemos hecho referencia: a las leyes básicas del Estado de atribuir las competencias que deban corresponder a las diputaciones provinciales, y a las leyes de desarrollo de las comunidades autónomas de completar dicha atribución.

Por último, el artículo 36.1.a), b), c) y d) señala que corresponden a las diputaciones provinciales las funciones de coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica; actuaciones que pueden tener una específica proyección en la materia de medio ambiente; de manera que, desde una posición secundaria respecto a los municipios, pueden desempeñar, por su ámbito de actuación y mayor capacidad organizativa, funciones de programación y gestión de los recursos naturales, con base en el mandato imperativo del artículo 45.2 de la CE.

4. Las competencias de las entidades locales en la lucha contra la contaminación acústica

4.1. Planteamiento general

La característica del ruido que se localiza en un determinado ámbito territorial explica que la competencia frente a la contaminación acústica se encuentre atribuida, en gran medida, a las entidades locales, concretamente a los municipios, formando parte de la denominada “policía de la tranquilidad” ejercida por la policía urbana.²³

Así ha ocurrido y ocurre en España. La Ley de régimen local de 1995 atribuía a los municipios la policía urbana; y el vigente artículo 1.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales establece que “los ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos: 1. En el ejercicio de la función de policía cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la *tranquilidad*, la seguridad, la salubridad o la moralidad ciudadana, con el fin de restablecerla o conservarla”.

En el mismo sentido habilitante actúan las previsiones de los citados artículos 25.2.f) de la LRBRL y 42.3.b) de la LGS al establecer que el municipio ejercerá, en cualquier caso, competencias en materia de “protección del medio ambiente” y de “control sanitario de ruidos y vibraciones”.

Para contrarrestar la contaminación acústica, los ayuntamientos, en sus respectivos territorios, pueden adoptar diversas medidas concretas, como la conversión de calles en peatonales, la restricción de la circulación en determinadas zonas y horas, etcétera.

Pero, sobre todo, ante la ausencia de una regulación general frente al ruido, las ordenanzas municipales que han de aprobar los ayuntamientos (Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones de ruido o vibraciones), pueden constituir para algunos supuestos, como el del ruido urbano, el único soporte normativo aplicable.

23. Cf. ALONSO GARCÍA, M. C., obra citada.

Dichas normas han de contener “las prevenciones que deben adoptarse en las diferentes instalaciones y en la realización de obras, en las condiciones de funcionamiento de los generadores de calor y vapor, equipos de calefacción y agua caliente y vehículos de tracción mecánica, fijándose en cada supuesto los límites máximos para los distintos agentes contaminantes o perturbadores, los controles técnicos sanitarios, las características de los combustibles utilizables, las sanciones aplicables y su graduación y las operaciones de inspección a que habrán de someterse para la vigilancia de las normas establecidas, así como cualquier otra medida que las circunstancias de cada localidad aconsejen”.

Ahora bien, desde una perspectiva general, en relación con las competencias municipales, cabe distinguir dos grandes grupos:

a) Policía administrativa relativa a ruidos domésticos y ruidos que afectan a “la tranquilidad de la calle”, que pertenece con naturalidad al ámbito de las competencias municipales; instrumentos urbanísticos encaminados a la ordenación del ruido, en los que tienen una importante participación los municipios, y actividades clasificadas, en las que los municipios ostentan competencias, tanto en la fase de otorgamiento de licencias, como en la ulterior de vigilancia permanente del mantenimiento de los requisitos exigidos, con las facultades de reacción para los supuestos de incumplimiento.

Así, a partir de 1983 se generaliza la aprobación de las ordenanzas municipales sobre el ruido. Y, para las actividades clasificadas en el RAM, respecto a los municipios capitales de provincia, aquellos cuya población sea superior a 10.000 habitantes y en los que predomine el censo industrial es obligatoria una ordenanza especial exclusivamente dedicada a regular estas actividades (artículo 2.2 de la Instrucción para la aplicación del RAM).

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la protección dispensada por la Administración local a aquellos que se sientan perturbados por los ruidos producidos en el término municipal no proviene de la cualidad de vecino, sino que la petición de protección se realiza a la Administración por la obligación que incumbe a ésta de atender el cumplimiento de su deber de policía, por lo que cualquier interesado tiene derecho a exigirlo. En este sentido, la conocida STS de 5 de julio de 1976 admite la obligación, no la simple facultad, de la Administración municipal de intervenir directamente (policía de tranquilidad) cuando en una localidad se produce un ruido que por su intensidad, su modo, su tiempo o su lugar de producirse adquiere el carácter anormal. Por consiguiente, la inactividad municipal puede reputarse ilegal. Así resulta también del artículo

18.1.g) de la LRBRL, del que resulta el derecho de los vecinos a exigir la prestación y el establecimiento de los servicios públicos que constituyan competencia municipal propia obligatoria.

b) Ruidos que pueden calificarse de movibles, como es el caso de los que producen los transportes. Respecto a ellos L. Martín Retortillo formula los siguientes principios:²⁴

1) La Administración responsable de la infraestructura asume también competencias en materia de ruido. De este modo, el tratamiento del ruido pasa a ser un componente más del planeamiento, la construcción y la gestión de la infraestructura. Sin olvidar, incluso, que no es infrecuente que las propias obras de infraestructura estén declaradas exentas de las habituales licencias municipales y ofrezcan tratamientos que excepcionan o condicionan la normal intervención municipal (artículo 12 de la Ley de carreteras, Ley 25/1988, de 29 de julio; artículo 179.2 de la Ley de ordenación de transportes terrestres y regulación de los grandes aeropuertos).

2) Limitaciones en la emisión de ruido por aviones, vehículos y máquinas o aparatos. Se trata de normas que afectan especialmente a su fabricación, y se traduce en la atribución de competencias a “la Administración de homologación”, debiendo tenerse en cuenta tanto lo que disponen convenios internacionales como directivas europeas.

3) Es competencia municipal, sin embargo, la ordenación del tráfico en las vías urbanas, pudiendo introducir las ordenanzas municipales significativas determinaciones y límites.

4.2. Normativa general sobre la contaminación acústica. El RAM y la regulación de las comunidades autónomas

El RAM (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), desarrollado por una instrucción sobre normas complementarias para su aplicación aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963, tuvo el mérito de realizar un tratamiento de las actividades clasificadas de carácter general o integrador, en cuanto se contemplan en el mismo todas las incidencias medioambientales que pueda ocasionar una actividad (contaminación atmosférica, ruidos, vibraciones, etc.). Y el reglamento fue, asimismo, innovador en cuanto incorpora a nuestro ordenamiento el término y la perspectiva del medio ambiente, aunque íntimamente vinculado a la salubridad y la higiene. Y, en fin, ha generado una importante y extensa jurisprudencia.

En la actualidad, sin embargo, han de tenerse en cuenta dos factores concurrentes: el desarrollo del moderno derecho ambiental, prácticamente inexistente en 1961, y

24. MARTÍN-RETORTILLO, L. *Medio ambiente sonoro. Derecho de medio ambiente y Administración local*. Obra citada.

la estructura del Estado autonómico, con la consecuente distribución de competencias en la materia entre el Estado y las comunidades autónomas, según la cual corresponde a aquél la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a éstas la normativa de ejecución y desarrollo dictando normas adicionales de protección.

Consecuentemente, para adecuar la regulación del RAM a esta estructura competencial se transfirieron de modo uniforme a todas las comunidades autónomas, por diversos reales decretos (dictados entre 1978 y 1987) las competencias que en el mismo se atribuían a la Administración del Estado en orden a la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con las licencias, la inspección, la sanción, los recursos informe de ordenanzas y reglamentos municipales, relativos a las actividades y las industrias que en él se contemplan, con excepción de las referidas a plantas de producción energética.

La citada Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, contempla una autorización ambiental integrada que se coordina con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas. Si bien la mayoría de las comunidades autónomas han legislado en la materia, fundándose en su competencia para desarrollar y establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. Y son muchas las que no se han limitado a desarrollar la normativa estatal o a modificarla en aspectos concretos para establecer normas adicionales de protección, sino que han acometido una reforma completa del sistema de control público de las actividades clasificadas. Estas regulaciones autonómicas establecen sistemas de autorización distintos, basados en procedimientos cuyo régimen difiere sustancialmente en unas y otras comunidades, algunas de las cuales incorporan, incluso, regulaciones propias sobre el ruido.

4.2.1. El sistema del RAM

El ámbito del RAM se extiende a cualquier actividad o instalación susceptible de resultar molesta, insalubre, nociva o peligrosa (artículo 2 del RAM). El nomenclátor, como ha reiterado la jurisprudencia, tiene carácter orientativo y no taxativo. Es constante y reiterada esta doctrina del TS que considera que dicho nomenclátor contiene una enumeración abierta (*ad exemplum*, sentencias de 21 enero de 1988, de 2 julio de 1991 y de 13 de febrero de 1998).

Así se desprende, por otra parte, de lo que dispone el propio artículo 2 del citado reglamento, cuando somete a sus disposiciones las actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas de acuerdo con las definiciones que la misma norma ofrece e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo que –dice– “no

tiene carácter limitativo”. Y es, sin duda, susceptible de considerarse actividad molesta aquella que causa excesivos ruidos.

a) Respecto de tales actividades, la sección primera del capítulo III del RAM se refiere a las “actividades molestas”, cuya primera regla es la del emplazamiento que se remite al artículo 4. Según este precepto, la localización de estas actividades se supedita a lo establecido en las ordenanzas y los planes de urbanización municipal, salvo que tales instrumentos no existan, en cuyo caso, es la Comisión Provincial de Servicios Técnicos –en la actualidad el correspondiente órgano de la comunidad autónoma– la que decide sobre el mismo. En estos casos no es necesario mantener la distancia mínima de 2.000 metros del núcleo de población agrupada, que sólo es aplicable a los establecimientos peligrosos o insalubres.

b) Asimismo, están sujetas al otorgamiento de licencia de instalación o de apertura, para el que se sigue el procedimiento establecido en los artículos 29 a 33 del RAM, que se desarrolla en tres fases, aunque ha de tenerse en cuenta, en la actualidad, la integración en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada que resulta de la Ley 16/2002, de 1 de julio.

En la primera, el alcalde puede denegar la licencia si al ejercicio de la actividad proyectada se oponen razones de carácter urbanístico o si se produce el incumplimiento de ordenanzas municipales.

La segunda fase se inicia en el caso de que no se dé dicha oposición y se distingue una tramitación a cargo de los órganos municipales y otra a cargo de la Comisión de Colaboración.

1) Los trámites a cargo de las corporaciones locales son esencialmente dos, la información a posibles afectados y los informes previos a la calificación. Así, se contemplan: la información pública, la notificación a los vecinos inmediatos, el informe del jefe local de sanidad y el informe de la corporación municipal que debe incorporarse al expediente y en el que constará “si el emplazamiento propuesto y demás circunstancias están de acuerdo con las ordenanzas municipales y con lo dispuesto en el RAM, así como si en la misma zona o en sus proximidades existen ya otras actividades análogas que puedan producir efectos aditivos” [artículo 30.2.c)].

2) Llegados a este término, el expediente es remitido al órgano correspondiente de la comunidad autónoma para ser sometido al acto de calificación examinando la garantía y la eficacia de los sistemas correctores propuestos y su grado de seguridad, pudiendo aceptarlos o rechazarlos. En este caso, da audiencia al interesado y adopta el acuerdo definitivo motivado, devolviendo el expediente al ayuntamiento para que otorgue o deniegue la licencia solicitada. En ningún caso podrán concederse licencias provisionales mientras la actividad no esté calificada.

En materia de actividades clasificadas, la licencia no puede sustraerse al indicado procedimiento establecido en el RAM, obviándose trámites tan decisivos como la misma calificación y el de información pública, que son insoslayables cuando se trata de una actividad productora de ruidos (STS de 14 de diciembre de 1995).

La terminación del procedimiento puede producirse por resolución expresa o por silencio administrativo.

El alcalde resuelve otorgando o denegando la licencia, teniendo en cuenta que el acuerdo del órgano de la comunidad autónoma es vinculante en la medida en que implique la denegación o la imposición de medidas correctoras, pero no en los demás casos.

Por tanto, se ejercita una acción tutelar del órgano de la comunidad que impone su decisión a la Alcaldía, en caso de denegación o de introducción en ésta de medidas correctoras. En este supuesto, la Alcaldía, sometiendo al informe del órgano de la comunidad, deniega la licencia o la otorga condicionándola al establecimiento de las medidas correctoras exigidas en el informe.

Por el contrario, si el acto del órgano de la comunidad no contiene dichas prescripciones, la Alcaldía queda libre para conceder o denegar la licencia o incluir otras medidas correctoras si las considera necesarias; pero sin olvidar que la licencia de que se trata tiene carácter reglado y no puede denegarse por causas ajenas a las de la legalidad vigente.

Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiera recaído resolución, ni se hubiera notificado la misma al interesado, puede éste denunciar la mora simultáneamente ante el ayuntamiento y el órgano de la comunidad autónoma, y transcurridos dos meses desde la denuncia, podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que dicho órgano hubiera notificado su acuerdo desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del ayuntamiento.

La jurisprudencia reitera la exigencia de que concurran los anteriores requisitos: solicitud, transcurso de cuatro meses sin que se notifique la resolución definitiva del alcalde, denuncia de la mora ante el ayuntamiento y el órgano de la comunidad autónoma, y transcurso de dos meses sin que se notifique resolución (STS de 23 de marzo y de 3 de diciembre de 1992, y de 20 de julio de 1993, entre otras muchas). No es posible confundir la denuncia de mora efectuada conforme al artículo 33.4 del RAM, que no priva al ayuntamiento de la competencia para resolver, con la regulada en el artículo 9.7.b) del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (STS de 17 de abril de 2000).

Ciertamente, el instituto del silencio positivo opera en materia de licencias municipales, tanto las genuinamente urbanísticas como las que tienen por finalidad el ejercicio de una actividad mercantil o industrial, pero cuando el objeto de ella puede verse afectado por el

RAM tal silencio no se produce de manera automática, sino que es preciso que no se adopte una mera actitud pasiva. Esto es, una vez transcurridos cuatro meses “desde la solicitud sin que hubiese recaído resolución ni se hubiese notificado la misma al interesado”, lo único que permite el artículo 33 del RAM es que aquél denuncie la mora no sólo ante el ayuntamiento sino también ante la correspondiente comisión, y únicamente si transcurren otros dos meses sin que nada se decida es cuando tal silencio opera, como han entendido, entre otras, las STS de 18 de julio de 1986 y de 5 de mayo de 1987, explicando esta última que el simple transcurso del tiempo, a que se refiere el artículo 33.4, sin la doble denuncia de la mora “no puede implicar la existencia de un acto tácito de otorgamiento de la licencia” (STS de 25 de octubre de 1985, de 23 de enero y de 8 de octubre de 1988, y de 19 de noviembre de 1990).

El silencio positivo permitido por el RAM constituye una solución plenamente satisfactoria para el administrado frente a la inactividad de la Administración, pero resulta peligrosa para el interés público porque puede dar lugar a que la pasividad de la Administración se convierta en una decisión que vulnere el ordenamiento jurídico (STS de 28 de octubre de 1988), y de ahí que se haya declarado por la jurisprudencia que el silencio no puede ser utilizado “como cauce para obtener derechos contrarios a la ley, dado que es de todo punto imposible que resulte otorgado por silencio administrativo lo que no puede expresamente concederse por estar manifiestamente prohibido por el ordenamiento jurídico” (STS 19 de noviembre de 1990).

c) Obtenida la licencia, no puede autorizarse el funcionamiento de la actividad sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente. En el caso de que el ayuntamiento no disponga de tal funcionario, podrá solicitarlo del correspondiente organismo provincial o de la comunidad autónoma.

En cualquier momento, puede disponerse el establecimiento de medidas correctoras tendentes a evitar las molestias derivadas del ruido, como horarios de apertura y cierre de los locales, previsiones de insonorización que pueden afectar a la propia configuración del negocio o del local. La instalación de estos mecanismos posteriores y su funcionamiento pueden ser objeto de inspección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del RAM, puesto que, como señala la jurisprudencia, “la intervención administrativa no se agota con el simple acto de la licencia, sino que continúa durante todo el desarrollo de la industria o de la actividad velando porque ésta se ajuste al interés general, pudiendo, en cualquier momento, producir variaciones en el contenido de aquélla, de motu proprio o a iniciativa de particular”.

El TS ha señalado que la modificación de los elementos correctores que llevó aparejado el otorgamiento de

una licencia para el desarrollo de una actividad incluida en el RAM no lleva aparejada la necesidad de obtener una nueva licencia, sino el legítimo ejercicio de las facultades de control para corregir las deficiencias (STS de 19 de mayo de 1999).

El ayuntamiento tiene competencia para acordar la suspensión de una actividad que se ejerce en contra del régimen de horarios y de ruidos establecido (STS de 30 de abril de 1998). Y es que no cabe anteponer un interés empresarial al interés público de proteger la tranquilidad de los moradores de una zona de la ciudad con altos índices de contaminación acústica (STS de 12 de diciembre de 2000).

La jurisprudencia, asimismo, se ha venido pronunciando de manera reiterada en el sentido de considerar pertinentes las órdenes de clausura dictadas por las autoridades locales cuando, siendo preceptiva la licencia municipal de actividades, éstas se están llevando a cabo sin ella. En palabras de la STS de 5 de octubre de 2000, se debe ordenar al ayuntamiento que requiera a la industria para que cese en el ejercicio de la actividad hasta que haya obtenido el permiso o la autorización de funcionamiento, y para que no otorgue dicho permiso hasta que se hayan adoptado las medidas correctoras oportunas. Es también muy reiterada la doctrina de la Sala Tercera del TS (por todas, las sentencias de 29 julio y de 12 de noviembre de 1992, y de 13 de febrero de 1998) que declara que el mero transcurso del tiempo en el ejercicio de una actividad –por dilatado que éste sea– no implica la existencia de una licencia, como tampoco el simple pago de impuestos o tasas.

Es importante destacar la diferencia entre el cierre sanción y el cierre cautelar, entre otras razones, por la necesidad de seguir o no con carácter previo a su imposición el procedimiento sancionador.

En el recurso de casación resuelto por la STS de 23 de octubre de 2000 se señalaban como infringidos por la sentencia de instancia diversos preceptos y doctrina jurisprudencial relacionados con la naturaleza no sancionadora de la medida de suspensión adoptada por los acuerdos municipales impugnados. Así, se citaban los artículos 47 (debía entenderse 37) de la Ley de defensa de consumidores y usuarios y 37 de la Ley general de sanidad, y como jurisprudencia infringida la doctrina contenida en sentencias de 11 de marzo de 1987 y de 20 de julio de 1992. Asimismo, se mencionaba la vulneración del artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo, en relación con los artículos 36 y 37 RAM, y 37 de la Ordenanza de ruidos y vibraciones de la ciudad (Logroño), tratando de poner de relieve la errónea interpretación que hace la sala de instancia cuando aplica a los acuerdos municipales las exigencias establecidas para el procedimiento sancionador.

Los referidos preceptos legales y la doctrina de la sala contenida en dichas sentencias consideran, ciertamen-

te, que no tiene carácter sancionador –no es constitutiva de sanción– la suspensión por el ayuntamiento del funcionamiento de establecimientos, instalaciones o servicios hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad.

La identificación de la medida cautelar que incorporan dichos preceptos legales en cada supuesto y su diferenciación con lo que puede ser realmente la sanción de clausura o el cierre temporal que incorporan el artículo 38 del RAM o la correspondiente ordenanza municipal, en este caso el artículo 37.5 de la Ordenanza de ruidos y vibraciones del ayuntamiento (de Logroño), no siempre resulta sencilla.

No obstante, como criterios identificadores, la sala señala los de concurrencia conjunta o acumulada. En primer lugar, para que pueda considerarse medida cautelar, el cierre del establecimiento o la suspensión del mismo deben quedar necesariamente supeditados a la corrección de los defectos o al cumplimiento de los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad, de manera que observados éstos ha de levantarse la suspensión. En segundo lugar, los efectos o el riesgo para la sanidad, la higiene o la seguridad derivados del establecimiento o de la actividad de que se trate han de ser de suficiente entidad como para justificar una medida precautoria de suspensión, de forma que su adopción no resulte desproporcionada. Y, por último, la resolución administrativa que acuerda la suspensión provisional debe reflejar, de forma explícita o implícita, la naturaleza preventiva o la finalidad que evite el daño.

El RAM contiene una serie de indicaciones específicas para diferentes categorías de aparatos molestos, como los motores fijos en el interior de comercios, casas-habitación, edificios y locales públicos en general. Su instalación requiere licencia municipal, y la misma regla es aplicable a grupos electrógenos de reserva en teatros, cines y locales de concurrencia pública, según dispone el artículo 14 del RAM.

d) Además de la vigilancia y de la comprobación sobre el cumplimiento de las condiciones originariamente impuestas, es innegable la facultad municipal de exigir que se adapten a las ordenanzas dictadas en el ejercicio de las facultades que les confiere la competencia atribuida a los municipios en esta materia en salubridad pública [artículo 25.2. h) de la Ley 2 de abril de 1985], protección del medio ambiente [apartado f) del mismo precepto], según advierte la citada STS de 19 de mayo de 1999.

El TS, en sentencias de 20 de septiembre de 1994 y de 19 de enero de 2002, señala que la Administración local, ex artículo 25.f) de la Ley de 2 de abril de 1985, de bases de régimen local, que atribuye a los entes locales competencia sobre protección de medio ambiente, tiene

competencia para establecer normas limitativas de determinados usos de la propiedad urbana mediante medidas correctoras de los ruidos y de las vibraciones, aplicables a cualquier actividad que los produzca, y en particular imponiendo distancias mínimas entre dichas actividades, con la finalidad de evitar los efectos aditivos nocivos para los ciudadanos en general.

e) En los casos de licencias paralelas o simultáneas, el hecho de haber obtenido alguna de ellas no puede servir de base para negar la necesidad de obtener la específica licencia municipal derivada del RAM. Y no cabe negar al ayuntamiento su facultad de clausurar o precintar la actividad o elementos de ella que funcionen al margen de la autorización municipal (STS de 28 de noviembre de 1980, de 23 de noviembre de 1987 y de 16 de marzo de 2000).

Este principio es el que recoge la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de contaminación, pues la autorización ambiental integrada que contempla se otorga con carácter previo al de otras autorizaciones o licencias sustantivas exigibles, como la licencia municipal regulada en el RAM o en la normativa autonómica que resulte aplicable que permanezcan vigentes. Si bien tiene en cuenta que la gran mayoría de los trámites del procedimiento de la licencia municipal de actividades clasificadas, o de la figura de intervención establecida en esta materia por las comunidades autónomas, encajan de una forma casi literal en el otorgamiento de dicha autorización ambiental integrada, por lo que resulta lógico integrar todos los trámites en un solo procedimiento, aunque garantizando la participación local en lo referente a las materias de su exclusiva competencia y al pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la mencionada licencia, por respeto a la garantía constitucional del derecho a la autonomía local.

A estos efectos, el artículo 29 dispone:

“1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.

“2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueren aplicables.”

Por consiguiente, como advierte la Exposición de motivos de la ley, todos los trámites de la licencia municipal

del RAM, incluido el de la presentación de la correspondiente solicitud y con excepción de la resolución final de la autoridad municipal, se integran en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, cuyo condicionamiento ambiental es en todo caso vinculante para la autoridad municipal en todos los aspectos ambientales recogidos en aquélla. Si bien se garantiza la participación municipal en un doble momento, de tal modo que, por un lado, entre la documentación de la solicitud de la autorización ambiental integrada figura necesariamente un informe del ayuntamiento que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, y, por otro, dentro del procedimiento se incluye un informe preceptivo del ayuntamiento sobre los aspectos de la instalación que sean de su competencia, teniendo en cuenta que, en todo caso, se mantiene el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la propia concesión de la licencia.

4.2.2. Sistemas de control de las comunidades autónomas frente a la contaminación

Los sistemas autonómicos establecidos en las correspondientes legislaciones de las comunidades autónomas desplazan el procedimiento previsto en el RAM, estableciendo mecanismos de autorización diferentes, cuyo régimen jurídico difiere de unas comunidades autónomas a otras. Pero, en relación concreta con la contaminación acústica, pueden distinguirse:

a) Andalucía

La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, define la calidad del aire como la adecuación a niveles de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que la produzca, que garanticen que las materias o las formas de energía, incluidos los posibles ruidos y las vibraciones, presentes en el aire, no impliquen molestia grave, riesgo o daño inmediato o diferido, para las personas y para los bienes de cualquier naturaleza (artículo 38).

Se entiende por “nivel de emisión sonora” la magnitud de la presión acústica medida en un determinado punto (artículo 39.1, párrafo tercero). Reglamentariamente, se determinarán los límites de emisión e inmisión de ruidos y vibraciones. Las ordenanzas municipales en la materia se adaptarán a dichos niveles. En caso de inexistencia de ordenanzas municipales, la norma reglamentaria será de aplicación supletoria (artículo 39.4). Corresponde al órgano medioambiental, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la vigilancia de los niveles de emisión e inmisión de contaminantes a la atmósfera, y corresponde a los ayuntamientos la potestad sancionadora, la vigilancia y el control, y las medidas cautelares de la contaminación atmosférica por materia o energía de las actividades del anexo tercero de la ley (artículo 40).

El reglamento de la calidad del aire se aprobó por el Decreto 74/1996, de 20 de febrero, en el que se establece que las administraciones públicas velarán para conseguir que las perturbaciones por ruidos y vibraciones no excedan de los límites que se establecen en dicho reglamento, que distingue entre nivel sonoro interior y nivel sonoro exterior de las edificaciones (artículos 23 y 24). Asimismo, establece normas sobre medición y valoración de ruidos y vibraciones.

En esta materia, el papel de los ayuntamientos es primordial, en ejercicio de las competencias que se atribuyen en la Ley de protección ambiental, posibilitándose el complemento de las normativas estatal y autonómica, con ordenanzas municipales que cuenten con el factor de variación que aparezca en cada término municipal, sin desviarse sustancialmente de las pautas generales fijadas en el propio reglamento.

Por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 17 de septiembre de 1998, se aprobó el modelo tipo de ordenanza municipal de protección del medio ambiente en la que se consignan previsiones sobre la medida de ruidos y vibraciones, y evaluación y valoración de ruidos y vibraciones.

b) Baleares

El Decreto 20/1987, de 26 de marzo, que establece los principios de protección contra la contaminación acústica señalando niveles sonoros de ruido y vibraciones, complementando la legislación básica específica para recintos interiores abiertos al público, edificios, obras en construcción, carga y descarga de vehículos automóviles, invoca la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del medio ambiente. En su artículo 3 se dispone que "sin perjuicio de las competencias que ostenta el Govern Balear, corresponde a los ayuntamientos imponer, de oficio o a instancia de parte, la adopción de medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, ordenar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar o proponer, en su caso, las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo preceptuado".

c) Castilla-La Mancha

La Resolución de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, de 23 de abril de 2002, aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica. Con los objetivos básicos de prevenir y mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos contra la contaminación medioambiental y, en especial, en lo que respecta a la contaminación acústica, se dicta dicha resolución. Se tiene en cuenta que gran parte de la responsabilidad y la competencia en materia de seguimiento, control y posterior adopción de medidas corresponde a los ayuntamientos, y para que éstos, en Castilla-La Mancha, dispongan de un instrumento normativo homogéneo que les permita afrontar los problemas derivados de la contaminación acústica y promuevan el establecimiento de medidas preventivas y

correctivas se aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal, de acuerdo con las competencias atribuidas a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente por el Decreto 126/1999, de 29 de julio.

La ordenanza puede ser adoptada íntegramente por los municipios o, en su caso, ser adecuada a sus peculiaridades y necesidades.

Corresponde a los ayuntamientos velar por el cumplimiento de las ordenanzas sobre protección acústica, ejerciendo la vigilancia y el control de su aplicación, la potestad sancionadora, así como la adopción de medidas cautelares legalmente establecidas.

Según las previsiones del modelo tipo de ordenanza, toda persona física o jurídica puede denunciar ante el ayuntamiento cualquier actuación pública o privada que, incumpliendo las normas de protección acústica establecidas, implique molestia, riesgo o daño a las personas, al desarrollo de sus actividades y sus bienes de cualquier naturaleza. Contiene normas sobre calidad acústica, con protocolos de medida y criterios de valoración de ruidos; normas de prevención acústica; un régimen de actividades singulares en el que se incluyen los vehículos a motor, los sistemas sonoros de alarmas, las actividades de ocio, de espectáculos, recreativas y culturales, trabajos en vía pública y en edificaciones, y ruidos producidos en el interior de las edificaciones por las actividades comunitarias que pudieran ocasionar molestias, y, por último, normas de control y disciplina acústica.

d) Castilla y León

El Decreto 3/1995, de 12 de enero, establece las condiciones a cumplir por niveles sonoros o vibraciones, y dispone que por ordenanza municipal se podrán regular aspectos peculiares de su ámbito no contemplados en el decreto. Atribuye a los ayuntamientos el ejercicio, de oficio o a instancia de parte, del control de las determinaciones del decreto y de sus normas de desarrollo, así como la exigencia de la adopción de medidas correctoras necesarias, la realización de cuantas inspecciones sean precisas, y la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado (artículos 2 y 3). Contempla los niveles de perturbación por ruidos y la valoración de niveles sonoros, y se refiere de manera particularizada a los aislamientos acústicos de las edificaciones y de los vehículos a motor. Establece un régimen de concesión de licencias y un régimen sancionador en el que se reconoce la competencia de los servicios municipales y se establece una clasificación de infracciones.

e) Cataluña

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente, especifica el reparto de funciones entre las administraciones. Así, en el grupo de actividades con incidencia ambiental elevada, corresponde al órgano ambiental competente de la Administración de

la Generalidad resolver sobre la correspondiente autorización ambiental, aunque en el procedimiento se garantiza la intervención de los ayuntamientos. Y en el grupo de actividades de incidencia ambiental moderada es a los ayuntamientos a quienes corresponde resolver sobre la licencia ambiental, previo informe de la Generalidad o del correspondiente consejo comarcal, en determinados supuestos. Por Resolución del Departamento de Medio Ambiente, de 30 de octubre de 1995, se aprueba la Ordenanza tipo de ruido y vibraciones. En ella se prevé una acción pública para la exigencia de las determinaciones de la ordenanza ante la Administración municipal, unos objetivos de calidad y determinados sistemas de actuación. En éstos se comprenden la acción de vigilancia y prevención; el saneamiento acústico; la inspección y el control; las infracciones y las sanciones, y las acciones singulares que se proyectan en relación con los vehículos a motor, las edificaciones, los trabajos en la vía pública y en la edificación, la vecindad, las actividades comerciales y de servicios, las actividades de ocio, de espectáculos y recreativas, las manifestaciones de peatones y los sistemas de aviso acústicos.²⁵

f) Comunidad Valenciana

La Ley 3/1989, de 2 de mayo, regula las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, disponiendo que para desarrollar cualquiera de tales actividades será necesario obtener del ayuntamiento del municipio de que se trate la correspondiente licencia, de acuerdo con el procedimiento que establece. A los efectos del artículo 45 del Estatuto de autonomía se dispone la posibilidad de delegar el ejercicio de las competencias de la Generalidad Valenciana en esta materia en los ayuntamientos. Y se contempla el régimen de inspección, infracciones y sanciones, atribuyéndose competencias a los ayuntamientos y a la consejería competente por razón de la materia.

g) Extremadura

El Decreto 19/1997, de 4 de febrero, aprueba la reglamentación de ruidos y vibraciones, y su artículo 3 dispone que corresponde a los ayuntamientos, en el ejercicio de las funciones que la normativa sobre régimen local, la Ley de sanidad y el RAM les atribuyen, velar por el cumplimiento del propio reglamento, exigir las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura. Establece las definiciones, las unidades y los parámetros de medida, niveles de ruido y vibraciones admisibles, condiciones exigibles a la edificación y

condiciones exigibles a las actividades comerciales e industriales. Señala el contenido de los proyectos y establece el procedimiento de las inspecciones, la declaración de zona saturada por acumulación de ruidos, la calificación de los niveles de ruido como resultado de las inspecciones y el régimen sancionador.

h) Galicia

La Ley 7/1997, de 11 de agosto, establece la protección contra la contaminación acústica, y por el Decreto 150/1999, de 7 de mayo, se aprueba el correspondiente reglamento. En el artículo 3 de la ley se diseña la competencia administrativa, señalando que corresponde a los ayuntamientos dictar ordenanzas sobre ruidos y vibraciones; y a la Xunta de Galicia: 1) la asistencia y el control de la Administración municipal, en el ejercicio de sus competencias y en los términos previstos en el título V de la propia ley; 2) dictar los reglamentos que sean necesarios para garantizar la aplicación homogénea de la ley en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, y 3) dictar reglamentos de desarrollo de la ley que sean de aplicación en aquellos municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia que no tengan aprobadas las ordenanzas municipales sobre ruido y vibraciones.

Las actividades que produzcan una perturbación por ruidos o vibraciones deben someterse al procedimiento de evaluación de incidencia ambiental. Y la autoridad municipal no otorgará licencia de apertura de instalaciones, actividades o establecimientos sometidos a lo dispuesto en la ley si los proyectos presentados no se ajustan a lo dispuesto en la misma. Se establecen previsiones especiales respecto al tráfico, la edificación y las actividades varias y un régimen jurídico comprensivo de la inspección y la vigilancia que se atribuye a los ayuntamientos, y de las infracciones y las sanciones. Por último, se contemplan las relaciones interadministrativas y de auxilio.

i) La Rioja

El Acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente, de 18 de julio de 1996, determina el contenido del proyecto técnico para la instalación y la ampliación de actividades clasificadas, estableciéndose, en relación con los ruidos y las vibraciones, que deberá justificarse, con cálculos, el cumplimiento de lo especificado sobre la materia, en las diferentes normativas vigentes (ordenanzas sobre control de la contaminación por ruidos y vibraciones, planes generales de ordenación urbana, normas urbanísticas regionales, etcétera).

j) Madrid

El Decreto 78/1999, de 27 de mayo, aprueba el régimen de protección contra la contaminación acústica, en

25. Con posterioridad a la elaboración de este trabajo el Parlamento de Cataluña ha aprobado la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la

contaminación acústica (BOE 177, de 25 de julio; DOGC de 11 de julio).

el que se diseñan las respectivas competencias. Corresponde a los órganos de la Comunidad de Madrid: 1) la asistencia a la Administración municipal en el ejercicio de sus competencias; 2) el control, la inspección y la vigilancia de las actividades reguladas en el decreto; 3) el ejercicio, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable, de la potestad sancionadora, en la materia regulada en el decreto; 4) el establecimiento de medidas correctoras para la prevención y la corrección de la contaminación acústica en el ámbito de sus competencias, y 5) la delimitación, con carácter subsidiario, de las áreas de sensibilidad acústica. Corresponde a los órganos de los ayuntamientos: 1) dictar ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica; 2) los ayuntamientos de los municipios con una población igual o superior a 20.000 habitantes desarrollarán y tramitarán en el plazo de un año ordenanzas municipales sobre ruidos y vibraciones acordes con sus propias necesidades y con los criterios y los niveles definidos en el decreto –estos ayuntamientos quedan obligados a dotarse de los medios suficientes para el cumplimiento de la normativa vigente en la materia–; 3) la delimitación de las áreas de sensibilidad acústica; 4) la potestad sancionadora, según determina el propio decreto, y 5) el establecimiento de medidas correctoras para la prevención y la corrección de la contaminación acústica, en el ámbito de sus competencias.

Recientemente, se ha promulgado la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de la Comunidad Autónoma, que distingue el análisis ambiental de planes y programas, la evaluación de impacto ambiental, y la evaluación ambiental de actividades. Con respecto a ésta, dispone que la tramitación y la resolución del procedimiento corresponde a los municipios, si bien el ejercicio de esta competencia por parte de los ayuntamientos puede realizarse a través de órganos mancomunados, de consorcios y otras asociaciones, de conformidad con la legislación de régimen local, en cuyo caso debe comunicarse al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid. Se prevé el régimen de inspección, vigilancia, control y sancionador, y se dispone la inaplicación del RAM en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, tiene una incidencia indirecta en la materia, en cuanto al ruido producido en la calle como consecuencia de concentraciones y actividades de ocio, la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos (“ley antibotellón”) que prohíbe la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores o en días de feria o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal.

k) Murcia

El Decreto 48/1998, de 30 de julio, aprueba las normas reguladoras sobre protección del medio ambiente fren-

te al ruido. En él se dispone que las ordenanzas municipales de protección contra el ruido se adapten al decreto y que la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua redacte una ordenanza tipo de protección del medio ambiente contra el ruido, que ha de servir de referencia para la elaboración de la propia por parte de las entidades locales. Y, en fin, que, sin perjuicio de las competencias de la comunidad autónoma en los procedimientos de evaluación y calificación ambiental, corresponde a los ayuntamientos la potestad sancionadora y la vigilancia y el control de todo tipo de actividades e industrias susceptibles de generar ruido ambiental (disposición adicional tercera).

l) Navarra

El Decreto foral 135/1989, de 8 de junio, modificado por el Decreto foral 1993/1991, establece las condiciones que debe cumplir toda actividad o máquina molesta por sus ruidos y sus vibraciones. Fija niveles máximos de ruido exterior y exigencias de estudio de impacto de ruido del tráfico. Su artículo 2.2 dispone que los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes desarrollarán y tramitarán en el plazo de seis meses, según sus propias necesidades, ordenanzas municipales sobre ruidos y vibraciones acordes con los criterios y los niveles definidos en el decreto foral.

m) País Vasco

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, aprueba las normas reguladoras de protección del medio ambiente y dedica el capítulo IV del título II a la protección del aire, los ruidos y las vibraciones diseñando el siguiente régimen competencial:

1) Corresponde al órgano ambiental de la comunidad autónoma evaluar la calidad del medio ambiente atmosférico; elaborar un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; establecer planes de reducción de contaminantes; elevar al Gobierno la propuesta de declaración de zona de atmósfera contaminada; establecer programas de control de los focos emisores a fin de vigilar y garantizar el cumplimiento de los límites de emisión; evaluar los impactos generados por los focos emisores y las medidas de corrección de dichos impactos; establecer programas de actuación para resolver situaciones de contaminación del aire episódicas o de emergencia que supongan un riesgo de superación de los valores límite o de los umbrales de alerta, y elevar al Gobierno la propuesta de declaración de zonas acústicamente contaminadas.

2) Competencia de los municipios: con el fin de cumplimentar los fines de política de protección del medio atmosférico, los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco procederán a la promulgación de ordenanzas o a la adaptación de las ya existentes, así como a la incorporación a sus instrumentos de planificación territorial de los objetivos de calidad, valores límites y umbrales de alerta, pudiendo incorporar medi-

das de restricción en la utilización de suelos donde se hayan observado altos niveles de contaminación y limitando asimismo la implantación de nuevas fuentes emisoras.

Se establecen previsiones concretas para vehículos que circulen por el territorio de la Comunidad Autónoma y para obras en edificios y locales.

4.3. Tratamiento jurídico de algunas de las fuentes productoras de ruido

4.3.1. Ruidos de origen interior

Las "relaciones de vecindad" incluyen el factor ruido que se produce en las viviendas, y como tal es tenido en cuenta por el derecho civil [Código civil, artículo 1902; Ley de arrendamientos urbanos, artículo 27.2.e), y Ley de propiedad horizontal, artículo 7.e)].

Sin embargo, desde la perspectiva de las administraciones públicas, ha de considerarse la normativa sobre insonorización de las construcciones destinadas a viviendas para obtener un cierto nivel de aislamiento acústico, que hasta épocas relativamente próximas ha estado incluida en las ordenanzas municipales de edificación. Estas contemplan, además, previsiones sobre el empleo de aparatos domésticos que pueden ocasionar molestias a los vecinos.

Con carácter general la Orden ministerial de 24 de noviembre de 1976, sobre normas técnicas de diseños y calidad para las viviendas sociales, exigía para los cerramientos una atenuación acústica de 50 dB(A). Y el RAM, en el artículo 14, prohíbe la instalación de motores fijos en el interior de una casa-habitación, salvo autorización municipal, que ha de señalar las medidas correctoras pertinentes.

La doctrina puso de manifiesto la insuficiencia de dicha regulación: "En España, la política pública en materia de aislamiento es casi inexistente y no hay hasta ahora medidas antiruido directas ni indirectas. Las recomendaciones dadas por diversos organismos no han tenido ninguna respuesta y los constructores tienden a descuidar estas exigencias para disminuir los gastos de construcción y así obtener un beneficio mayor."²⁶ Y el Real decreto de 24 de julio de 1981 –norma básica de la edificación sobre condiciones acústicas en los edificios (NBE-CA-81), modificada por el Real decreto 2115/1982, de 12 de agosto (NBE-CA-82), y aclarada por la Orden de 29 de septiembre de 1988, por la que se aclaran y se corrigen diversos aspectos de los anexos de la citada norma básica (NBE-CA-88)– estableció, con carácter general, las condiciones acústicas mínimas exigibles a cualquier tipo de edificio, tanto a los destinados a uso

residencial público o privado como administrativo y de oficinas, sanitario o docente.

En sus previsiones se pueden distinguir: previsiones obligatorias de aislamiento para elementos constructivos y materiales, y prescripciones generales para las instalaciones, los equipos comunitarios (instalaciones hidráulicas de ventilación, de climatización, transporte y electricidad) y los conductos de aguas (artículos 16 y 18).

El objetivo del real decreto no es regular el control y la emisión de ruidos externos, finalidad que incumbe a otro tipo de normativa, sino el conocimiento de sus fuentes productoras para poder establecer el aislamiento acústico exigible a los edificios en virtud de las variables que representan para el entorno vehículos automóviles, aviones, trenes, construcciones, actividades industriales y urbanas comunitarias y agentes atmosféricos.

En cuanto a los ruidos interiores procedentes de la actividad de las personas, en el anexo 2 se establecen recomendaciones de carácter voluntario para la reducción del nivel sonoro, remitiéndose a las reglamentaciones específicas en la materia.

Al cumplimiento y al control de las previsiones contenidas en el decreto se orientan una serie de medidas: alusión, en la memoria del proyecto básico del edificio, al cumplimiento de la normativa; la ficha justificativa que exprese los valores y los cálculos que acrediten el cumplimiento de la norma; la indicación, en el pliego de condiciones, de las características y las condiciones de ejecución del aislamiento acústico de los elementos y las instalaciones del edificio. Y se dispone que los colegios profesionales competentes para extender el visado del proyecto de edificación comprobarán que en él se incluyan los valores y las justificaciones exigidos por el decreto.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, en su disposición final segunda, autoriza al Gobierno para que, mediante un real decreto y en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley, apruebe un código técnico de la edificación que establezca las exigencias que deben cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos establecidos en el artículo 3, apartados 1.b) y 1.c), entre los que figura la protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades. Hasta su aprobación, para satisfacer los requisitos básicos se aplican las normas básicas de edificación. Entre ellas, para las condiciones acústicas de los edificios, la NBE-CA-88, que es como pasó a denominarse la que primero fue NBE-CA-81 y luego NBE-CA-82. Condiciones éstas a las que también se remiten las

26. HERNÁNDEZ IBÁÑEZ, C. "Responsabilidad civil y medio ambiente". *Derecho y medio ambiente*. Madrid, 1981.

normas de las comunidades autónomas que se ocupan del tema.

Las ordenanzas municipales, tanto de medio ambiente como de policía municipal, establecen los niveles máximos de ruido que pueden emitir al exterior los aparatos domésticos.

Asimismo, la Directiva 86/594, de 1 de diciembre, transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real decreto 213/1992, de 6 de marzo, regula las especificaciones sobre el ruido que pueden figurar en el etiquetado de los aparatos, “a fin de facilitar al público la posibilidad de una elección basada en datos comparables”, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, de defensa de los consumidores y los usuarios.

La Directiva general 79/113/CEE, modificada por la Directiva 81/105/CEE y adaptada al progreso técnico por la Directiva 85/405/CEE, fue desarrollada por una serie de directivas sobre el nivel de emisión sonora admisible de distintos materiales, equipos e instalaciones. Todas ellas, excepto la que se refiere a las cortadoras de césped, caen dentro de la Directiva marco 84/532/CEE, sobre disposiciones comunes de materiales y equipos para la construcción. Con objeto de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico las exigencias y las prescripciones derivadas de las aludidas directivas, se aprobó el Real decreto 245/1989, de 27 de diciembre, sobre determinación y limitación de la potencia acústica admisible de determinado material y maquinaria de obra.

Las modificaciones sucesivas de la normativa europea –directivas 87/1952, de 7 de abril de 1987, y 86/180, de 22 de marzo– se incorporaron al derecho español por la Orden ministerial de 18 de julio de 1991.

4.3.2 Circulación terrestre

El ruido producido por el transporte rodado es, en la actualidad, uno de los mayores factores de contaminación acústica en las ciudades.

Las medidas para hacer frente al ruido del transporte por carretera se refieren tanto a la mejora de la infraestructura y de los vehículos, como a las construcciones próximas a las carreteras.

Dentro de las primeras, se pueden inscribir medidas, algunas de ellas de competencia municipal, como las destinadas a suprimir obstáculos a la circulación rodada, mediante supresión de cruces, semáforos, creación de desviaciones y autovías de circunvalación, sincronización de semáforos, creación de calles de sentido único, prohibición de determinadas vías para vehículos, reves-

timiento de la calzada o la realización de pantallas anti-ruido, etc., muchas de ellas incluidas dentro de la competencia municipal.

En relación con los vehículos, existen unas medidas que inciden en su fabricación para evitar la comercialización de aquellos que produzcan excesivo ruido, que rebasan el ámbito de las competencias locales²⁷, y otras que imponen normas a los usuarios de vehículos respecto de la utilización de éstos o de sus dispositivos sonoros.

Estas últimas están más próximas a las competencias municipales: prohibición de utilización en determinados momentos y lugares, control de velocidad, conversión de calles en peatonales, etc. El artículo 11 del RAM establece la obligación de que los vehículos y demás actividades que puedan producir ruidos se doten inexcusablemente de elementos correctores necesarios para evitar molestias al vecindario.

La Ley sobre tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en el artículo 7.2 prohíbe la circulación de vehículos a motor y ciclomotores con el llamado *escape libre*, sin el preceptivo dispositivo silenciador. Y, asimismo, en el artículo 44.3, prohíbe el uso inmotivado o exagerado de las señales acústicas, permitiendo su utilización excepcional o cuando así lo prevea alguna norma de la citada ley o de sus reglamentos (servicios de urgencia públicos o privados, u otros especiales).

La normativa de las comunidades autónomas, como hemos dicho, contiene previsiones especiales en relación con los vehículos de motor, encaminadas a: garantizar las buenas condiciones de funcionamiento de los elementos capaces de emitir ruidos, con la finalidad de que el nivel sonoro emitido por el vehículo con el motor en funcionamiento no exceda de los valores límite de emisión; prohibir el uso de bocinas o de señales acústicas dentro del núcleo urbano, salvo determinadas situaciones de riesgo o peligro y determinados servicios públicos, y prohibir o restringir por los ayuntamientos el tráfico cuando en determinadas zonas o vías urbanas en las que se aprecie un deterioro significativo del medio ambiente por exceso de ruido imputable al tráfico (artículos 37 y siguientes del Decreto 74/1996, de 20 de febrero, de reglamento de la calidad del aire de la Junta de Andalucía; 20 y siguientes de la Resolución de 23 de abril de 2002, de modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica de Castilla-La Mancha; 14 y siguientes del Decreto 3/1995, de 12 de enero, so-

27. Así, el Decreto 1439/1972, de 25 de mayo, fijó los límites superiores admisibles para los ruidos emitidos por motores, siguiendo el Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958 sobre “prescripciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en lo que se refiere al ruido”. En la actualidad, estos niveles son fijados por la Unión Europea a través de una normativa que

obliga a todos los vehículos a obtener una certificación acreditativa que satisfaga las prescripciones técnicas de las reglamentaciones comunitarias que le conciernen, denominada *recepción CEE*, al igual que a homologar todos sus dispositivos de equipamiento y a realizar un control técnico del vehículo.

bre condiciones a cumplir por niveles sonoros y vibraciones de Castilla y León; 29 y siguientes de la Resolución de ordenanza tipo de ruidos y vibraciones en Cataluña; 5 y siguientes de la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia; 29 y siguientes del Decreto 78/1999 de la Consejería del Medio Ambiente de Madrid; 22 y siguientes del Decreto 48/1998, de 30 de julio, sobre protección del medio ambiente frente al ruido de la Comunidad Autónoma de Murcia, y 36 y siguientes de la Ley 3/1998, de protección del medio ambiente del País Vasco).

La Ley de carreteras, Ley 25/1988, de 29 de julio, establece en su artículo 9 que los proyectos de autopistas y autovías que supongan un nuevo trazado, así como las nuevas carreteras, deberán incluir la correspondiente evaluación de impacto ambiental. En dicho estudio debe incluirse la estimación de los efectos de la obra sobre la población y las condiciones de sosiego público, entre las que se encuentra el ruido. Y, asimismo, en cuanto a las construcciones vecinas a las vías de comunicación destacan las servidumbres de no-edificación en las proximidades de la carretera.²⁸

Los proyectos de construcción de líneas de ferrocarril de largo recorrido están sometidos a la previa evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en el punto 7 del anexo incluido en el Real decreto legislativo 1302/1986. Igualmente son de aplicación a los ferrocarriles las normas y las disposiciones relativas al uso y a la defensa de las carreteras que tengan por objeto la conservación de la vía, sus elementos, las obras de fábrica y las instalaciones de cualquier clase necesarias para su explotación (artículo 168 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre), así como las limitaciones impuestas en relación con los terrenos inmediatos al ferrocarril, según sean zonas de dominio público, servidumbre o afectación, comenzándose a contar la correspondiente distancia a partir de los carriles exteriores de la vía, y las prohibiciones que tiendan a evitar toda clase de daño o deterioro de las vías, o los riesgos o el peligro para las personas.

28. La Ley de carreteras establece, como limitaciones a la propiedad, las siguientes zonas: la de servidumbre, con una anchura de 25 metros en el caso de las autopistas, autovías y vías rápidas, y de 8 metros para el resto de las carreteras, a contar desde la franja exterior de la zona de dominio público; en ella no se pueden realizar obras ni se permiten más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa correspondiente autorización administrativa; y la de afectación, que comprende desde la línea exterior de la zona de servidumbre hasta 100 metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y 50 metros en las restantes carreteras, en las que no pueden ejecutarse ningún tipo de obra ni instalación fija o provisional, alterar el uso o el destino de las mismas ni plantar o talar árboles sin estar autorizado. Igualmente se prevén unas distancias a ambos lados de las carreteras que actúan como límite de la edificación. Esta línea se sitúa a 50 metros a cada lado de las aristas exteriores de la calzada en autopistas y autovías, y 25 metros en el resto de carreteras. En esta zona y en la de servidumbre se puede pro-

4.3.3. Circulación aérea

Los problemas de contaminación acústica procedente de las aeronaves tienen una evidente actualidad. En las últimas décadas, se han incrementado enormemente las flotas aéreas, la frecuencia de los vuelos chárter y el vuelo de aparatos especialmente ruidosos.

Las medidas para limitar la incidencia de dicho ruido se refieren tanto a las propias aeronaves, en su fabricación y uso, como a las construcciones próximas a los aeropuertos.

Las de carácter técnico referidas a la construcción de aeronaves tienen un carácter eminentemente internacional. En su mayor parte, son suministradas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y están contempladas en la normativa de la Unión Europea.²⁹

Las normas sobre utilización de las aeronaves tienen un carácter muy técnico. Entre ellas, las que se refieren al perfil del despegue, a la pendiente de aproximación, al despegue, al empleo de virajes y pistas preferenciales de menor ruido, a las limitaciones o las prohibiciones de los vuelos nocturnos, al sobrevuelo de aglomeraciones, etcétera.

Dentro de las reglas urbanísticas, se encuentran tanto las normas destinadas a limitar la construcción de edificaciones en las proximidades de los aeropuertos como las que tienen por finalidad la construcción de los mismos aeropuertos.

La norma básica en la materia es la Ley 48/1960, sobre navegación aérea, y su reglamento, que se han actualizado progresivamente a medida que se han ido incorporando al ordenamiento español las normas que establecen tanto los convenios internacionales como las directivas europeas.

Respecto a las construcciones vecinas a aeropuertos, la ley dispone en el artículo 4 que "los dueños de los bienes subyacentes soportarán la navegación aérea con derecho a ser resarcidos de los daños y los perjuicios que ésta les cause".

Desde el punto de vista urbanístico, el TS, en Sentencia de 29 de mayo de 1997, ha señalado que la cons-

ceder a la expropiación. Las infracciones de estas normas son sancionadas como leves, graves o muy graves.

La principal dificultad de la puesta en marcha de estas medidas consiste en la imposibilidad, la mayor parte de las ocasiones, de alterar el tejido urbano ya consolidado, especialmente en ciudades antiguas.

29. La Directiva 80/51/CEE creaba un certificado de limitación sonora en concordancia con el anexo 16 de la OACI, relativo a "Normas mínimas de certificación acústica". La modificación producida en 1983 se refiere fundamentalmente a la imposibilidad para las aeronaves de terceros países que incumplieran la normativa comunitaria de circular en el territorio de los países miembros si no se ajustaban a la misma antes de 1987. La Directiva 89/629 exigió la certificación acústica a los aparatos subsónicos. Y, en fin, la Directiva 92/14 restringe la eventual circulación por el espacio aéreo comunitario a las aeronaves más ruidosas.

trucción de una pista de aeropuerto (segunda pista del aeropuerto de Palma de Mallorca) es una obra de ordenación del territorio que afecta a toda España, “y que constituye una de esas obras que este Tribunal Supremo ha declarado exentas de la necesidad de licencia municipal (sentencias, por todas, de 3 de diciembre de 1982, de 20 de febrero de 1984, de 28 de mayo de 1986, de 17 de julio y de 30 de noviembre de 1987, de 28 de septiembre de 1990, de 17 de mayo de 1993, de 11 de octubre de 1994 y de 5 de marzo de 1997)”.

El Real decreto 2591/1998, de ordenación de aeropuertos de interés general y su zona de servicio, tiene su origen en el artículo 155 de la Ley 13/1996, de acompañamiento de los presupuestos para 1997, que estableció la necesidad de que todos y cada uno de dichos aeropuertos y su zona de servicio fueran ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado *Plan director*, que permitirá dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas instalaciones aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico aéreo. Además, deben incluir los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y la expansión de los aeropuertos, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas del aeropuerto y de servicio. También establece la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como “sistema general aeroportuario” en los planes generales o instrumentos similares de ordenación general, los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los citados aeropuertos.

Se establece, de una parte, un plazo de dos años para que se apruebe en todos los aeropuertos españoles de interés general el plan director correspondiente. Y, de otra, que las administraciones competentes en materia de urbanismo (los municipios) remitan al Ministerio de Fomento, antes de la aprobación inicial, los planes que afecten a la zona de servicio aeroportuario o a espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas de interés general a fin de que se informe por el Ministerio de Fomento. Dicho informe tiene carácter preceptivo y vinculante.

En la citada STS de 29 de mayo de 1997, se suscitó que la utilización de una nueva pista en el aeropuerto (de Palma de Mallorca) producía una grave contaminación acústica sobre una determinada zona de la población, y que no era lícito que el ayuntamiento se inhibiera frente a tal problema. El TS rechaza este argumento señalando que “el Decreto 2183/68, de 16 de agosto regula la

aplicación del Reglamento de industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a las actividades y las instalaciones acometidas directamente por el Estado o sus entidades autónomas, como es el caso que nos ocupa; pues bien tal disposición no otorga en esos supuestos (artículo 2) función decisoria alguna a los ayuntamientos, sin perjuicio de que éstos puedan informar, sino que los expedientes han de ser resueltos (artículo 6) por el Consejo de Ministros, que es quien habrá de imponer las medidas correctoras oportunas. Así que es a la Administración central, y no al ayuntamiento, a quien la asociación actora debió dirigir su petición, porque, repetimos, el ayuntamiento no tenía competencia alguna para tramitar ni el expediente originario ni los posteriores que puedan iniciarse por denuncias tendentes a la imposición de medidas correctoras. (Esta normativa ha sido implícitamente dejada en vigor por la disposición adicional del Real decreto 1131/88, de 30 de septiembre, por el que se aprobó el reglamento para la ejecución del Real decreto legislativo 1302/1996, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, el cual, por si ello fuera poco, es inaplicable por razones cronológicas al caso de autos, según su disposición final primera.)”

La Ley 55/1999, de acompañamiento de los presupuestos de 2000, se ocupa directamente, en sus artículos 63 y 64, del problema del ruido en los aeropuertos con relación a los vecinos afectados.

El artículo 63 introduce, de una lado, la denominada servidumbre acústica en los aeropuertos, lo que permite a la Administración central establecer limitaciones al derecho de propiedad en los terrenos próximos a los aeropuertos, de modo que supondrá un freno a la expansión urbanística de las zonas afectadas y una limitación a la autonomía municipal en lo relativo a la planificación urbanística.³⁰ A la disposición reglamentaria de desarrollo corresponderá la delimitación de las zonas clasificándolas como de incompatibilidad, de afectación e influencia de uso, de instalaciones, actividades y edificaciones en función de los niveles acústicos.

Otra modificación importante es la obligación de las administraciones competentes en la planificación urbanística de incorporar las limitaciones anteriores a los instrumentos de planificación que tramiten.

Asimismo, se dispone que “sólo dará lugar a expropiación forzosa la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados”. El justiprecio expropiatorio se determinará en función de la calificación que tengan las zonas afectadas por la servidumbre. Así, si las zonas expropiables están calificadas como urbanas en la

30. Así por ejemplo, la decisión del Ministerio de Fomento de paralizar el Plan General de Alcobendas.

revisión del plan de urbanismo municipal, el justiprecio se referirá al precio de dicho suelo.

El artículo 64 se refiere a los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido. Se establecen unos procedimientos en las maniobras de las aeronaves a fin de provocar el mínimo ruido posible. Así, toda aeronave debe seguir, en las fases de despegue y ascenso, aproximación y aterrizaje, y durante las fases previas y posteriores al vuelo en los aeropuertos, los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo aprobado por el Ministerio de Fomento. Estos procedimientos de disciplina aérea en materia de ruido deben ser aprobados específicamente para cada aeropuerto, teniendo en cuenta la problemática acústica, las características físicas y de configuración de cada aeropuerto, el equipamiento de ayudas a la navegación y las características y las limitaciones de los aviones afectados.

En síntesis, los ayuntamientos, al carecer de competencias específicas en lo referente a las instalaciones y al tráfico aeroportuario, han de acatar las servidumbres que se establezcan y reflejarlas en su planificación urbanística a favor de los sistemas generales de infraestructuras de transporte. Asimismo, deben aprobar y adaptar las ordenanzas a las previsiones de la ley de acompañamiento y futura ley del ruido. Por último, tienen que delimitar e integrar las áreas acústicas en el planeamiento municipal.

No obstante, en virtud del principio de subsidiariedad, los ayuntamientos tienen que velar para que los vecinos disfruten de un medio ambiente adecuado y para que las molestias que produce el aeropuerto se reduzcan al máximo. Para ello, deberán realizar sus propios estudios acústicos periódicos, vigilar que el aislamiento de las viviendas se realice convenientemente, y deben controlar que las aeronaves cumplan con los procedimientos de disciplina aeronáutica en materia de ruidos, para lo

que deberán solicitar de la dirección del aeropuerto el envío periódico de la información ambiental relevante para el medio acústico del municipio.³¹

4.3.4. Obras

El ruido procedente de las obras queda limitado por las ordenanzas de los respectivos ayuntamientos en cuyo territorio se realizan.

No obstante, la Unión Europea ha previsto una importante normativa destinada a limitar el ruido procedente de la maquinaria empleada en la construcción. El ámbito de las directivas se extiende a diversos tipos de maquinaria, utilizada en las obras de construcción, materiales, equipos, instalaciones para efectuar obras de ingeniería civil. Y, asimismo, establecen los requisitos técnicos de estos equipos para su homologación. Los niveles sonoros máximos se regulan en función de cada tipo de maquinaria (motocompresores, grúas, grupos electrógenos, trituradoras de hormigón, etcétera).

La normativa de las comunidades autónomas contiene previsiones específicas relacionadas con el ruido procedente de obras, mediante el señalamiento de horario de trabajo, la adopción de medidas para evitar que se superen los valores de inmisión fijados en la zona respectiva, exceptuándose, no obstante, las obras urgentes o las que se realicen por razones de necesidad o peligro, y la fijación de límites a la utilización de máquinas cuyo nivel de emisión acústica sea superior a determinados decibelios (artículo 31 de la Resolución de 23 de abril de 2002, que aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica en Castilla-La Mancha; artículo 34 de la Resolución de 30 de octubre de 1995, sobre ordenanza tipo de ruido y vibraciones de Cataluña, y artículo 30 del Decreto 78/1999, de 27 de mayo, de régimen de protección contra la contaminación acústica de Madrid).

31. La Administración del Estado desarrolla sus competencias a través del ente público AENA, del que dependen los aeropuertos de interés general. Las obligaciones legales que tiene que asumir y desarrollar son las que enumeramos a continuación. El aeropuerto tiene que establecer la "huella sonora" a fin de comprobar el nivel de ruido provocado por el aeropuerto en la zona. Debe redactar el Plan Director que establecerá las posibilidades de actuación e instalación de industria, y equipamiento auxiliar en función de los resultados de la "huella sonora", y en último término dictar las normas de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido. Una vez en vigor, la obligación de control y vigilancia del tráfico aéreo para producir las mínimas molestias a los vecinos deberán ser adoptadas por el aeropuerto en función de las normas aprobadas. En el caso de que alguna compañía cometa infracción de las normas de disciplina, el director de aeropuerto lo pondrá en conocimiento de la Dirección General de Aviación Civil, a fin de que se incoe el procedimiento sancionador correspondiente. En lo que se refiere a los posibles daños y perjuicios, según los pronunciamientos judiciales producidos, cabe señalar que si las aeronaves cumplen con las normas de disciplina aéreas en materia de ruido no procede reclamar la indemnización de aquéllos aunque los vecinos sí tienen derecho a la insonorización de las viviendas hasta los parámetros que establezcan las distintas normas que regulen los ruidos. El coste de estos aislamientos deben ser asumidos por la Administración del Estado, quien, a su vez, si quiere que el coste lo soporte el contaminador podrá introducir una tasa que tenga en cuenta

ta las molestias por ruidos, que pagarán las compañías operadoras, haciendo valer el principio de que "el que contamina paga". Pero si las aeronaves incumplen las normas de disciplina aérea en materia de ruidos y la Administración del Estado no incoa los correspondientes expedientes sancionadores, entonces sí surgirá una responsabilidad civil por *culpa in vigilando*, que puede dar lugar a la indemnización de daños y perjuicios.

Por consiguiente, los vecinos que vivan en edificaciones ya consolidadas y que tras la realización de la "huella sonora" estén afectados por ruidos excesivos podrán reclamar del Ministerio de Fomento el aislamiento de sus viviendas hasta parámetros soportables. En caso de que no fuera posible rebajar, a través del aislamiento acústico de las viviendas, el nivel de ruido a límites razonable [30 dB(A) de noche y 35 dB(A) de día] podrá solicitar del Ministerio de Fomento la expropiación de sus viviendas o el realojo en viviendas similares fuera del entorno ruidoso.

El problema jurídico más complejo es el de la valoración del derecho de los vecinos que al establecimiento de las distintas medidas reseñadas se encuentren construyendo la vivienda o tengan licencia urbanística concedida, que ven limitado su derecho a edificar en razón de una servidumbre. De cualquier modo, si la futura edificación se encuentra dentro del perímetro definido como incompatible y, mediante el aislamiento acústico, no pudiera reducir los ruidos a límites razonables, procedería la expropiación o el traslado.

5. Responsabilidad de las administraciones locales por la contaminación acústica

5.1. La impugnación de los actos denegatorios de licencias y de actos sancionadores

La impugnación de los actos de los entes locales denegatorios de licencias, y los que imponen medidas correctoras o sanciones en materia de medio ambiente o, más concretamente, por contaminación acústica, no ofrece peculiaridades significativas.

Los actos de las autoridades locales son ejecutivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la LRBRL, y la interposición de un recurso no obstaculiza dicha ejecutividad, salvo, claro está, que se acuerde cautelarmente su suspensión. El artículo 138.2 de la LRJ y del PAC establece que las resoluciones sancionadoras sólo son ejecutivas cuando ponen fin a la vía administrativa. Pero, claro está, en el ámbito de la Administración local, los actos sancionadores por infracción de normas medioambientales son inmediatamente ejecutivos porque normalmente agotan o ponen fin a la vía administrativa.

El recurso de reposición tiene carácter potestativo respecto a la vía contencioso-administrativa (artículos 52 de la LRBRL, y 107, 116 y 117 de la LRJ y del PAC). Y en esta jurisdicción, la competencia está atribuida a los juzgados de lo contencioso-administrativo [artículo 8.1.c) y e) de la LJCA]. Las interferencias de informes, incluso vinculantes si son negativos, de las comisiones autonómicas de medio ambiente, u organismos similares, no desvirtúan la competencia municipal y, por tanto, la de los juzgados, para entender de las cuestiones que en torno a ellas se susciten. La fiscalización del acto incluye el examen y la decisión de las pretensiones que puedan suscitarse junto con la pretensión de anulación, ya se trate del reconocimiento de una situación jurídica individualizada (como con carácter general prevé el artículo 31.2 de la LJCA, entre ellas la de indemnización de los daños y los perjuicios causados), ya de las medidas que el ordenamiento jurídico en general prevé como inherentes a la petición de anulación de un acto administrativo.

La legitimación es la que, con carácter general, exigen los artículos 19 y siguientes de la LJCA, y el procedimiento será el ordinario o, conforme al artículo 78 de la LJCA, el abreviado cuando la cuantía no supere los 3.005,06 euros.

5.2. La responsabilidad de la Administración por la contaminación acústica

La impugnación de la inactividad de los entes locales ante la contaminación acústica y la eventual responsabilidad de éstos sí presenta particularidades y una indudable actualidad.

El medio ambiente, afectado por la contaminación acústica, se configura, sin duda, como un bien de carácter colectivo; pero resulta polémica la consideración del disfrute de un medio ambiente adecuado como un verdadero derecho subjetivo.

El reconocimiento que del medio ambiente efectúa el artículo 45 de la CE no le otorga, obviamente, el carácter de derecho fundamental. Cosa distinta es que, en determinadas circunstancias, la perturbación del medio ambiente y, de manera concreta la contaminación acústica, pueda afectar a verdaderos derechos fundamentales. En el bien entendido de que, en la actual situación de jurisprudencia y de la doctrina del TC, para que se produzca la vulneración de un derecho fundamental (a la integridad, artículo 15 de la CE; a la intimidad y al domicilio, artículo 18 de la CE, o a la libertad de residencia, artículo 19 de la CE) no basta con que se superen los niveles reglamentariamente permitidos o por la ordenanza aplicable, sino que es necesario un real menoscabo de los derechos fundamentales aludidos, siendo difícil *a priori* determinar dónde se encuentra el límite a partir del cual se produce la vulneración de los derechos fundamentales. El TC, en la reiterada Sentencia 119/2001, utiliza conceptos indeterminados tales como la gravedad y la inmediatez del peligro para la salud –los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de un acto u una omisión de los poderes públicos, que rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro inmediato la salud.

La también mencionada STS de 21 noviembre de 2001 señala que el ordenamiento jurídico ofrece medios suficientes, distintos de los encaminados a la protección de los derechos fundamentales, para obligar a los propietarios de los establecimientos a no superar los niveles de ruido fijados reglamentariamente.

Siendo ello así, el proceso especial para la protección de derechos fundamentales (artículos 114 a 122 de la LJCA) y el recurso de amparo constitucional no se revelan como los mecanismos más idóneos para la protección frente a la contaminación acústica. En efecto, por una parte, en estos procesos sólo adquiere trascendencia jurídica el real menoscabo de derechos fundamentales, cuando las mediciones practicadas acrediten la existencia de ese menoscabo. Por otra, la solicitud de indemnización pecuniaria no constituye, según la doctrina del TC, la pretensión más adecuada en el proceso de amparo constitucional en el que la finalidad es comprobar si el acto o la inactividad ha comportado la vulneración del derecho fundamental que se invoca y el eventual restablecimiento de éste (artículo 55 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional), quedando en un plano secundario la indemnización económica.

En consecuencia, sólo si se acredita que se produce la efectiva vulneración de un derecho fundamental, impu-

table al ente local por su inactividad frente a la contaminación acústica, y que la pretensión indemnizatoria es un medio accesorio de reparación de tal derecho, puede tener sentido la utilización del cauce del amparo judicial y, eventualmente, constitucional establecido para la protección de los derechos fundamentales. Ello sin perjuicio de reconocer que quizá se amplíe el ámbito de esta específica vía como consecuencia de la recepción de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, más proclive a reconocer la afectación de derechos fundamentales como consecuencia de la contaminación acústica.

Un sector de la doctrina considera el medio ambiente como un derecho subjetivo mediatizado por el legislador, pero que en cada ámbito reconocido por él otorga la acción popular y el derecho a solicitar la indemnización por daños autónomos (Jordano FRAGA, "El derecho a un medio ambiente adecuado", *Revista aragonesa de Administración pública*, núm. 4, 1994). Pero no es ésta una posición doctrinal unánimemente compartida, poniéndose énfasis en el carácter difuso de los daños al medio ambiente y en que la posibilidad de invocar su protección ante los tribunales venga condicionada por lo establecido en la normativa sectorial.

En todo caso, en relación con la contaminación acústica, debe tenerse en cuenta que la normativa específica suele reconocer una acción pública para la exigencia de las determinaciones de la ordenanza ante la Administración municipal. Y no parece que exista dificultad alguna para reconocer legitimación, según el artículo 19 de la LJCA, para formular la correspondiente pretensión ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es bien sabida la posición de la jurisprudencia extensiva en orden al reconocimiento de dicha legitimación. Ya no se exige un interés directo, bastando el interés legítimo que no es interpretado exclusivamente como interés individual, sino que se extiende a los intereses colectivos, y, en materia concreta de medio ambiente, se ha reconocido la legitimación a favor de colectivos, corporaciones y asociaciones.

32. El Tribunal Supremo considera la protección del medio ambiente como un interés público prevalente (ATS de 11 de mayo de 1989, de 16 de octubre de 1990, de 17 de marzo de 1992 y de 23 de diciembre de 1992, entre otros muchos). El elemento decisivo para el otorgamiento de la suspensión cautelar es la existencia de una afección al medio. Si existe tal afección, el artículo 45 de la CE, en cuanto principio rector que informa la práctica judicial, hace obligada la suspensión del acto susceptible de causar perjuicios de imposible o difícil reparación al medio ambiente como bien jurídico constitucionalmente protegido (ATS de 17 de febrero de 1990).

J. Jordana Fraga señala diez directrices jurisprudenciales para la aplicación de la medida cautelar: 1) carácter excepcional de la suspensión y necesidad de analizar caso por caso; este criterio, sin embargo, se ha visto matizado en la más reciente jurisprudencia como consecuencia de la vertiente cautelar de la tutela judicial efectiva; 2) necesidad de prueba de los perjuicios; 3) la intensidad de las exigencias del interés público; 4) presunción de perjuicios de imposible o difícil reparación en determinados supuestos (des-

Ahora bien, la tutela judicial del medio ambiente, en el proceso contencioso-administrativo, ha tenido determinadas dificultades; especialmente, la impugnación de la inactividad administrativa, la adopción de medidas cautelares adecuadas y las potestades judiciales de sustitución de la actuación administrativa en la ejecución de las sentencias.

En la actualidad, la potenciación de los poderes del juez efectuada por la LJCA de 1998 debe servir para disminuir tales inconvenientes. Es posible la impugnación de la inactividad, en determinadas condiciones según el artículo 29, cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación, esté obligada a realizar una prestación concreta, pudiendo solicitarse al órgano jurisdiccional que se condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos establecidos (artículo 32.1 de la LJCA). Las medidas cautelares no se reducen a la suspensión de los actos administrativos, sino que se pueden acordar, incluso, medidas de carácter positivo que aseguren la eficacia de una sentencia estimatoria del recurso.³² Y, en fin, las facultades de los órganos jurisdiccionales, en la ejecución de la sentencia, se han visto potenciadas en los recursos de los artículos 103 y siguientes de la LJCA.

Las administraciones locales responden por los actos administrativos. Y, consecuentemente, tanto los solicitantes de las licencias o de las autorizaciones como los terceros perjudicados por la contaminación acústica pueden instar de aquellas administraciones, primero, y después de la jurisdicción contencioso-administrativa, la reparación de los perjuicios, y la impugnación de los solicitantes frente a actos denegatorios que se declaran ilegales. La impugnación de los terceros se producirá frente a actos ilegales que otorgan la autorización de la actividad sonora dañosa.

También, cabe reconocer, de conformidad con el artículo 139 de la LRJ y del PAC, la responsabilidad patrimonial de los entes locales por los daños producidos por la contaminación acústica como consecuencia del incum-

aparición de negocio en funcionamiento, la pérdida de clientela, extinción de contratos laborales, etc.); 5) restricción de las posibilidades de suspensión cuando el objeto del recurso es una disposición general; 6) improcedencia de acceder a la suspensión de una resolución administrativa que suspende el ejercicio de una actividad que se viene ejerciendo sin licencia; 7) reparabilidad de los perjuicios de los intereses privados e irreparabilidad de los públicos; 8) para que la nulidad sea causa de suspensión hace aparecer como algo ostensible o evidente a todas luces; 9) no cabe suspender la ejecución de aquello que ya se ha ejecutado, y 10) la suspensión o la no-suspensión cautelar tienen como finalidad la preservación del objeto procesal ("El proceso de afirmación del medio ambiente como interés público prevalente o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Revista de Administración pública*, núm. 145. Enero-abril 1998).

plimiento de las obligaciones que, en la materia, les impone el ordenamiento jurídico.

En este caso, los problemas más importantes serán los que suscitan la necesaria imputación del daño y la valoración de éste.

No es posible ignorar que la responsabilidad por los daños ambientales recae, desde luego, sobre el causante. Como ha resaltado la doctrina (S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: “El ruido: La sentencia del TSJ de Valencia de 7 de marzo de 1997”), “la reparación de daños ambientales no puede hacerse a costa de buscar en la Administración un pagador seguro como dice ejemplarmente la STS de 17 de marzo de 1993, al exigir que ha de actuarse con prudencia en los casos en que los daños se achacan a la pura inactividad de la Administración [...] ya que podría alcanzar una expansión gigantesca si se admitiera que nace [responsabilidad] en todos aquellos casos en que la Administración no cumple con eficacia los fines que le señala el ordenamiento jurídico”.

Ahora bien, no sólo la autorización de índices de contaminación más altos que los permitidos en la norma sino también el incumplimiento de los deberes legales por parte de la Administración constituye un dato que puede llevar a exigir responsabilidades a los entes locales por dejación de sus competencias y sus obligaciones fiscalizadoras, como ha reconocido la jurisprudencia. En el bien entendido de que ha de tratarse realmente de competencias locales y de obligaciones impuestas a dichos entes las que se dejan de ejercitar o de cumplir.

La prueba de la existencia y de la entidad del daño corresponde al perjudicado; acreditación que, desde luego, no resulta fácil cuando se trata de daños continuados o de daños difusos, como sucede con la contaminación acústica. Si bien, como principio que rige la materia, puede señalarse el de la reparación integral que comporta la indemnización de la totalidad de los daños y de los perjuicios, incluidos los de naturaleza o carácter moral. ■