

LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL RUIDO*

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Director del Departamento de Derecho Público
Universidad de Zaragoza

I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA SENTENCIA 278/2010, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2010, DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 1 DE ZARAGOZA, SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL RUIDO PROVOCADO POR LAS FIESTAS PATRONALES.—II. PUNTO DE PARTIDA DE LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA: LAS LICENCIAS DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS.—III. LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL TRADICIONAL ENFOQUE SECTORIAL DEBIDO A UNA CRECIENTE PREOCUPACIÓN SOCIAL POR EL PROBLEMA DEL RUIDO AMBIENTAL.—IV. EL CAMBIO DE ORIENTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA PENAL.—V. EL IMPULSO COMUNITARIO DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL RUIDO: LA DIRECTIVA 2002/49/CE, SOBRE RUIDO AMBIENTAL, Y SU TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL ESTATAL Y AUTONÓMICO: 1. *La Directiva sobre ruido ambiental y sus precedentes: de la facilitación del tráfico a la preocupación ambiental*. 2. *La transposición estatal mediante la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y las incidencias de su desarrollo reglamentario: la declaración de nulidad parcial de la norma reglamentaria por omisión de una regulación necesaria*. 3. *La normativa sobre el ruido de las Comunidades Autónomas y la posibilidad de suspender los objetivos de calidad acústica. Protección de los derechos fundamentales y celebración de los carnavales en Tenerife*.—VI. LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR RUIDO: 1. *Responsabilidad de la Administración pública por omisión*. 2. *Responsabilidad por acción: servicios públicos y eventos organizados por la Administración*.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

A partir de una anécdota, la condena a un mediano Ayuntamiento al pago de poco más de 7.000 euros por las molestias ocasionadas por las fiestas patronales, se intenta mostrar la evolución del ordenamiento español sobre el problema de la contaminación acústica. Esta evolución se produce en dos frentes, impulsada desde el exterior por la normativa comunitaria, que ha obligado al legislador español a dotar a la Administración de instrumentos potencialmente eficaces, y por el reconocimiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del derecho a la tranquilidad y al descanso como uno de los contenidos del derecho a la inviolabilidad del domicilio, y el deber de la Administración de garantizarlo, lo que se traduce en ocasiones en responsabilidad patrimonial por acción u omisión. Ambos frentes están conectados: la existencia de instrumentos jurídicos eficaces convierte la inacción de la Administración en omisión en sentido técnico y facilita la condena.

Palabras clave: ruido; contaminación acústica; suspensión de los objetivos de calidad acústica; responsabilidad patrimonial de la Administración.

ABSTRACT

Based on a little story, the judicial sentence that impose to a Spanish medium-city the payment of about seven thousand euros for the damages caused to a citizen due to the public celebrations promoted by the City Council, we'll try to show the evolution of the Spanish Legislation on the issue of noise pollution. This evolution focuses on two fronts, (i) the European Community rules which forced the Spanish Parliament to provide to the

* Trabajo inserto en el proyecto MICINN DER/2009/13374.

Public Administration with potentially enforcement tools, and (ii) the recognition by the European Court of Human Rights of the right to tranquillity and to peaceful rest as a content of the right to inviolability of the family home, and the duty of the Government to guarantee it, which sometimes results in liability of the Public Administration for acts or omissions. Both sides of the evolution are connected: the existence of legal enforcements instruments transform the non action of the Public Administration into omission in the legal technical sense and enables the enactment of judicial sentences on damage compensation.

Key words: noise; noise pollution; exceptional suspension of acoustic saturation limitations; liability of Public Administration.

I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA SENTENCIA 278/2010, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2010, DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 1 DE ZARAGOZA, SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL RUIDO PROVOCADO POR LAS FIESTAS PATRONALES

En castellano, el término ruido, el «mundanal ruido», ha pasado de ser un sinónimo de las pompas y vanidades de la civilización, tal como lo utilizó Fray Luis de León, a una palabra con connotaciones cada vez más negativas —consultese el Diccionario de la Real Academia—; es más, un atentado a la intimidad y a la salud, en la lucha contra el cual se exige que la Administración se implique de forma activa y efectiva.

Es más, son cada vez más frecuentes las condenas a la Administración a indemnizar por los ruidos sufridos por los ciudadanos en sus domicilios, llegando a aspectos que hasta hace poco parecían intocables. Un ejemplo de ello es la reciente sentencia en que se establece el derecho a indemnización de un ciudadano por las molestias sufridas debido a las fiestas patronales de la localidad. Aunque en un principio pueda parecer un caso aislado y extremo, en mi opinión, es un pronunciamiento que representa perfectamente el estado de la cuestión. En consecuencia, interesa examinar no sólo la argumentación y fallo de la sentencia referida, sino sobre todo la evolución legal y jurisprudencial que nos ha llevado hasta aquí.

En la sentencia 278/2010, de 23 de septiembre de 2010, el Juez de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, Juan Carlos Zapata Híjar, argumenta la ilegalidad de la actuación del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros al instalar una carpa sin ningún tipo de protección acústica en una zona residencial y programar actividades que comportaban música a nivel elevado hasta las seis de la mañana durante todas las fiestas patronales. También —aunque no exactamente como consecuencia de lo anterior— reconoce al recurrente, residente en las inmediaciones de la carpa municipal, el derecho a una indemnización de 6.770 euros, de los cuales 770 por gastos de alojamiento en un hotel del reclamante y su familia durante las fiestas patronales de 2007 y el resto por daños morales.

Es un clásico conflicto entre derechos individuales, los de una familia expuesta durante toda la noche a ruidos claramente excesivos —en el expe-

diente figuran mediciones de la Policía Local correspondientes a los años 2004 y 2006, y de la Guardia Civil para el año 2007—, frente a un interés colectivo en la celebración de las fiestas.

El contraste entre el carácter tradicional de las fiestas y los cambios ocasionados por los desarrollos tecnológicos aparece aludido en el texto de la sentencia, en mi opinión, cuando en el fundamento jurídico primero se hace alusión a la necesidad de protección de los derechos fundamentales «no sólo frente a las *injerencias tradicionales*, sino también frente a los que puedan surgir en una *sociedad tecnológicamente avanzada*». Creo que esto es clave para entender el problema: quienes invocan el carácter tradicional de las fiestas populares y lo «leve» de las molestias ocasionadas olvidan que, junto a una tendencia a prolongar las veladas, en los últimos decenios se han sustituido las tradicionales actuaciones de orquestillas o bandas, con una potencia sonora y una duración limitadas por razones físicas —por la resistencia física de los músicos—, por amplificadores y altavoces que han multiplicado por mucho la emisión sonora y que permiten prolongar casi indefinidamente la emisión de ruido.

El carácter antijurídico de la actuación municipal se argumenta en la sentencia exponiendo de modo sintético la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que relaciona los ruidos excesivos en las áreas residenciales con la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, reconocido en el artículo 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y su recepción en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, basada en el artículo 18.1, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar, y el 18.2 de la Constitución, que recoge el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

El derecho del recurrente a una indemnización se argumenta escuetamente en el fundamento jurídico segundo. Primero, se establece el carácter excesivo del ruido soportado por el recurrente y su familia, para lo que se contrastan los valores de las mediciones efectuadas con las —genéricamente invocadas— Directivas de la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido¹ y con los criterios y valores máximos incorporados en la Ordenanza para la protección de ruidos y vibraciones de 2001 del Ayuntamiento de Zaragoza, a la que aludiré más adelante. A partir de ahí, en la sentencia se argumenta el carácter antijurídico de la lesión y su carácter de sacrificio especial, con ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas. En cuanto al carácter antijurídico se señala lo siguiente:

«... sin que pueda oponerse que dado que se trataba de las fiestas patronales, el perjudicado tenía obligación de soportar el perjuicio, por la existencia de algún deber jurídico, o por el bien de todo el municipio que se hallaba en fiestas».

¹ Probablemente se trate de una referencia al documento Birgitta BERGLUND, Thomas LINDVALL y Dietrich H. SCHWELA (1999), *Guidelines for community noise*, Ginebra, World Health Organization, fácilmente localizable en Internet y basado, a su vez, en un documento anterior elaborado para la OMS por dos universidades suecas en 1995.

La inexistencia del deber jurídico de soportar se conecta con el concepto de sacrificio especial:

«... aunque la Administración *está obrando de forma ordinaria, o con un funcionamiento normal*, aquella persona que se siente especialmente perjudicada y en la que se individualiza un perjuicio concreto que no sufren otros ciudadanos tiene derecho a que precisamente en el concreto ejercicio del principio de indemnidad en el actuar administrativo, sea resarcida de esos daños».

Más adelante añade:

«... si la Administración pretende sacrificar por la fiesta, que en nada beneficia al actor, su merecido descanso y su inviolabilidad del domicilio debe indemnizar los perjuicios individualizados habidos».

La argumentación es ligeramente incoherente, porque de la argumentación de la sentencia parece desprenderse la existencia de una vulneración de un derecho fundamental, como es la inviolabilidad del domicilio, y por tanto no era necesario acudir a las reglas de responsabilidad por funcionamiento normal —difícilmente puede ser «normal», aunque pueda ser frecuente, la conculcación de un derecho fundamental— ni a la teoría del sacrificio especial. Parece que, en última instancia, en la sentencia no se termina de asumir que unas fiestas populares así organizadas pueden ser contrarias a la legalidad, pese a su carácter supuestamente «tradicional».

Como se ha señalado, esta sentencia no tiene el carácter de un pronunciamiento aislado. Es consecuencia de una evolución no sólo jurisprudencial, sino legislativa, porque con la legislación tradicional, mucho menos concreta que la actualmente vigente, habría sido mucho más difícil que llegaran a producirse fallos con este contenido.

II. PUNTO DE PARTIDA DE LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA: LAS LICENCIAS DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS

En la legislación administrativa tradicional, el marco de la lucha contra el ruido lo proporcionaba casi únicamente el Decreto 2414/1961, de 30 noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas: la calificación como *molestas* de las actividades que constituyan una incomodidad por los *ruidos* o *vibraciones* que produzcan (art. 3) conduce a la aplicación de un conjunto de técnicas de intervención. En el nomenclátor anexo se enumeran un total de 45 actividades ruidosas, aunque sin carácter exhaustivo (art. 2), de manera que otras actividades generadoras de ruidos y vibraciones pueden quedar sometidas al mismo régi-

men jurídico, que viene caracterizado por la exigencia de una licencia para el ejercicio de la actividad, en la que pueden imponerse reglas sobre el lugar de establecimiento y medidas correctoras de la molestia.

No puede despreciarse la eficacia de esta legislación tradicional, aunque algunos de los aspectos decisivos en su aplicación no derivasen de la literalidad de la norma, sino de su interpretación judicial². Un elemento determinante de régimen aplicable ha sido la caracterización por la jurisprudencia de las licencias de actividad clasificada como «autorizaciones de funcionamiento», lo que supone no limitar el papel de la Administración al momento de su otorgamiento, sino que le permite intervenir en cualquier momento mientras se mantenga la actividad, tanto para exigir el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia como para imponer medidas correctoras nuevas, adaptadas al progreso técnico producido. Literalmente, en el Reglamento de actividades clasificadas sólo se contempla el momento inicial de la instalación, pero la interpretación correctora de la jurisprudencia permitió desde un primer momento a la Administración modificar las condiciones y las medidas correctoras inicialmente establecidas: en este sentido, entre otras, pueden citarse las SSTs de 17 de diciembre de 1956, 25 de junio de 1958, 22 de diciembre de 1961, 22 de noviembre de 1963, 9 de diciembre de 1964 o de 11 de marzo de 1967 (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1973: 100 y ss.).

III. LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL TRADICIONAL ENFOQUE SECTORIAL DEBIDO A UNA CRECIENTE PREOCUPACIÓN SOCIAL POR EL PROBLEMA DEL RUIDO AMBIENTAL

La cada vez más extendida insatisfacción por el tradicional estado de cosas, producto de una creciente preocupación social por el problema del ruido, ha llevado a un intento de superación de la normativa tradicional por las Comunidades Autónomas, aunque basándose bien en la normativa estatal sobre actividades clasificadas, bien en la normativa, también estatal, sobre protección del medio ambiente atmosférico³.

Las razones de la preocupación social creciente son bien conocidas. En el tan citado informe «El ruido como contaminante», de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa, se decía que España era a mediados de los ochenta el país europeo con mayor índice de ruido y el segundo en el *ranking* mundial, después de Japón⁴. Más significativo: según datos

² Sobre la evolución del régimen legal de control de la contaminación acústica, por todos, vid. LÓPEZ RAMÓN (2002: 27-55), a quien se sigue en el presente trabajo.

³ Básicamente, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, con su desarrollo reglamentario, actualmente derogada por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Sobre la evolución de la normativa española y la incidencia de la Constitución, ALONSO (1995: 43 y ss. y 87 y ss.).

⁴ Javier ORTEGA, «España es el país europeo con mayor índice de ruido», en diario *El País*, 13 de abril de 1987. La fuente de esta y otras informaciones similares parece estar en un estudio de 137 págs. publicado por la OCDE en París en 1991: *Lutter contre le bruit dans les années 90*.

del «Censo de población y viviendas» del Instituto Nacional de Estadística del año 2001, más de 12 millones de españoles tenían problemas de ruido en sus viviendas, concretamente el 30,5 % de los hogares⁵. A lo anterior cabría añadir que España es el único país de la Unión Europea que ha sido condenado en dos ocasiones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por violar el artículo relativo a la inviolabilidad del domicilio del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, a causa de ruidos excesivos dentro de la vivienda, en los casos *López Ostra* y *Moreno Gómez*⁶. Sin duda, estos pronunciamientos han contribuido a una sensibilización de los juristas en la línea en que ya venían trabajando algunos autores⁷.

La reacción se inicia con la aprobación por diversas Comunidades Autónomas de normas reglamentarias autonómicas como la de Baleares de 1987⁸ y la de Navarra de 1989⁹, a las que seguirían otras ya en el periodo existente entre mediados y finales de la siguiente década¹⁰.

Aunque su entronque técnico estuviese en la normativa de actividades clasificadas, basta repasar los preámbulos de esos reglamentos para constatar que responden a una posición más avanzada de lucha contra el ruido: se busca «establecer una *política global* que coordine, aliente y respete las políticas municipales en la materia», como se señala en el Decreto balear de 1987, o «regular y controlar las excesivas emisiones o inmisiones de niveles de ruido y de vibraciones con objeto de asegurar unos ambientes sonoros que permitan una *calidad de vida* acorde con el desarrollo económico y social», como se lee en el Decreto navarro de 1989. No obstante, desde un punto de vista político, pero también jurídico, supuso un paso adelante la aprobación de la primera de las leyes autonómicas en esta materia, paso que se dio por la Comunidad de Galicia con la Ley 7/1997, de 11 agosto, de protección contra la contaminación sonora (texto legal posteriormente desarrollado por Decreto 150/1999, de 7 mayo).

En Comunidades como Aragón, en la que no se ha contado con una normativa general hasta fechas bastante recientes, el protagonismo ha correspondido a las ordenanzas municipales, destacando las aprobadas por Hues-

⁵ Puede consultarse en la página web del INE: <http://www.ine.es/>

⁶ Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra contra Reino de España*, y de 19 de noviembre de 2004, caso *Moreno Gómez contra Reino de España*.

⁷ Destaca en este terreno L. MARTÍN-RETORTILLO, varios de cuyos trabajos, fundamentalmente jurisprudenciales o referidos a la realidad aragonesa, se citan en la bibliografía final. Puede citarse también el pionero comentario sobre la sentencia de 5 de julio de 1976 en SAINZ MORENO (1977: 664-668).

⁸ Decreto 20/1987, de 26 marzo, para la protección del medio ambiente contra la contaminación por emisión de ruidos y vibraciones.

⁹ Decreto Foral 135/1989, de 8 junio, por el que se establecen las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones.

¹⁰ Pueden citarse las Comunidades de Castilla y León (Decreto 3/1995, de 12 enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas, por sus niveles sonoros o de vibraciones), Andalucía (Decreto 74/1996, de 20 febrero, por el que se aprueba el Reglamento de calidad del aire), Extremadura (Decreto 19/1997, de 4 febrero, de reglamentación de ruidos y vibraciones), Murcia (Decreto 48/1998, de 30 julio, de protección del medio ambiente frente al ruido) o Madrid (Decreto 78/1999, de 27 mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica).

ca y Zaragoza en el año 2001¹¹. Esta vía no dejaba de tener su riesgo, dada la posición tradicional del Tribunal Supremo respecto a la tipificación de sanciones administrativas en ordenanzas independientes. Pueden recordarse las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1993, por la que se estimó el recurso contra una ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona en la que se contenían diversas medidas contra el ruido, de la que se anuló la parte sancionadora; o de 6 de febrero de 1996, que confirmó en casación la anulación de las normas sancionadoras de la Ordenanza de medio ambiente del Ayuntamiento de Burgos¹². No obstante, se trata de un línea jurisprudencial que parece haber sido abandonada, curiosamente, a propósito de dos ordenanzas del Ayuntamiento de Zaragoza que, por otra parte, nada tienen que ver con el ruido pero sí contienen normas sancionadoras: las sentencias de 29 de septiembre de 2003, caso *ordenanza de contenedores*, y de 25 de mayo de 2004, caso *ordenanza de mascotas*¹³, en las que se realiza un amplio reconocimiento de la competencia para tipificar infracciones y sanciones al amparo de la Carta Europea de Autonomía Local¹⁴.

¹¹ A Huesca corresponde la Ordenanza reguladora de la emisión y recepción de ruidos y vibraciones, aprobada por el Ayuntamiento con fecha 26 de abril de 2001 (*Boletín Oficial de la Provincia* de 15 de mayo de 2001), en la que se establecen niveles de perturbación por ruidos y vibraciones, condiciones exigibles a la edificación, condiciones exigibles a las actividades relacionadas con los usos productivos, terciario y equipamiento, la contaminación acústica de vehículos de motor y un régimen sancionador.

En Zaragoza fue la Ordenanza para la protección contra los ruidos y vibraciones del término municipal, aprobada por el Ayuntamiento el 27 de abril de 2001 (*Boletín Oficial de la Provincia* de 28 de mayo de 2001), abarcando criterios de prevención que incluyen los de calidad acústica, de prevención específica en edificios, vehículos, comportamientos de los ciudadanos en la vía pública y en la convivencia diaria, trabajos en la vía pública, máquinas, avisadores acústicos, instalación y apertura de actividades, condiciones técnicas de medición y límites de nivel acústico, información al público y régimen sancionador. Con anterioridad, el Ayuntamiento de Zaragoza había adoptado el Acuerdo de 29 de septiembre de 1995, de zonas saturadas (*Boletín Oficial de la Provincia* de 17 de octubre de 1995), sobre el que puede consultarse ALONSO SEGOVIA (1997: 457-476), que da una visión bastante crítica. Un examen del contenido y las vicisitudes judiciales de una regulación similar del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, en BLASCO (2000: 267-300). Con anterioridad, sobre la regulación mediante ordenanza local de aspectos relacionados con el ruido y la convivencia ciudadana, BEATO (1996: 171-194).

¹² Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1993, recurso núm. 7220/1990, Ar. RJ 1993\3815, ponente Antonio Bruguera Manté, sobre la Ordenanza municipal de establecimientos de pública concurrencia del Ayuntamiento de Barcelona, de 15 de mayo de 1987; y de 6 de febrero de 1996, recurso de casación núm. 1882/1993, Ar. RJ 1996\1098, ponente Antonio Martí García, sobre la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Burgos, de 27 de septiembre de 1991.

¹³ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, recurso de casación núm. 5167/1998, Ar. RJ 2003\6487, ponente Mariano Baena del Alcázar, sobre la Ordenanza Municipal Reguladora de la Ocupación de la Vía Pública con Contenedores del Ayuntamiento de Zaragoza, de 24 de abril de 1995; y de 25 de mayo de 2004, recurso de casación núm. 448/2002, Ar. RJ 2004\4036, ponente Antonio Martí García, sobre la Ordenanza Municipal sobre tenencia y circulación de animales de compañía, aprobada por Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 31 de octubre de 1994 (*BOP* de 29 de diciembre de 1994).

¹⁴ Carta Europea de 15 de octubre de 1985, de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo. Fue objeto de un Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, por parte del Reino

IV. EL CAMBIO DE ORIENTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA PENAL

Por lo que respecta al papel que desempeña el Derecho penal en este ámbito, el artículo 347 bis del Código Penal derogado, introducido mediante la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de reforma urgente y parcial del Código Penal, tipificó por primera vez el delito de contaminación ambiental, aunque no se mencionaba de forma expresa el ruido, apareciendo únicamente como formas de contaminación las emisiones y los vertidos, por lo que en algún pronunciamiento judicial se absolvió a emisores de ruidos por considerar atípica su conducta (ALASTUEY, 2010: 309).

El Código Penal de 1995 modificó la situación, aunque no tenga un precepto específicamente dedicado a la contaminación acústica como delito contra el medio ambiente, sino que entraría en el tipo básico del artículo 325.1, en el que se tipifica la degradación de los recursos naturales y en el que están recogidos los ruidos como agente contaminante:

«será castigado (...) el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice, directa o indirectamente, emisiones (...) ruidos, vibraciones (...) que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior».

No obstante, los tribunales se mostraron reticentes a aplicar el delito de contaminación ambiental a los casos de emisión de ruidos. Puede citarse como ejemplo cercano la sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 13 de mayo de 2002¹⁵, en la que no se consideró que realizasen el tipo unos ruidos procedentes de las cámaras frigoríficas de un supermercado que causaban molestias a los vecinos, por entender que sólo se superaban los límites permitidos muy levemente. En otros casos se acudió al delito de lesiones, a la falta de coacciones o a la falta de vejaciones injustas para sancionar penalmente la emisión de ruidos. A la vista de esta reticencia de los tribunales, se creyó que la contaminación acústica se mantendría en el ámbito del Derecho administrativo sancionador (ALASTUEY, 2010: 310).

No obstante, con anterioridad a la sentencia citada de la Audiencia Provincial de Zaragoza ya se había producido una primera sentencia condenatoria, dictada por la Audiencia Provincial de Palencia el 9 de noviembre de

de España. Una flexibilización de la relación ley-ordenanza local respecto a la típica de la ley con el reglamento ejecutivo al amparo de la Carta Europea de Autonomía Local había sido defendida en ORTEGA (1993: 495).

¹⁵ Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza núm. 30/2002 (Sección 3.ª), de 13 de mayo, procedimiento abreviado núm. 2555/1998, Ar. JUR 2002\174467, ponente Julio Arenere Bayo.

2000¹⁶, caso de la sala de fiestas *Chapó*, que supuso un cambio muy relevante en la doctrina judicial. En este caso se condenó al representante legal y administrador de un restaurante y sala de fiestas a dos años y tres meses de prisión y multa de veinte meses, además de a indemnizar a los perjudicados, que durante un prolongado periodo de tiempo habían sufrido ruidos de un nivel superior al permitido, fundamentalmente los fines de semana y vísperas de festivos. Como consecuencia de los ruidos nocturnos, los ocupantes de algunas viviendas cercanas requirieron tratamiento médico por diversos trastornos (cefaleas, estrés, irritabilidad y trastornos del sueño). Tanto acusado como acusación particular recurrieron en casación, lo que dio lugar a la primera sentencia del Tribunal Supremo en esta materia, de 24 de febrero de 2003¹⁷. El Alto Tribunal consideró que la Audiencia Provincial había aplicado correctamente el artículo 325 CP, aunque rebajó la multa y añadió la pena de inhabilitación especial para la profesión u oficio por dos años.

Posteriormente han recaído más de una decena de sentencias condenatorias de distintas audiencias provinciales, y el Tribunal Supremo ha continuado aplicando el artículo 325.1 a los casos de emisión de ruidos en sus sentencias de 19 de octubre de 2006, 7 de febrero de 2007, 27 de abril de 2007, 20 de junio de 2007 y 16 de junio de 2009¹⁸. Por tanto, existen criterios jurisprudenciales consolidados de acuerdo con los cuales la «contaminación acústica» es una forma más de contaminación ambiental de entre las que se tipifican en el Código Penal, y puede ser considerada ilícito penal cuando tenga entidad suficiente. Sin embargo, debe señalarse que se está utilizando un tipo delictivo cuyo objeto es la protección de los recursos naturales y el medio ambiente para defender un bien jurídico distinto, como sería el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (ALASTUEY, 2010: 309-310 y 328).

V. EL IMPULSO COMUNITARIO DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL RUIDO: LA DIRECTIVA 2002/49/CE, SOBRE RUIDO AMBIENTAL, Y SU TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL ESTATAL Y AUTONÓMICO

La normativa comunitaria está tras los recientes avances legislativos en la lucha contra el ruido excesivo. Sin embargo, la perspectiva de protección

¹⁶ Sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia núm. 23/2000 (Sección Única), de 9 de noviembre, procedimiento abreviado núm. 17/1999, Ar. ARP 2000\2659, ponente Mauricio Bugidos San José.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 52/2003 (Sala de lo Penal), de 24 de febrero, Ar. RJ 2003\950, ponente Carlos Granados Pérez.

¹⁸ Sentencias del Tribunal Supremo núms. 1091/2006 (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), de 19 de octubre, recurso núm. 1973/2005, Ar. RJ 2006\8364, ponente José Antonio Martín Pallín; 109/2007 (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), de 7 de febrero, recurso núm. 749/2006, Ar. RJ 2007\801, ponente Joaquín Giménez García; 327/2007 (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), de 27 de abril, recurso núm. 885/2006, Ar. RJ 2007\4724, ponente Enrique Bacigalupo Zapater; 540/2007 (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), de 20 de junio, recurso de casación núm. 637/2006, Ar. RJ 2007\4749, ponente José Manuel Maza Martín; 708/2009 (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), de 16 de junio, recurso de casación núm. 1946/2008, Ar. RJ 2009\6645, ponente Luis Román Puerta Luis.

de la salud humana y de los derechos individuales sólo recientemente se ha convertido en el objeto central de la actividad normativa comunitaria.

1. *La Directiva sobre ruido ambiental y sus precedentes: de la facilitación del tráfico a la preocupación ambiental*

En el nivel internacional, la preocupación por el ruido ha tenido un carácter instrumental, intentando evitar que diferentes regulaciones nacionales pudieran ser obstáculos para el tráfico o el comercio internacionales.

En este sentido destacan los acuerdos sobre homologación de automóviles, entre los que resalta el Acuerdo sobre condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de equipos y piezas de vehículos de motor, hecho en Ginebra el 20 de marzo de 1958, para cuya ejecución se han aprobado diversos reglamentos anejos, algunos de ellos en materia de ruido, que han ido paulatinamente incorporándose al Derecho interno¹⁹.

En sentido similar se ha producido la evolución normativa internacional y comunitaria en materia de ruido producido por las aeronaves (GÓMEZ PUENTE, 2006: 730-746). En el nivel internacional, la Convención sobre aviación civil, hecha en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y ratificada por España por Instrumento de 21 de febrero de 1947, ha amparado la aprobación por la Organización de Aviación Civil Internacional (en inglés, International Civil Aviation Organization, o ICAO) de recomendaciones sobre el ruido de los aviones, adoptadas posteriormente por la CE y sus Estados miembros. En concreto, el Anexo 16 del Convenio, que ha sido objeto de diversas actualizaciones, regula las emisiones sonoras de las aeronaves²⁰ y

¹⁹ En el *Boletín Oficial del Estado* ha sido posible localizar los siguientes: Reglamento núm. 9, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos en lo referente al ruido (*BOE* núm. 281, de 23 de noviembre de 1974); Reglamento núm. 18, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos automóviles en lo que concierne a su protección contra utilización no autorizada, anejo al Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, relativo al cumplimiento de condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de la homologación de equipos y piezas de vehículos de motor (*BOE* núm. 148, de 22 de junio de 1983); Reglamento núm. 28, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de los avisadores acústicos y de los automóviles en lo que concierne a su señalización acústica (*BOE* núm. 188, de 7 de agosto de 1973); Reglamento núm. 41, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de las motocicletas en lo que se refiere al ruido (*BOE* núm. 119, de 19 de mayo de 1985), Serie 01 de enmiendas propuestas por Italia, puestas en circulación el 24 de febrero de 1984, que entraron en vigor el 24 de julio de 1984 (*BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1985); Reglamento núm. 51, de 20 de marzo de 1958, sobre prescripciones uniformes relativas a la homologación de los automóviles que tienen al menos cuatro ruedas en lo que concierne al ruido (*BOE* núm. 148, de 22 de junio de 1983), anejo al Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, relativo a la adopción de condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de la homologación de piezas y equipos para vehículos de motor; Serie 01 de enmiendas propuestas por Italia, puestas en circulación el 21 de mayo de 1984, que entraron en vigor el 21 de octubre de 1984 (*BOE* núm. 79, de 2 de abril de 1985).

²⁰ Un resumen en español de sus contenidos, elaborado por la propia organización, puede consultarse en http://www.icao.int/icao/net/anx/spanish/info/annexes_booklet_es.pdf.

está en el origen de varias directivas comunitarias²¹, además de acuerdos internacionales en los que la Unión es parte²². En España no ha habido una gran preocupación normativa por el ruido del tráfico aéreo. Se aplican técnicas de control en la fuente, mediante certificados acústicos que acreditan el cumplimiento de los niveles de ruido establecidos en el Convenio de aviación civil y en la normativa comunitaria, incorporada mediante diversos reales decretos²³.

²¹ Entre otras, Directivas del Consejo 80/51/CEE, de 20 de diciembre de 1979, modificada por la Directiva 83/206/CEE, de 21 de abril de 1983; Directiva 89/629/CEE, de 4 de diciembre de 1989; Directiva 92/14/CEE, de 2 de marzo de 1992, modificada por Reglamento CE/991/2001 de la Comisión, de 21 de mayo de 2005; y 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 en los aeropuertos comunitarios.

El Anexo 16 fue incorporado a la Directiva 80/51/CEE, por medio de la que se creó un «certificado de limitación sonora» expedido por cada Estado y que permite el aterrizaje y despegue en los aeropuertos de los demás Estados miembros. Modificado el Anexo 16 en 1988, la Directiva 89/629/CEE estableció la exigencia de «certificación acústica» para los aparatos subsónicos matriculados a partir de 1988. La Directiva 92/14/CEE estableció la retirada progresiva de los aviones más ruidosos. No obstante, la Directiva 2002/30/CEE incorporaría los principios contenidos en la Resolución A 31/7 de la 33.^a Asamblea de la OACI, derogando el Reglamento 925/1999/CE, relativo a la matriculación y utilización de determinados tipos de aeronaves subsónicas civiles, o Reglamento *Hushkits*, por referencia a los materiales de insonorización o *Hushkits*, que son dispositivos instalados en los motores de diseño más antiguo para reducir el ruido, norma que prohibía la matriculación en Europa de determinados tipos de avión. Esta posición, adoptada por la Comunidad Europea ante la dificultad de llegar a acuerdos en el seno de la OACI, fue sustituida por medio del llamado «enfoque equilibrado», con el que se pretende el máximo beneficio ambiental al mínimo coste. Para ello se atenderá a un conjunto de medidas adoptadas *para cada aeropuerto*, atinentes a la contaminación acústica provocada por las aeronaves, a las de ordenación urbanística del suelo, los procedimientos de explotación y las restricciones operativas. Además, en la Directiva se introdujo una moratoria de diez años para las aeronaves matriculadas en países en desarrollo que operasen en aeropuertos europeos antes de 2001.

²² En el *BOE* núm. 100, de 27 de abril de 2011, se publicó el acuerdo de aplicación provisional del Protocolo por el que se modifica el Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, firmado el 25 y el 30 de abril de 2007, hecho en Luxemburgo el 24 de junio de 2010. En él se contiene la posibilidad de introducir restricciones operativas en los aeropuertos de más de 50.000 movimientos al año (arts. 3 y 6, por los que se da nueva redacción a los art. 15, «medio ambiente», y 21, «nueva extensión de oportunidades», del Acuerdo), además de incluir un Anexo C, «Declaración conjunta sobre la cooperación ambiental», cuya finalidad sería la reducción del impacto ambiental de la aviación en cuanto a ruido, calidad del aire y efecto invernadero.

²³ Se trata del Real Decreto 873/1987, de 29 de mayo, de limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas, por el que se incorporó la Directiva del Consejo 80/51, de 20 de diciembre de 1979, modificada por la Directiva 83/206, de 21 de abril de 1983, sobre limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas; Real Decreto 1422/1992, de 27 de noviembre, de limitación del uso de los de reacción subsónicos civiles, que incorpora la Directiva 1992/14/CEE, de 2 de marzo, de idéntico objeto, posteriormente modificado por el Real Decreto 325/1995, de 3 de marzo, y por el Real Decreto 1908/1999, de 17 de diciembre; finalmente, Real Decreto 1257/2003, de 3 octubre, por el que se regulan los procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido de los aeropuertos, de transposición de la Directiva 2002/30/CE, de 26 marzo. Esta norma ha sido aplicada por medio de la Resolución de 30 de agosto de 2006, que introduce restricciones operativas en el aeropuerto de Madrid-Barajas siguiendo el procedimiento «Enfoque equilibrado» del Real Decreto 1257/2003.

Debe destacarse que los estándares acústicos internacionalmente establecidos no pueden ser alterados por los Estados, ni siquiera para establecer niveles más exigentes, puesto que conforman también condiciones uniformes para el desarrollo del mercado (LÓPEZ RAMÓN, 2002: 49). En cambio, se han adoptado diversas medidas que limitan los espacios de vuelo por razones de protección acústica²⁴.

En sentido coincidente con las norma internacionales, hasta fechas relativamente recientes, el Derecho comunitario europeo no se había comprometido claramente en la lucha contra el ruido. Ciertamente, existían numerosas directivas en materia de ruido, pero se orientaban al establecimiento de niveles máximos de emisión de maquinaria, con la finalidad de facilitar el comercio interestatal. En línea con la normativa internacional, varias de estas directivas se referían a diversos tipos de vehículos automóviles²⁵, a aparatos domésticos²⁶ o, por último, a diversos tipos de maquinaria industrial generalmente utilizada al aire libre, entre las que pueden destacarse las relativas a las cortadoras de césped, máquinas para el acabado del césped y recortadoras de césped²⁷, la mayor parte de las cuales fueron aprobadas en 1984, di-

²⁴ Como es lógico, se trata de una materia sometida a variaciones casi constantes: la formalmente vigente Orden de 18 de enero de 1993, de zonas prohibidas y restringidas al vuelo, ha sido modificada por Orden de 2 de junio de 1994; Orden de 6 de junio de 1997; Orden de 11 de mayo de 1999; Orden PRE/1671/2002, de 1 de julio; Orden PRE/2917/2002, de 18 de noviembre; Orden PRE/1841/2005, de 10 de junio; Orden PRE/2428/2005, de 26 de julio; Orden PRE/3206/2006, de 17 de octubre; Orden PRE/3797/2006, de 12 de diciembre, y, finalmente, por el momento, Orden PRE/1491/2010, de 8 de junio.

²⁵ Pueden citarse, por orden cronológico, las relativas al *escape de vehículos de motor*: Directiva del Consejo 70/157/CEE, de 6 de febrero de 1970, modificada por la Directiva 2007/34/CE de la Comisión, de 14 de junio de 2007, por la que se modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico, la Directiva 70/157/CEE del Consejo, sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor; a *tractores agrícolas o forestales de ruedas*: Directiva del Consejo 74/151, de 4 de marzo de 1974, objeto de sucesivas modificaciones, actualmente codificadas en la Directiva 2009/63/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas; o al *escape de motocicletas*: Directiva del Consejo 78/1015/CEE, de 23 de noviembre de 1978, posteriormente derogada por la Directiva 97/24/CEE del Consejo, de 17 de junio de 1997, relativa a determinados elementos o características de los vehículos de motor de dos o tres ruedas.

²⁶ Directiva del Consejo 86/594/CEE, de 1 de diciembre de 1986, que ha sido objeto de la Comunicación de la Comisión en el marco de la aplicación de la Directiva 86/594/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por los aparatos domésticos (2006/C 85/06), de publicación de títulos y referencias de normas armonizadas conforme a la Directiva.

²⁷ *Maquinaria y materiales utilizados en obras de construcción*: Directiva del Consejo 79/113/CEE, de 19 de diciembre de 1978, modificada por la Directiva 85/405/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 79/113/CEE del Consejo, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la determinación de la emisión sonora de las máquinas y materiales utilizados en las obras de construcción. *Motocompresores*: Directiva del Consejo 84/533/CEE, de 17 de septiembre de 1984, modificada por la Directiva 85/406/CEE de la Comisión. *Grúas torre*: Directiva del Consejo 84/534/CEE, de 17 de septiembre de 1984. *Grupos electrógenos de soldadura*: Directiva del Consejo 84/535/CEE, de 17 de septiembre de 1984. *Grupos electrógenos de potencia*: Directiva del Consejo 84/536/CEE, de 17 de septiembre de 1984. *Trituradoras de hormigón y martillos picadores de mano*: Directiva del Consejo 84/537/CEE, de 17 de septiembre de 1984. *Cortadoras de césped*: Directiva del Consejo 84/538/CEE, de 17 de septiembre de 1984. *Palas*

rectivas sectoriales relativas a la maquinaria utilizada al aire libre que han sido objeto de una norma de armonización, con la consiguiente refundición y simplificación²⁸.

Aparte de las bromas sobre que la fuente de ruido más preocupante en Europa pueda ser el cortador de césped del vecino —cosa bastante fuera de lugar en la realidad española—, claramente se trata de normas cuyo origen está más en la necesidad de liberalizar el comercio de los productos implicados que en otro tipo de consideraciones (CLAIR, 1997: 34 y ss.).

La cuestión comenzó a cambiar a raíz de la elaboración de un «Libro verde» por la Comisión Europea [Libro verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido, de 5 de noviembre de 1996, COM (96) 540] y la subsiguiente propuesta de Directiva sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental, que dio lugar finalmente a la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002. Como se señala en la exposición de motivos, el objetivo principal de la Directiva fue «proporcionar una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles, y para desarrollar medidas adicionales a corto, medio y largo plazo». En consecuencia, en esta norma aparecen nuevas líneas de actuación, métodos comunes de evaluación del ruido ambiental y una definición de los valores límite, en función de indicadores armonizados para calcular los niveles de ruido y la consiguiente elaboración de mapas de ruido (LOZANO, 2004b: 7-25).

El marco para la política comunitaria de lucha contra el ruido está constituido por el establecimiento de un sistema para la evaluación de la exposición al ruido y una serie de acciones encaminadas a reducir el ruido, fundamentalmente del tráfico rodado, ferroviario, de las aeronaves y de la maquinaria al aire libre. En la Directiva se establecen los «planes de acción» con la finalidad de reducir el impacto sonoro, a partir de la clasificación que se hace de las políticas en materia de ruido, como normas de emisión, respecto a transportes, maquinaria de construcción y ruido industrial, criterios de calidad sonora, medidas relativas a las infraestructuras (como revestimientos de calzadas), instrumentos económicos (como tributos y subvenciones), procedimientos operativos (como restricciones al uso de vehículos y productos ruidosos), la evaluación del impacto sonoro y, finalmente, medidas de información y educación.

El cambio de enfoque en la normativa de la Comunidad Europea ha sido radical. Se ha pasado de normas dirigidas a facilitar el tráfico, tanto rodado

hidráulicas, palas de cables, topadoras frontales, cargadoras y palas cargadoras: Directiva del Consejo 86/662/CEE, de 22 de diciembre de 1986. *Máquinas de uso al aire libre*: Directiva del Parlamento y del Consejo 2000/14/CE, de 8 de mayo de 2000.

²⁸ 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, modificada por la Directiva 2005/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005

como aéreo, y la libre circulación de productos industriales, imponiendo para ello unos estándares comunes de contaminación acústica e impidiendo la imposición de límites de emisión más exigentes y, por tanto, más protectores del medio ambiente, a considerar el ruido como «razón imperiosa de interés general» que permite a los Estados miembros imponer requisitos nacionales a los prestadores de servicios. Es precisamente ésta la interpretación que hace la Comisión Europea de la «protección del medio ambiente» recogido como «razón imperiosa de interés general» en el artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, o Directiva de Servicios²⁹:

«Teniendo en cuenta las características específicas del lugar en el que se prestan los servicios, los Estados miembros pueden evitar que éstos repercutan negativamente en el medio ambiente del lugar en cuestión. Tales normas pueden aludir a la protección contra la *contaminación acústica* (niveles máximos de ruido respecto al uso de cierta maquinaria)...».

En consecuencia, podemos considerar que existe actualmente una genuina preocupación por el ruido como factor nocivo para el medio ambiente en las instancias comunitarias.

2. *La transposición estatal mediante la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y las incidencias de su desarrollo reglamentario: la declaración de nulidad parcial de la norma reglamentaria por omisión de una regulación necesaria*

Como se ha señalado, la preocupación por el problema del ruido se había iniciado en diversas Comunidades Autónomas y ayuntamientos con anterioridad a la adopción de la Directiva comunitaria o de su transposición por el legislador del Estado al Derecho español. No obstante, la incorporación de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico ha marcado un punto de inflexión en esta materia.

Sin embargo, no se trata de la única norma estatal con incidencia en la cuestión del ruido, y sobre todo del ruido en los domicilios. Pese a la existencia de normas técnicas en este ámbito desde principios de los años ochenta, puede recordarse al respecto la incidencia del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en cuyo artículo 14 se establecen las exigencias básicas de protección frente al ruido, y más específicamente el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al ruido», del Cód-

²⁹ Comisión Europea (2007), *Manual para la transposición de la Directiva de Servicios*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pág. 41.

go Técnico de la Edificación, además de modificar dicho Código (OSSET, 2009: 228-242).

La Directiva comunitaria fue transpuesta al Derecho español por medio de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que tiene carácter básico en su integridad³⁰. Esta Ley ha sido desarrollada reglamentariamente por medio del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Esta última norma fue objeto de impugnación y ha dado lugar a un fallo parcialmente anulatorio del Tribunal Supremo.

Antes de entrar en el análisis de ese pronunciamiento judicial puede puntualizarse que la transposición estatal de la Directiva había sido precedida por la efectuada por la Comunidad de Cataluña por medio de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, texto legal desarrollado por medio del Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, por el que se fijan los criterios para la elaboración de los mapas de capacidad acústica, y posteriormente por medio del Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, y se adaptan sus anexos.

El caso de omisión que más frecuentemente se ha planteado ante nuestros tribunales ha sido el de omisión total, a menudo con incumplimiento de los plazos establecidos en una ley para su desarrollo reglamentario, aunque también en algún caso se haya planteado la omisión de aspectos necesarios de la regulación de desarrollo de una ley, siendo todavía más insólito que tales alegaciones hayan prosperado (GÓMEZ PUENTE, 2002: 383-393).

En el *BOE* de 26 de octubre de 2010 se publicó el fallo de la sentencia de 20 de julio de 2010 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo³¹, por la que se anula la expresión «Sin determinar» que figura en relación con el Tipo de Área Acústica, f), dedicado a los «Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen», dentro de la Tabla A, que establece los «Objetivos de calidad acústica para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes», del Anexo II del Reglamento, dedicado a los denominados «Objetivos de calidad acústica», del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

La norma impugnada había sido el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, y el Tribunal Supremo dictó su fallo estimando parcialmente el recurso interpuesto por la Asociación de Propietarios de Chalets y Parcelas «El Fresno», de Fuente del Fresno, una urbanización de San Sebastián de los

³⁰ Una caracterización general y diversos estudios detallados de esta Ley, en LOZANO (2004a).

³¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 20 de julio de 2010, recurso de casación núm. 202/2007, Arz. RJ 2010\6507, ponente Rafael Fernández Valverde.

Reyes, en la provincia de Madrid. Esta Asociación se había mostrado activa previamente en relación con la elaboración del mapa de ruido del aeropuerto de Barajas, lo que da idea de los motivos de su sensibilidad hacia este tema. En todo caso, la norma reglamentaria se ha visto poco afectada por la sentencia, parcialmente estimatoria, del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo rechaza la impugnación de los límites máximos de decibelios establecidos para determinados tipos de áreas —uso predominante «sanitario, docente y cultural», «residencial», «terciario», «recreativo y de espectáculos», «industrial»—, basado en que los niveles permitidos serían nocivos para la salud de acuerdo con la «literatura científica». En la sentencia se argumenta que tal tipo de consideraciones queda fuera de la competencia del Tribunal, que debe limitarse a comprobar las eventuales infracciones de la normativa comunitaria o legal que el Real Decreto desarrolla (FD 2.º): *«para lo que estamos constitucionalmente habilitados, de forma expresa (art. 106.1 de la Constitución española), es para comprobar el ejercicio de la potestad reglamentaria, pero desde la perspectiva de su legalidad»*. El Tribunal Supremo utiliza de nuevo este argumento para denegar la alegación de que se establecen índices inadecuados para delimitar los futuros mapas de ruido (los recurrentes preconizaban el índice L_{max}, frente a los índices L_d, L_e y L_n establecidos por el Reglamento), para señalar que se trata de «un ámbito técnico que, pese a los esfuerzos realizados, sobrepasa nuestro limitado marco jurídico» (FD 11.º)³².

No obstante, en el propio fundamento segundo se admite que podría llegar a afectarse el derecho a la integridad física reconocido en el artículo 15 de la Constitución, así como el derecho a la intimidad personal y familiar del artículo 18. Tras un repaso somero de la jurisprudencia constitucional (centrado en la STC 119/2001, de 29 de mayo) y de la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³³, lo que se une al reconocimiento del carácter potencialmente psicopatógeno del ruido excesivo, lo que lleva al Tribunal a estudiar la alegación planteada. Pero rechaza que ese planteamiento pueda hacerse en abstracto, sino únicamente en relación a las circunstancias reales que se padezcan (FD 2.º):

«tampoco esta exigencia constitucional necesaria para la vulneración del derecho a la integridad física (esto es la “exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas”) se nos pone de manifiesto con la ausencia de relato fáctico alguno. Por no saber, no sabemos si el nivel de decibelios medios que se alcanzan en la zona en la que parecen residir los asociados de la recurrente».

³² Una explicación muy didáctica de las magnitudes de medición del ruido y de los procedimientos para ello, en MORALES (2009: 465-484).

³³ Se citan las tres sentencias clásicas al respecto: de 21 de febrero de 1990, caso *Powell y Rayner contra Reino Unido*; de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra contra España*, y de 19 de febrero de 1998, caso *Guerra y otros contra Italia*. Sobre esta jurisprudencia, LOZANO (2002: 175-205).

En consecuencia, se rechaza la alegación de carácter general contra los niveles de ruido permitidos en el Reglamento. Por lo demás, esa falta de alegación de daños concretos para los recurrentes es invocada de forma reiterada en la sentencia (FF.DD. 4.º, 7.º u 8.º) para negar la existencia de responsabilidad patrimonial o de un derecho a justiprecios expropiatorios por las servidumbres acústicas. No obstante, la posición del Tribunal Supremo cambia cuando desciende a un aspecto de la regulación o, mejor, de la falta de ella. La alegación de la Asociación recurrente se basaba en la infracción del artículo 18.2 de la Ley 37/2003, del Ruido, dado que en el apartado dedicado a los «Sectores del territorio afectados a *sistemas generales de infraestructuras de transporte*, u otros equipamientos públicos que los reclamen» no se concretaba el nivel de decibelios, sino que aparecía la expresión siguiente: «Sin determinar». En una nota anexa a la Tabla se expresaba para esas áreas lo siguiente: «En estos sectores del territorio se adoptarán las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, de acuerdo con el apartado a) del artículo 18.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre».

El Tribunal Supremo considera que el Gobierno infringió los párrafos 2 y 3 del artículo 18 de la Ley 37/2003³⁴ al establecer una regulación con semejante nivel de inconcreción (FD 3.º):

«el legislador pretendió establecer un nivel de concreción de los objetivos de calidad para cada una de las zonas o áreas expresadas, y ello, además, de conformidad con los criterios o valores que el mismo precepto, en su apartado 2, establece. Por ello, cuando el Reglamento recurre a otra técnica de establecimiento de los objetivos para el Tipo de Área que nos ocupa, cual es la remisión —mediante la nota antes reseñada— a “las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles”, en realidad, está eludiendo y sorteando el nivel de concreción que el legislador había contemplado».

Por otra parte, señala el Tribunal Supremo, en el artículo 18.2 de la Ley 37/2003 se están estableciendo dos mandatos diferentes. Primero, que «se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, entendiéndose

³⁴ «2. Para establecer los objetivos de calidad acústica se tendrán en cuenta los valores de los índices de inmisión y emisión, el grado de exposición de la población, la sensibilidad de la fauna y de sus hábitats, el patrimonio histórico expuesto y la viabilidad técnica y económica. 3. El Gobierno fijará objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales».

como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate». Segundo, que «no se supere ningún valor límite aplicable sin perjuicio de lo dispuesto en materia de servidumbres acústicas». Es evidente que el cumplimiento de este segundo punto requiere la fijación reglamentaria de valores máximos.

Por lo demás, el Tribunal Supremo rechaza que ni la Ley 37/2003, del Ruido, ni su Reglamento vulneren la igualdad ante las cargas públicas, al establecer unas cargas a unos ciudadanos en beneficio de la colectividad, que deberían ser compensadas (FD 5.º):

«No existe tal vulneración. Tanto la existencia del ruido (“inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza”) como la de infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias, constituyen un fenómeno ajeno y anterior a la regulación legal y reglamentaria que nos ocupa; por ello, con lo establecido en la Ley 37/2003, y con lo desarrollado por el Reglamento aquí impugnado, en modo alguno se están imponiendo servidumbres limitadoras del derecho de propiedad».

Finalmente, el Tribunal Supremo rechaza la alegación contra la regulación de las «servidumbres acústicas», que la Asociación recurrente consideraba atentatoria contra los artículos 15 y 18 de la Constitución (FD 10.º):

«Efectivamente, el artículo 7 LR en su apartado primero ofrece una enumeración de los tipos de áreas acústicas que en atención al uso predominante del suelo han de reconocerse como mínimo por las legislaciones correspondientes autonómicas. En este punto radica uno de los aspectos más novedosos de la LR, pues *introduce o, mejor, potencia un criterio de diferenciación, ordenación o vacación de usos del suelo: las provisiones estrictamente acústicas*. Por tal motivo, desde la perspectiva urbanística, la LR aboga por realizar la división del territorio en áreas acústicas tomando como referencia el uso predominante previsto para cada sector de suelo.

La idea que subyace a la adopción de esta medida consiste en intentar preservar de la contaminación acústica los que, en atención a las actividades que acogen, se consideran usos más sensibles del suelo. De tal suerte que se exige proceder a una zonificación acústica de los usos del suelo. Esta primera técnica preventiva de planificación acústica actúa controlando y direccionando el ruido, lo que, desde luego, *tiene trascendencia respecto del modelo consolidado de ciudad, pero, sobre todo, adquiere relevancia atendiendo a la dimensión prospectiva, futura, del planeamiento*».

El recurso fue estimado en un punto, como ya se ha señalado, pero rechazado en la impugnación de varios preceptos muy significativos de la norma reglamentaria, que salió globalmente indemne. Resulta por ello curioso que el Gobierno todavía no haya aprobado una modificación del Real Decreto 1367/2007 que, en cumplimiento de la sentencia reseñada, dé contenido al precepto anulado por su indeterminación. Responder a una condena por omisión con una nueva omisión no parece el comportamiento más respetuoso con el Estado de Derecho.

3. *La normativa sobre el ruido de las Comunidades Autónomas y la posibilidad de suspender los objetivos de calidad acústica. Protección de los derechos fundamentales y celebración de los carnavales en Tenerife*

La más reciente de las leyes autonómicas en esta materia, y probablemente la que incorpore más instrumentos específicos, es la de Aragón: la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica. Por medio de esta Ley se desarrollan y adaptan a la realidad aragonesa las previsiones de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido³⁵. La Ley de contaminación acústica de Aragón se ha aprobado en ejercicio de la competencia compartida sobre protección del medio ambiente y la exclusiva sobre normas adicionales a la legislación básica sobre su protección (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, arts. 75.3 y 71.22, respectivamente), títulos competenciales que también corresponden al resto de las Comunidades Autónomas (ALONSO, 2004b: 64-65), sólo algunas de las cuales han aprobado normas propias en esta materia, al menos con rango legal.

En cuanto a los aspectos organizativos, a la Administración de la Comunidad Autónoma se le encomiendan las competencias más generales, supervisando el conjunto de la actuación del resto de las Administraciones públicas, pero el protagonismo sigue correspondiendo a la entidades locales, al igual que sucede en la Ley estatal. Respecto a los pequeños municipios que componen gran parte del panorama local aragonés, dada la práctica inexistencia de contaminación acústica en ellos y, en muchos casos, su incapacidad para dotarse de los complejos y costosos aparatos técnicos precisos para las mediciones sonoras y la lucha contra el ruido, la Ley prevé la delegación o encomienda a las comarcas de las competencias municipales, permitiéndose a su vez la agrupación de las comarcas para prestar servicios que exijan un aparato técnico y profesional específico.

En la Ley se recogen las *áreas acústicas*, pero sin perjuicio de su modificación ulterior por parte del Gobierno de Aragón, puesto que la materia queda deslegalizada, además de regular los *mapas de ruido*, construyendo un sistema sumamente flexible, hasta el punto de que en algunas de sus partes es puramente dispositivo. Se contemplan también *instrumentos preventivos*,

³⁵ Reseñas de esta Ley pueden consultarse en BERMEJO LATRE (2011) y en HERRÁIZ (2011).

como la relación entre los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y la *planificación urbanística*, estableciéndose con carácter preceptivo un *estudio de evaluación acústica* como parte de los estudios de impacto ambiental de infraestructuras y de actividades. Asimismo, se prevén tanto *programas de corrección acústica* para la autorización administrativa de actividades que puedan ocasionar ruidos y vibraciones e instrumentos preventivos específicos a incorporar a los proyectos de nuevas infraestructuras, como *medidas para minimizar el impacto acústico para las infraestructuras ya existentes*. En este sentido, se regulan varios *instrumentos de corrección* de la contaminación acústica: los *planes de acción* en materia de contaminación acústica, como instrumentos de actuación directamente relacionados con los mapas de ruido; las *zonas de protección acústica especial*, que son ámbitos territoriales donde se incumplen globalmente los objetivos de calidad acústica establecidos, aun cuando los distintos emisores acústicos puedan respetar los índices que sean aplicables individualmente; los *planes zonales especiales*, es decir, instrumentos para alcanzar los objetivos de calidad acústica fijados; las *zonas de situación acústica especial*, consistentes en nuevos instrumentos de zonificación de carácter subsidiario, asociados a medidas a largo plazo de mejora de la situación de contaminación acústica existente; y las *zonas saturadas*, cuya regulación concreta se remite a las ordenanzas municipales y a la actuación de los municipios.

En la Ley aragonesa se regula también la *acreditación de las entidades privadas de evaluación acústica* para garantizar su cualificación y solvencia de cara a la realización de las labores de control e inspección de la contaminación acústica. Por último, figuran varios *anexos de contenido técnico* que precisan desarrollo reglamentario, además de que se habilita a la Administración para su modificación, deslegalizándose también las cifras técnicas contenidas en el articulado de la Ley, que podrán ser modificadas en función del progreso técnico y el surgimiento de nuevas necesidades.

Desde el punto de vista del deber jurídico de soportar y de la eventual responsabilidad patrimonial, resultan interesantes las posibilidades de *suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica* por las Administraciones públicas competentes, contempladas en los artículo 9 de la Ley estatal³⁶ y, con algo más de detalle, 17 de la Ley aragonesa³⁷.

En la Ley básica se prevé la posibilidad de suspensión de los objetivos de calidad acústica en tres supuestos. Primero, con «motivo de la organización de *actos de especial proyección* oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga», lo que en la Ley aragonesa no se desarrolla, sino que se parafrasea pudiendo inducir a equívocos, como «*actos de especial proyección* oficial, cultural o social». Segundo, en situaciones de emergencia, supuesto para el cual en la norma estatal se puntualiza que «no será necesaria autorización ninguna», precisión que es omitida en la legislación aragonesa, lo que no pare-

³⁶ Comentado en VALCÁRCEL (2004: 116-120).

³⁷ La redacción de este artículo no ha resultado influida por acontecimientos recientes, como alguna de las sentencias reseñadas, puesto que figuraba en idénticos términos en el proyecto de Ley (BOCA núm. 169, de 13 de octubre de 2009).

ce que pueda tener ningún efecto jurídico, tanto por el efecto directo de la norma estatal como por la propia naturaleza de las cosas. Tercero, a solicitud de los «titulares de emisores acústicos» por razones que deberán justificarse mediante un estudio acústico, siempre que «*se acredite que las mejores técnicas disponibles no permiten el cumplimiento de los objetivos cuya suspensión se pretende*». En la legislación aragonesa tal posibilidad se reduce a un supuesto muy concreto, la ejecución de obras (art. 17.4):

«Las ordenanzas municipales podrán establecer valores excepcionales para la *ejecución de obras con unos determinados horarios* siempre que se justifique que se han adoptado todas las medidas técnicas de reducción de ruido y aislamiento viables».

De todos ellos, el supuesto más interesante a nuestros efectos es el de los *actos de especial proyección* oficial, cultural, religiosa o, como se dice en la Ley aragonesa, social. En este sentido, Aragón ha desarrollado la norma estatal estableciendo determinados requisitos sustantivos y formales.

La previsión estatal referente a que la medida de suspensión podrá adoptarse en «determinadas áreas acústicas» tiene en Aragón una concreción negativa (art. 17.3):

«Quedan *excluidas* de la posibilidad de suspensión de los objetivos de calidad acústica las áreas de *uso predominantemente sanitario*».

En cuanto a los requisitos formales, en la Ley estatal se establece una motivación específica del acuerdo, que la Ley aragonesa reproduce —«previa valoración de la incidencia acústica»—, pero en ésta se añade un trámite previo, una «*información pública* por un periodo mínimo de quince días» (art. 17.2).

En consecuencia, en Aragón se han pormenorizado y desarrollado los contenidos de la Ley básica en este punto, a diferencia de alguna otra Comunidad Autónoma, que se ha limitado prácticamente a transcribir el precepto estatal, como por ejemplo en el artículo 14 de la Ley 1/2007, de 16 de marzo, de contaminación acústica de las Illes Balears, que se limita a establecer el anuncio en el Boletín Oficial autonómico y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de los acuerdos de suspensión adoptados a solicitud de los promotores de una actividad, o introduce regulaciones puntuales para algunas actividades, como es el caso de Castilla y León en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, a cuyos contenidos se hace referencia más adelante.

En otros textos legislativos se recogen supuestos similares, en algunos casos de forma esquemática. Entran en este grupo las normas autonómicas que precedieron a la Ley básica estatal en la transposición de la Directiva —y que no han sido adaptadas tras su aprobación—, como son la catalana y la valenciana, o que precedieron a la aprobación de la propia Directiva, como la Ley gallega.

La necesidad generalmente percibida de prever excepciones puntuales a los límites acústicos se percibe en la previsión de una medida similar a la de la Ley básica, que ya estaba contemplada en la pionera norma aprobada por Galicia, la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica, artículo 8.2:

«Excepcionalmente, podrá autorizarse una ampliación determinada de carácter temporal y justificada, en los niveles máximos, en unos puntos determinados del término municipal, atendiendo a *eventos singulares programados*, tales como celebraciones, ferias, fiestas o manifestaciones, al mismo tiempo que se darán las órdenes precisas para reducir al máximo las molestias a los ciudadanos».

En Cataluña, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, en su artículo 21.3 permite que las ordenanzas locales puedan tener en cuenta «las singularidades propias del municipio, como las actividades festivas y culturales, y las que tienen un interés social, *siempre que tengan un cierto arraigo*». Entre los textos legales que precedieron a Ley estatal de 2003, en la que con mayor detalle se contempló la cuestión fue en la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica, disposición adicional primera, sobre «Situaciones especiales», aunque pese a ello se moviera en un nivel de concreción inferior al de la legislación básica³⁸.

En la Ley aragonesa llama la atención la limitación de los supuestos de solicitud por los promotores de una actividad a los supuestos de realización de obras, un tipo de actividad que en otras Comunidades Autónomas es contemplado de forma específica, pero no delimitado como único caso de solicitud de suspensión. En la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, artículo 10, se transcribe prácticamente la normativa estatal sobre suspensión de objetivos de calidad acústica, que se denomina «suspensión provisional de los valores límites». No obstante, sí se hacen determinados desa-

³⁸ «1. La autoridad competente por razón de la materia a que pertenezca la fuente generadora del ruido o vibraciones podrá *eximir, con carácter temporal, del cumplimiento de los niveles de perturbación máximos* fijados en la presente Ley en determinados actos de carácter oficial, cultural, festivo, religioso y otros análogas. 2. El titular de la actividad, instalación o maquinaria causante de la perturbación acústica, o en su defecto la administración autorizante, *informará al público sobre los peligros de exposición a elevada presión sonora*, recordando el umbral doloroso de 130 dB(A) establecido por las autoridades sanitarias. 3. En casos excepcionales, cuando la regulación vigente no lo contemple de manera expresa, la autoridad competente por razón de la materia a la que pertenezca la fuente generadora del ruido o vibraciones, previo informe de la Conselleria competente en medio ambiente, *podrá exceptuar la aplicación de los niveles máximos de perturbación a todo o parte de un proyecto determinado, pudiéndose establecer otros niveles máximos específicos siempre que se garantice la utilización de la mejor tecnología disponible*. 4. Quedan excluidos del cumplimiento de los niveles máximos de perturbación los proyectos relacionados con la *defensa nacional y los aprobados específicamente por una Ley del Estado o de la Generalitat*, sin menoscabo de la obligatoriedad de garantizar la utilización de la mejor tecnología disponible de protección contra los ruidos y vibraciones».

rrollos de la legislación estatal. Por un lado, el que se refiere a la delimitación de las competencias. En el artículo 4.1.h) se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para «la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica, *en relación con las obras de interés público, de competencia de la Comunidad Autónoma*». Mientras que la competencia general corresponde a los municipios [art. 4.2.g)], a los que se atribuye «la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica de competencia municipal» (aunque este precepto fue modificado por el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, la cuestión tratada no se vio afectada). Por otro lado, se hace una referencia concreta a la realización de obras, especificándose la posibilidad genérica, que se mantiene en el artículo 10.2, de que los promotores de una actividad puedan solicitar una suspensión de valores límite sonoros (art. 31.4):

«En supuestos de urgencia o cuando por razones técnicas resulte imposible cumplir los valores límite de niveles sonoros que sean aplicables, los responsables de las obras podrán solicitar de forma motivada al Ayuntamiento, la suspensión provisional del cumplimiento de los mismos durante el menor tiempo posible. En la resolución por la que se otorgue la suspensión provisional solicitada podrán establecerse las condiciones que se estimen pertinentes y, en todo caso, se especificará el horario, la duración, el período de actuación y la maquinaria autorizada, asimismo, se expresará la forma en que el responsable de la obra deberá comunicar a la población más afectada el contenido de la resolución».

No obstante, en alguna otra Comunidad Autónoma este aspecto de la regulación estatal ha sido objeto de una concreción mucho mayor. En este sentido, un supuesto curioso es el de la Comunidad Autónoma de Canarias, que por medio de la Ley 4/2007, de 15 de febrero, procedió a una modificación parcial de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, sobre régimen especial para las actividades y espectáculos que se desarrollen en determinados festejos populares. Con esta modificación se añadió al citado texto legal una nueva disposición adicional, la sexta, sobre «Régimen especial de las actividades y espectáculos públicos que se desarrollen en las *fiestas populares locales* y las declaradas de interés nacional e internacional», al parecer pensada para la celebración de los carnavales, disposición que se transcribe parcialmente:

«Los eventos que tengan lugar con ocasión de las fiestas populares que se celebren en Canarias, *reconocidas como tal por orden de la consejería competente de la Administración autonómica o declaradas de interés turístico nacional o internacional*, estarán sujetas al siguiente régimen especial:

Primero. La realización de eventos organizados por el *ayuntamiento* de la localidad en que tengan lugar las fiestas en la vía pública o en recintos habilitados al efecto del propio ayuntamiento sólo precisarán de *su propia aprobación*. Asimismo, la corporación deberá haber establecido al efecto, mediante ordenanza o acto específico, las medidas correctoras a que deban sujetarse, en particular, las relativas a la seguridad ciudadana y a la compatibilidad del ocio y el esparcimiento con el descanso y la utilización común general del dominio público.

Segundo. *A las fiestas incluidas en el ámbito de esta disposición les será de plena aplicación la suspensión provisional de la normativa que regula los objetivos de calidad acústica, de conformidad con las previsiones del artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido*. A estos efectos la Administración local correspondiente deberá determinar, en cada caso, el área territorial y el calendario temporal aplicable a esta suspensión, previa valoración de la incidencia acústica que se declare como admisible.

(...)

Sexto. En todo caso, la corporación municipal deberá, con un mes de antelación, hacer público mediante bando el *calendario* de actos de las fiestas con su ubicación y recorrido, en su caso, así como los espacios públicos en los que se permitirá la participación popular (...).

Al parecer, la iniciativa legislativa fue la respuesta del Parlamento de Canarias a las acciones judiciales emprendidas por distintos grupos de vecinos. En este sentido puede citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2005, que rechazó el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que, en aplicación de la normativa sobre actividades molestas, a demanda de una comunidad de propietarios, ordenó al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el futuro cambio de emplazamiento de las casetas instaladas con motivo de los carnavales³⁹.

Aunque lo que parece haber sido determinante fue la acción emprendida por un grupo de vecinos para obtener no sólo una declaración sobre la vulneración de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, sino la suspensión de determinados actos de los carnavales de Tenerife⁴⁰. El caso en concreto que motivó el cambio legislativo, el recurso contencioso-administrativo presentado por una comunidad de propietarios del centro de Santa Cruz de Tenerife, fue resuelto en segunda instancia por la sentencia del Tri-

³⁹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 13 de abril de 2005, recurso de casación núm. 8343/2002, Ar. RJ 2005\3796, ponente Mariano Baena del Alcázar.

⁴⁰ Agencia Efe, «El Parlamento canario aprueba suspender en carnavales los objetivos de calidad acústica», publicado en *Canarias7.es* el 13 de febrero de 2007.

bunal Superior de Justicia de las Islas Canarias de 26 de enero de 2007⁴¹, estimando parcialmente el recurso, que se tramitó conforme al procedimiento de protección de los derechos fundamentales, por vulneración del artículo 18 de la Constitución, pero denegando la suspensión cautelar que se solicitaba (una reseña, en JIMÉNEZ JAÉN, 2008: 374-376).

Desde el punto de vista de la Administración, habría debido tenerse en cuenta que gran parte del ruido es producto de la «manifestación espontánea de los ciudadanos que es el núcleo central del carnaval», más el carácter de los carnavales como fiestas de interés turístico internacional (declarado por la Secretaría de Estado de Turismo), la repercusión económica en la isla y los problemas que de orden público podrían producirse si se acordara su suspensión.

Sin embargo, de acuerdo con los datos que se incluyen en la sentencia, el fundamento del recurso estaba en que el volumen de ruido que los recurrentes debían soportar era superior a los 110 DB, siendo que el ruido en la fachada de un edificio conforme a las Directrices de la Organización Mundial de la Salud incide en la salud de los habitantes a partir de 55 DB, mientras que la normativa canaria dispone que en zona residencial no se admita música por encima de los 45 DB. En este sentido, la Sala admite que hay pruebas suficientes de que los recurrentes hubieron de soportar ruidos excesivos, recogiendo diversas cifras de medición realizadas por los servicios municipales. Esto lleva a la Sala a declarar vulnerado el derecho fundamental contenido en el artículo 18 de la Constitución y estimar el recurso interpuesto. Como se señala en la sentencia (FD 4.º):

«Sin que sea admisible la alegación realizada por la administración de que los ruidos son debidos al denominado “mogollón”, pues es la administración, y sólo ella, la que concede autorizaciones y licencias para el establecimiento en todo el centro de la ciudad —toda ella zona residencial— de los denominados “chiringuitos”, kioscos, terrazas de bares, circulación y aparcamiento de vehículos de todo tipo engalanados... que con sus altavoces emiten música de forma continua durante toda la noche, generando la contaminación acústica denunciada en el presente recurso, y ello por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar una contaminación acústica intolerable, sufrida por los recurrentes, suponiendo infracción de los derechos fundamentales invocados por los apelantes».

No obstante, el Tribunal rechaza la suspensión cautelar de los carnavales de 2007 (FD 5.º):

⁴¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, núm. 14/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 26 de enero, recurso de apelación núm. 219/2006, Ar. RJCA 2007\185 y RJCA 2007\383, ponente M.ª Pilar Alonso Sotorrio.

«decisión que esta Sala no estima procedente, pues de la ponderación de intereses en conflicto que debe efectuarse, ha de considerarse como predominante el interés general, ya que no se debe olvidar que de lo que se trata es de la suspensión de una de las Fiestas de mayor importancia y trascendencia de la ciudad, y que su adopción produciría gran perjuicio a la sociedad.

Pero ello no es obstáculo para que, a tenor de lo resuelto en la presente sentencia, la administración apelada, deba adoptar todas aquellas *medidas a fin de evitar el exceso de ruido producido por la música o aparatos electrónicos, en la zona centro de la ciudad, zona residencial (...)*, de modo que en ningún caso pueda superarse el nivel de decibelios fijados en la Ordenanza Municipal para la noche, cuya máximo es de 55 dba, conforme al art. 7 de la mencionada Ordenanza, *aplicándolo de forma orientativa dado que no existe regulación expresa, para este especial y trascendental evento declarado de interés turístico internacional*, en el ámbito municipal».

Es decir, que el Tribunal Superior de Justicia establece unos concretos límites a los que la Administración habrá de atenerse en su labor de policía administrativa, tanto en el otorgamiento de autorizaciones como en la comprobación del cumplimiento normativo, sin que pueda presumirse que tales límites van a incumplirse en el futuro. La respuesta legislativa es la suspensión de los límites normativos establecidos tanto por la ordenanza de Santa Cruz de Tenerife como por la Ley autonómica de espectáculos públicos y actividades clasificadas.

Puede plantearse si en los supuestos de «suspensión de los objetivos de calidad acústica» que se pueden realizar por la Administración o directamente por ley, como en el caso de Canarias, los vecinos del área acústica afectada tendrán el deber jurídico de soportar, sin indemnización de ningún tipo, los festejos populares o actos de gran proyección de diversa índole. La respuesta en tal caso parece lógica: en virtud de la organización de un acto de especial proyección se está obligando a un particular o grupo de particulares a soportar molestias que en muchos casos pueden llegar a obligarles a abandonar temporalmente su domicilio. En consecuencia, hay una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas que deberá restablecerse mediante la asunción de los gastos suplementarios ocasionados por la necesidad de abandonar temporalmente el propio domicilio, pero también por daño moral. No obstante, es evidente que ese daño moral será menor si las medidas son previamente negociadas por la Administración, previendo medidas correctoras e, incluso, el desplazamiento voluntario de alguna familia especialmente afectada.

VI. LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR RUIDO

Si bien la evolución legislativa es una muestra y una consecuencia de una creciente sensibilidad social por el problema del ruido ambiental y, a su vez, ha podido contribuir a afianzar esa sensibilidad, no está directamente relacionada —al menos no con una relación de causa efecto— con la evolución de la jurisprudencia. Basta con considerar que la legislación administrativa va dirigida a la prevención y el control de las emisiones de ruido o vibraciones, pero no contempla la cuestión de las eventuales indemnizaciones, pese a lo cual en la jurisdicción contencioso-administrativa están proliferando las condenas indemnizatorias contra la Administración pública. No obstante, sí existe una relación indirecta: al haber dotado de instrumentos y procedimientos jurídicos a las Administraciones públicas, fundamentalmente a los ayuntamientos, se ha favorecido objetivamente la proliferación de condenas por omisión.

Hace un par de años, los medios de comunicación dedicaron una considerable atención a la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008⁴², en la que se apreció una vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria como consecuencia del ruido producido por el sobrevuelo de aviones durante las maniobras de aterrizaje en el aeropuerto de Barajas, aunque el ruido de los aeropuertos no ha resultado hasta ahora un gran problema en España, al contrario de lo que sucede en países como el Reino Unido⁴³. No obstante, la citada no es, ni mucho menos, la única sentencia reciente del Tribunal Supremo en la que se relaciona el ruido y la inviolabilidad del domicilio: pueden citarse, entre otras, las sentencias de 20 de marzo de 2006⁴⁴, de 12 de marzo de 2007⁴⁵, de 12 de noviembre de 2007⁴⁶, de 26 de noviembre de 2007⁴⁷ o de 2 de junio de 2008⁴⁸. En todas ellas se con-

⁴² STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 13 de octubre de 2008, recurso de casación núm. 1553/2006, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

⁴³ Al menos, a juzgar por pronunciamientos como las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo de 21 de febrero de 1990, caso *Powel y Rayner contra Reino Unido*, relativo a los ruidos del aeropuerto de Heathrow; de 2 de octubre de 2001, caso *Hutton y otros contra Reino Unido*, que fue recurrida por el Reino Unido, dando lugar a la sentencia de la Gran Sala de 8 de julio de 2003, que revocó parcialmente la anterior, también sobre ruidos del aeropuerto de Heathrow, en las que se estableció el deber del Estado de minimizar los ruidos de los aeropuertos. Sobre la sentencia de 2 de octubre de 2001, un comentario en DOMÉNECH (2002: 57-82).

⁴⁴ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 20 de marzo de 2006, ponente Celsa Pico Lorenzo (RJ 2006\5050).

⁴⁵ STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 12 de marzo de 2007, recurso núm. 340/2003, ponente Eduardo Calvo Rojas.

⁴⁶ STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 12 de noviembre de 2007, recurso de casación núm. 255/2004, ponente Eduardo Calvo Rojas (RJ 2007\8394).

⁴⁷ STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 26 de noviembre de 2007, recurso de casación núm. 1204/2004, ponente José Díaz Delgado (RJ 2007\8552).

⁴⁸ STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 2 de junio de 2008, recurso de casación núm. 10130/2003, ponente Pablo Lucas Murillo de la Cueva

dena a las Administraciones públicas demandadas, y si bien en algunos casos el origen de la perturbación estaba en la propia actividad de la Administración —por ejemplo, en las sentencias de 26 de noviembre de 2007, en que la contaminación acústica procedía de los servicios de limpieza municipal en horario nocturno, y de 13 de octubre de 2008, relativa al aeropuerto de Barajas—, es muy significativo que en la gran mayoría *lo que se condena es la inactividad de la Administración* frente a actuaciones abusivas de terceros.

En todo caso, lo que se está protegiendo en las sentencias estudiadas no es genéricamente el medio ambiente, ni siquiera el medio ambiente urbano, sino la salud de las personas, utilizando para ello de forma instrumental el derecho a la inviolabilidad del domicilio. En consecuencia, la etiqueta «ambiental» no cuadra exactamente con la posición del Tribunal Supremo. Puede destacarse en este sentido la doble tendencia a utilizar la vía jurisdiccional contencioso-administrativa contra la Administración pública, en detrimento de la vía civil, contra el causante del ruido, de acuerdo con el régimen de las relaciones civiles de vecindad, y dentro del contencioso-administrativo, el predominio del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (EGEA, 2002: 4-7).

Por contraste, frente a una tendencia franca a la expansión en el ámbito contencioso-administrativo, las indemnizaciones por ruido basadas en las molestias de vecindad que se sustancian ante el orden jurisdiccional civil parecen estar en un momento de equilibrio: sirva de muestra la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2011⁴⁹, que deniega la indemnización solicitada a varias empresas de tratamiento de mármol por los residentes en viviendas vecinas, después de una ponderada argumentación en la que se examinan hechos como la preexistencia de las plantas industriales o el uso industrial del suelo previsto en el planeamiento⁵⁰.

1. Responsabilidad de la Administración pública por omisión

En lo que respecta a la proliferación de las condenas a la Administración por omisión, estamos claramente ante las repercusiones jurisprudenciales de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, caso *Moreno Gómez contra España*⁵¹, por la que se resolvió la demanda presentada por una ciudadana española contra el Reino de España por la pasividad de la Administración pública ante la contaminación acústi-

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 889/2010 (Sala de lo Civil, Sección 1.ª), de 12 de enero de 2011, recurso de casación núm. 1580/2007, Ar. RJ 2011\305, ponente Francisco Marín Castán.

⁵⁰ Sobre el estado de la cuestión en la jurisprudencia civil, vid. PARRA (2011).

⁵¹ STEDH Estrasburgo (Sección 3.ª) de 16 de noviembre de 2004, *Moreno Gómez contra España*, demanda núm. 4143/2002. La relevancia de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo sobre el ruido había sido puesta ya de relieve (LOZANO, 2002: 175-205). No obstante, el caso *Moreno Gómez* supone un punto de inflexión, entre otras cosas, por la corrección de la doctrina de las instancias jurisdiccionales españolas (sobre esta sentencia, vid. TUR, 2004: 157-176; y ARANA, 2005: 283-296).

ca que venía padeciendo en su domicilio, consecuencia de los ruidos producidos por los bares y discotecas establecidos por la zona durante la noche.

Parece evidente que esta sentencia ha tenido una fuerte influencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: basta contrastar la argumentación utilizada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 8 de noviembre de 2004⁵², inmediatamente anterior al pronunciamiento del Tribunal de Estrasburgo, resolviendo las pretensiones de varios particulares contra la presunta inactividad del Ayuntamiento de Cullera frente al ruido nocturno, sentencia en la que con extremo formalismo se afirmó que «no ha quedado demostrado que los ruidos provenientes de los cercanos locales afectaran al derecho a la intimidad personal o al de la inviolabilidad del domicilio del artículo 18 de la Constitución» (FD 11.º), con los pronunciamientos posteriores del mismo Tribunal. En consecuencia, la sensibilidad del Tribunal Supremo ante el problema del ruido parece haberse visto reforzada por la jurisprudencia europea, aunque sea preciso admitir que hay sentencias anteriores al 2004 que mostraban ya una gran sensibilidad por el problema del ruido en el domicilio: en este sentido puede citarse la innovadora sentencia de 10 de abril de 2003, en que, ante un caso de inactividad municipal frente al ruido, el Tribunal Supremo, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, condena a una indemnización a pagar de forma periódica por la Administración hasta el completo restablecimiento del derecho a la inviolabilidad del domicilio⁵³.

Un pronunciamiento muy significativo en esta línea, en el que, como en muchos otros, también se encuentra afectado el Ayuntamiento de Valencia, es el contenido en la sentencia de 12 de marzo de 2007⁵⁴. Es significativo porque se condena a la Administración pública por inactividad, pese a reconocerse que se adoptaron diversas medidas —medidas que no dieron resultado—, pero *no todas las posibles* y, entre ellas, *no las solicitadas por los perjudicados*. De alguna manera, se espera de la Administración que, frente a las situaciones de ataque al derecho a la intimidad del domicilio por el ruido, «agote la diligencia», adoptando todas las medidas jurídicamente viables⁵⁵. Podría decirse que puesto que la normativa ha dotado a la Administración de

⁵² STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 8 de noviembre de 2004, recurso de casación núm. 462/2001, ponente Juan José González Rivas.

⁵³ STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, de 10 de abril de 2003, recurso de casación núm. 1516/1999, ponente Nicolás Maurandi Guillén (RJ 2003/4920). Un completo análisis de esta sentencia y de algunos pronunciamientos de tribunales inferiores que la habrían precedido, en ALONSO (2004a: 39-58).

⁵⁴ Recurso núm. 340/2003, ponente Eduardo Calvo Rojas.

⁵⁵ Muchas sentencias se refieren a la ciudad de Valencia, lo que seguramente no es extraño. En su censo de 2001, el Instituto Nacional de Estadística situaba a Valencia en segundo lugar entre los municipios con más viviendas con problemas de ruidos exteriores (el 48,5%), ligeramente por detrás de Cádiz (49%). Por otra parte, la Comunidad Valenciana encabeza en dicho informe la clasificación, con un 39% de casas afectadas por ruido exterior; frente a la media nacional del 30%. No obstante, estas cifras tampoco están lejos de las de otras ciudades españolas; pueden ponerse los siguientes ejemplos: Madrid (36,5%), Barcelona (41,9%), Bilbao (38,1), Granada (42,8), Melilla (46,8%) o Sevilla (44,1%).

Del estudio se desprende que el sonido del tráfico y el televisor de los vecinos, seguido de las sirenas y las obras, son los ruidos más molestos para los ciudadanos.

una amplia panoplia de medidas jurídicas, la Administración no se exime de su responsabilidad frente a los ciudadanos hasta no haber utilizado todas ellas.

En el supuesto, un grupo de vecinos solicitó del Ayuntamiento la tramitación del procedimiento administrativo para declarar una nueva «zona acústicamente saturada» de acuerdo con una ordenanza del propio Ayuntamiento⁵⁶. Ante la denegación tácita de su solicitud por silencio administrativo, los afectados recurren por la vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. La primera instancia les es adversa, al entender el Tribunal Superior de Justicia que lo planteado por los recurrentes era una cuestión de legalidad ordinaria. Sin embargo, el Tribunal Supremo invoca distintos precedentes jurisdiccionales, tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁵⁷, del Tribunal Constitucional⁵⁸ como de su propia jurisprudencia⁵⁹, para sintetizar la doctrina aplicable a partir del derecho a la inviolabilidad del domicilio (fundamento 4.º):

«Este derecho fundamental ha adquirido una dimensión positiva, en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad.

Habida cuenta que el texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegurar la protección del derecho fundamental de que se viene hablando no sólo frente a las injerencias de terceras personas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.

El ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente de per-

⁵⁶ En concreto, con los artículos 30 a 32 de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones, de 28 de junio de 1996 (*BOP* de 23 de julio de 1996). En el artículo 30 se establece lo siguiente: «1. Se definen como zonas acústicamente saturadas por efectos auditivos, aquellas zonas o lugares del municipio en los que se produce un elevado impacto sonoro debido a la existencia de numerosos establecimientos de los regulados en la Sección 2, del Capítulo II, del Título IV de la presente ordenanza, a la actividad de las personas que los utilizan y al ruido producido por los vehículos que transitan por dichas zonas, y con ello una acusada agresión a los ciudadanos. 2. Podrán ser declaradas zonas acústicamente saturadas (ZAS) aquellas en las que, aun cuando cada actividad individualmente cumpla con los niveles regulados en esta ordenanza, se sobrepasen dos veces por semana durante dos semanas consecutivas o tres alternas en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 dB (A), los niveles de perturbación por ruidos en el ambiente exterior establecidos en el artículo 8. El parámetro a considerar será LAeq,1 durante cualquier hora del período nocturno (22 a 8 h) o LAeq,14 para todo el diurno (8 a 22 h)».

⁵⁷ Cita las sentencias de 21 de febrero de 1990, caso *Powel y Rayner contra el Reino Unido*; 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra contra España*, y 19 de febrero de 1998, caso *Guerra y otros contra Italia*.

⁵⁸ Sentencia 119/2001, de 8 de junio. Comentada en EGEA (2001: 69-106 y 2002: 1-15) y PÉREZ MARTOS (2002: 215-246).

⁵⁹ Sentencias de 10 de abril de 2003 (recurso de casación 1516/99) y 29 de mayo de 2003 (casación 7877/99).

manente perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (como lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental). (...)

Debe merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la vida personal y familiar, en el ámbito domiciliario, una exposición prolongada a determinados *niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoporables*, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de acciones y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

El Tribunal Supremo reconoce que no puede hablarse de pasividad o inactividad de la Administración pública, pues el Ayuntamiento de Valencia habría recabado informes técnicos y realizado diversas mediciones y otros controles del ruido, además de acordar varias medidas como el cierre de la zona al tráfico rodado durante las noches de viernes y sábados, la revisión de los establecimientos con ambientación musical, el control de la colocación de mesas y sillas y del consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, además del cumplimiento del horario de cierre de los locales. Puede añadirse que éstas son, a grandes rasgos, las medidas previstas en el artículo 32 de la Ordenanza valenciana para los casos de declaración de zona acústica saturada, y que con su aplicación no se habrían obtenido resultados tangibles adicionales, según la propia sentencia. Pese a ello, el Tribunal Supremo entiende que el Ayuntamiento ha incurrido en una vulneración de derechos fundamentales (FJ 6.º):

«Y ello porque en orden a la protección de aquellos derechos la respuesta del Ayuntamiento ha sido claramente *insuficiente*: se ha limitado a disponer unas medidas de cuya efectividad no hay constancia, y, en cambio, ha denegado sin justificación alguna, mediante el silencio, la petición de inicio del procedimiento para la declaración de zona acústicamente saturada, siendo así que tal reclamación venía respaldada por datos y mediciones que no han sido rebatidos y que justifican cuando menos la incoación de tal expediente.

En definitiva, la adecuada protección de los derechos fundamentales que invocan los recurrentes no exige que el Ayuntamiento adopte precisamente las medidas o iniciativas que éstos soliciten para combatir los ruidos excesivos; pero *si los interesados reclaman que se inicie un procedimiento específicamente previsto en la normativa municipal* —el expediente para la declaración de zona acústicamente saturada— *y esa petición viene respaldada por datos y mediciones que, al menos en principio, indican la procedencia de tal iniciativa, la respuesta negativa del Ayuntamiento, mediante el silencio, sin ofrecer ex-*

plicación alguna que justifique la denegación, debe considerarse vulneradora de aquellos derechos fundamentales».

Siguiendo con la exigencia de eficacia a la Administración, un tipo de fallo judicial que, en caso de generalizarse, podría tener una gran eficacia es la fijación de una indemnización, calculada sobre el coste de alquiler de una vivienda con características similares, aplicando el criterio desde el momento de la formulación de la solicitud al Ayuntamiento para que pusiese fin a una situación de ruido abusivo hasta la efectiva ejecución de la sentencia, haciendo cesar las perturbaciones al derecho a la inviolabilidad del domicilio. Esta solución fue ya aplicada en la sentencia de 10 de abril de 2003, ya citada, pero de ella se ha hecho eco más recientemente la también citada sentencia de 2 de junio de 2008. En esta última se rechaza el argumento de la sentencia de instancia de que un pronunciamiento similar, que había sido solicitado por los demandantes, entraría en el campo de la ejecución de sentencias, que es objeto de una regulación específica y diferenciada en la Ley jurisdiccional. Por el contrario, según el Tribunal Supremo, de lo que se trataría es de dar efectividad al derecho no sólo mediante la ejecución tardía de las medidas necesarias para poner fin a una situación de ilegalidad, sino resarciendo de la forma más completa posible a las víctimas perjudicadas por esa reacción tardía.

2. *Responsabilidad por acción: servicios públicos y eventos organizados por la Administración*

Es difícil encontrar pronunciamientos claros del Tribunal Supremo sobre los daños provocados por el ruido generado por festejos promovidos y financiados por los propios ayuntamientos, aunque sí de órganos inferiores, como ya ha sido señalado. Ciertamente, el Tribunal Supremo examinó en la sentencia de 25 de mayo de 1995 la reclamación de indemnización formulada por la empresa propietaria de un hotel de Vitoria que alegaba que la organización de las fiestas de la Virgen Blanca en un parque situado a sólo cincuenta metros del establecimiento había provocado la desocupación del mismo durante su duración. El Tribunal Supremo pareció admitir el principio de la responsabilidad en tales casos, pero revoca la sentencia de instancia, estimatoria, por considerar que la relación de causalidad no estaba suficientemente probada⁶⁰. En una sentencia posterior, si bien no acordó una indemnización que no había sido solicitada, sí ordenó al Ayuntamiento de Las Palmas el cambio de ubicación de las casetas que se instalan con motivo del carnaval, basándose en la normativa preconstitucional sobre actividades molestas⁶¹.

⁶⁰ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, de 25 de mayo de 1995, recurso núm. 2567/1991, Ar. RJ 1995\4031, ponente Francisco José Hernando Santiago.

⁶¹ Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, de 13 de abril de 2005, recurso de casación núm. 8343/2002, Ar. RJ 2005\3796, ponente Mariano Baena del Alcázar.

Entre las condenas a indemnizar generadas por actividad de la Administración pública merece ser destacada la sentencia de 26 de noviembre de 2007, que confirmó en casación la sentencia dictada por el TSJ del País Vasco, en un procedimiento de protección jurisdiccional de derechos fundamentales, en un caso relativo a los ruidos provocados por un servicio público básico como es el de limpieza de las calles.

El Ayuntamiento de Bilbao fue condenado a pagar 10.000 euros al perjudicado y a cesar en el concreto método utilizado para las actividades de limpieza viaria mediante máquinas barredoras (que producen ruido con su sistema de aspiración) y, fundamentalmente, mediante un camión cisterna que permanece aparcado en la calzada y al que se acopla una manguera manejada por un operario con el agua proveniente de una cisterna del camión, que utiliza para ello un elemento mecánico que produce altos niveles sonoros, que se realizaba todos los domingos entre 6 y 8,30 de la mañana. Hay que señalar que existían informes de los propios servicios municipales en el sentido de que el ruido, tanto en el interior como en el exterior de la vivienda, superaba los límites máximos permitidos para el horario nocturno. También hay que considerar que, aunque no se diga en la sentencia, estamos ante una consecuencia indirecta de la tolerancia municipal ante determinadas formas de ocio nocturno, que dejan en lamentables condiciones el espacio público y que obligan a una limpieza en un día y en un horario que en otro caso resultarían insólitos.

El Tribunal hace un somero repaso de su propia jurisprudencia, de la del Tribunal Constitucional y de la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para considerar vulnerado el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. En cuanto a la responsabilidad patrimonial de la Administración, se argumenta en términos escuetos. En términos del Tribunal de instancia, expresamente avalados por el Tribunal Supremo:

«Ello ha de ser así entendido por cuanto que en el presente caso se ha producido un daño, en los términos recogidos en el precedente fundamento jurídico, que deriva causalmente de una actuación administrativa respecto de la que, a la vista de los informes realizados por los servicios del propio Ayuntamiento demandado, *cabría su efectividad sin generar tal daño*. La relación causal entra actuación administrativa y daño generado se produce tanto aplicando la teoría del nexo causal como la de la matizada de la causalidad adecuada pues la actuación es idónea para provocar el daño sin tener que acudir a una responsabilidad objetiva.

Finalmente, aun aplicando el criterio de los *estándares* adecuados a la prestación del servicio, la conclusión de la responsabilidad de la Administración demandada se mantendría ya que, con los medios técnicos actuales, resultaba posible prestar el servicio sin causar el daño apreciado en la presente sentencia».

VII. CONCLUSIONES

En pocos terrenos como el de la lucha contra los ruidos invasivos será más perceptible la influencia europea en el Derecho español. Influencia tanto en la normativa, como producto de una Directiva 2002/49/CE, sobre ruido ambiental, que ha reforzado el movimiento legislativo iniciado con anterioridad, obligando a los legisladores españoles a dotar a la Administración de mecanismos de evaluación y de lucha contra el ruido, como jurisprudencial, por medio de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la inviolabilidad del domicilio, que ha dado a los jueces españoles del contencioso-administrativo los instrumentos técnicos para hacerse eco de una creciente sensibilidad social ante un problema también creciente.

En principio, se trata de dos movimientos jurídicos con direcciones paralelas: en la legislación contra el ruido ambiental no se mencionan las eventuales indemnizaciones a los perjudicados. Sin embargo, están evidentemente conectados, aunque sea de forma indirecta, puesto que la tipificación de diversos instrumentos de intervención ha supuesto la fijación de unos estándares considerablemente elevados a los que deberá atenerse la Administración, so pena de ser condenada. Falta por ver si los fallos judiciales pueden impulsar innovaciones normativas en la lucha contra el ruido, en vez de movimientos defensivos que buscan dificultar la condena o la medida cautelar.

No hay todavía pronunciamientos concluyentes del Tribunal Supremo sobre los daños provocados por el ruido que generan los festejos no ya tolerados, sino promovidos y financiados por los propios ayuntamientos. Seguramente, tal situación se deba a que la tolerancia social hacia estos eventos se ha mantenido hasta fechas recientes y que durante mucho tiempo los afectados han soportado estoicamente los efectos o han aprovechado los días de asueto para tomar unas cortas vacaciones fuera de su domicilio. Sin embargo, probablemente sentencias como las del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 26 de enero de 2007, o del Juzgado núm. 1 de Zaragoza de 23 de septiembre de 2010, sean un anuncio de que, también en este terreno, los tiempos están cambiando.

Ahora bien, ¿es esto suficiente? Condenas a la Administración como la seleccionada para referir el estado de la cuestión, la contenida en la sentencia del Juzgado núm. 1 de Zaragoza de 23 de septiembre de 2010, a poco más de 6.000 euros, ¿son significativas en el presupuesto de fiestas de una población mediana o incluso pequeña? Su aspecto, no económico, sino moral, ¿puede tener influencia real mientras no haya un cambio más acusado de la sensibilidad social? Ciertamente, los cambios jurisprudenciales están directamente relacionados con los cambios en la percepción social del ruido, pero como producto de su función institucional un juez siempre tenderá a ser muy sensible a los derechos individuales, más de lo que pueda serlo el conjunto de los ciudadanos. Evidentemente, estas condenas suponen una admonición, una reprimenda a la Administración, pero sólo de una sensibilidad social creciente podrán salir impulsos decisivos en la contención de la contaminación acústica.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALASTUEY DOBÓN, Carmen (2010): «Derecho penal: la emisión de ruidos como delito de contaminación ambiental», en F. LÓPEZ RAMÓN (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, Pamplona, Aranzadi, págs. 307-331.
- ALONSO GARCÍA, Consuelo (1995): *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Madrid, Marcial Pons.
- (2004a): «La responsabilidad patrimonial de los municipios ante su pasividad en el control del ruido», en *Justicia Administrativa*, núm. 23, págs. 39-58.
- (2004b): «La distribución de competencias entre las Administraciones Públicas», en B. LOZANO CUTANDA (Dir.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Madrid, Thomson-Civitas, págs. 61-88.
- ALONSO SEGOVIA, Beatriz (1997): «Las zonas saturadas en Zaragoza. ¿Acierto o desatino?», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, págs. 457-476.
- ARANA GARCÍA, Estanislao (2005): «La flexible valoración de la prueba por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en procesos sobre el ruido: el asunto Moreno Gómez de 16 de noviembre de 2004», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 14, págs. 283-296.
- BEATO ESPEJO, Manuel (1996): «El medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana: El ruido por el consumo de bebidas en la vía pública», en el núm. 139 de esta REVISTA, págs. 171-194.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2011): «Aragón», en el vol. col. *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (en prensa).
- BLASCO ESTEVE, Avelino (2000): «Idas y venidas en la lucha contra el ruido», en el núm. 153 de esta REVISTA, págs. 267-300.
- CLAIR, Violaine (1997): *La lutte contre le bruit en droit communautaire*, Rennes, Éditions Apogée.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2002): «La obligación del Estado de proteger los derechos humanos afectados por el ruido de los aeropuertos (Comentario a la STEDH de 2 de octubre de 2001)», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 192, págs. 57-82.
- EGEA FERNÁNDEZ, Joan (2001): «Relevancia constitucional de las inmisiones por ruido ambiental procedente de una zona de ocio nocturno: Recepción de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo)», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 15, págs. 69-106.
- (2002): «Ruido ambiental, intimidad e inviolabilidad del domicilio: STC 119/2001, de 24 de mayo», en *InDret*, núm. 1, págs. 1-17.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1973): *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, IEAL.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos (2002): *La inactividad de la administración*, Pamplona, Aranzadi.
- (2006): *Derecho administrativo aeronáutico (Régimen de la aviación civil y del transporte aéreo)*, Madrid, Iustel-Fundación Aena.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (2011): «Aragón: su lucha contra el ruido y el mantenimiento de la pugna en materia hidráulica», en F. LÓPEZ RAMÓN (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Pamplona, Aranzadi, págs. 349-376.
- JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: «Política ambiental de Canarias», en F. LÓPEZ RAMÓN (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Pamplona, Aranzadi, págs. 357-384.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2002): «La ordenación del ruido», en el núm. 157 de esta REVISTA, págs. 27-55.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2002): «La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 1, págs. 175-205.

- LOZANO CUTANDA, Blanca (2004a) (Dir.): *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Madrid, Thomson-Civitas.
- (2004b): «La evolución de la normativa comunitaria sobre ruido: hacia un planteamiento común europeo de la lucha contra la contaminación acústica», en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 62, págs. 7-25.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1988a): «Los ruidos evitables: Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, págs. 1275-1282.
- (1988b): «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional», en el núm. 115 de esta REVISTA, págs. 205-232.
- (1994): «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, págs. 103-120.
- (2003): «El ruido: una pesadilla del Justicia», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 2, 2003.
- MORALES DELGADO, Francisco (2009): «Sobre la cuantificación del ruido», en J. PINEDO HAY, *El ruido en las ciudades*, Barcelona, Bosch, págs. 465-484.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1993): «La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, págs. 475-498.
- OSSET OSSET, Jorge (2009): «El ruido en la edificación», en J. PINEDO HAY, *El ruido en las ciudades*, Barcelona, Bosch, págs. 219-257.
- PARRA LUCÁN, María Ángeles (2011): «Jurisprudencia civil: la tutela civil frente a las inmisiones ilegítimas y la protección del dominio público natural», en F. LÓPEZ RAMÓN (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Pamplona, Aranzadi, págs. 289-312.
- PÉREZ MARTOS, José (2002): «La protección jurisdiccional frente al ruido (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo)», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 288, págs. 215-246.
- SAINZ MORENO, Fernando (1977): «Sobre el ruido y la policía de la tranquilidad», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 15, págs. 664-668.
- TUR AUSINA, Rosario (2004): «Contaminación acústica, derechos fundamentales y calidad de vida medioambiental: STEDH Moreno Gómez c. España, de 16 de noviembre de 2004», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 4, págs. 157-176.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2004): «Búsqueda de la calidad acústica en la Ley del Ruido: instrumentos de planeamiento y parámetros de objetivación», en B. LOZANO CUTANDA (Dir.), *Comentario a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Madrid, Thomson-Civitas, págs. 89-187.