

LA ORDENACIÓN DEL RUIDO

Por

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. FUENTES: A) *Derecho internacional*. B) *Derecho comunitario europeo*. C) *Derecho comparado*: a) Francia. b) Italia.—D) *Derecho español*: a) Conexión constitucional. b) Legislación estatal. c) Legislación autonómica y ordenanzas locales.—2. ACTIVIDAD MOLESTA: A) *Relaciones de vecindad*. B) *Actividades clasificadas*.—3. LUCHA CONTRA EL RUIDO: A) *Actividades conflictivas*: a) Tráfico aéreo. b) Tráfico automovil. c) Actividades de ocio. B) *Ordenación urbanística*: a) Niveles sonoros. b) Usos acústicos del suelo.—BIBLIOGRAFÍA.

1. FUENTES

El ruido constituye una particular forma de contaminación del aire, cuyos efectos sobre la salud humana son perniciosos, pese a que su percepción pueda parcialmente vincularse a elementos subjetivos (SANZ SA, 1987) (1). El objeto de este trabajo es sistematizar las reglas y técnicas relativas a la ordenación del ruido, identificar los elementos vertebradores de las mismas y resaltar los eventuales problemas que suscita el vigente régimen jurídico de la defensa frente al ruido. Para ello, el estudio se divide en tres grandes epígrafes: el primero se dedica a las fuentes reguladoras de la disciplina del ruido y los otros dos al examen de las principales técnicas empleadas en esa disciplina, como una de las denominadas actividades molestas o como un especial sector ambiental de lucha contra el ruido. En el presente epígrafe, relativo a las fuentes, estudiaremos las correspondientes al Derecho internacional, al Derecho comunitario europeo, al Derecho comparado y al Derecho español, estatal, autonómico y local.

A) *Derecho internacional*

Escasos, aunque relevantes, resultan los compromisos internacionales relacionados con el ruido. Cabe citar el Acuerdo sobre ho-

(1) La consideración del ruido como uno de los principales problemas ambientales detectados por la ciudadanía puede constatarse en cualquiera de los informes anuales del Defensor del Pueblo o de sus homólogos comisionados parlamentarios autonómicos.

mologación de vehículos de motor (Ginebra, 1958), en cuya ejecución se dictaron los Reglamentos núms. 9 y 28 en materia de ruido, objeto de las correspondientes normas nacionales de ejecución (2). En sentido similar, el Convenio sobre aviación civil (Chicago, 1944) ha amparado la aprobación por la OACI de recomendaciones sobre el ruido de los aviones, adoptadas posteriormente por la CEE y los Estados (3).

La importancia de esos acuerdos internacionales está fuera de duda, al referirse a elementos generadores de altos niveles de ruidos. Sin embargo, parece también evidente que el Derecho internacional reflejado en tratados ha venido manifestando poca preocupación en la materia. Situación que probablemente sea debida a la identificación del ámbito local como el propiamente alterado por las molestias que el ruido produce.

No obstante, de instancias internacionales nos ha llegado el elemento que probablemente ha servido de catalizador jurídico de una serie de inquietudes sociales derivadas del alto nivel de ruidos alcanzado en nuestras ciudades. Ese elemento, casi un simple concepto, consiste en el establecimiento de una especial relación entre los mecanismos de la lucha contra el ruido y la defensa de los derechos fundamentales a la intimidad. Así, una serie de casos, quizá inadecuadamente resueltos conforme a los correspondientes mecanismos nacionales, permitieron que las instancias internacionales encargadas de la aplicación del Convenio europeo de derechos humanos (Roma, 1950) vincularan a la violación del derecho a la intimidad domiciliaria las molestias derivadas de los ruidos producidos en aeropuertos británicos, en un campo de tiro alemán y,

(2) Acuerdo sobre condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de equipos y piezas de vehículos de motor, hecho en Ginebra el 20 marzo 1958 («BOE», 3 enero 1962). En su ejecución se aprobaron los siguientes Reglamentos relacionados con el control del ruido:

Reglamento núm. 9, sobre prescripciones uniformes a la homologación de los vehículos en lo que se refiere al ruido («BOE», 11 marzo 1970), ejecutado por Decreto 1439/1972, de 25 mayo.

Reglamento núm. 28, sobre homologación de avisadores acústicos («BOE», 7 agosto 1973), ejecutado por Orden del Ministerio de Industria de 24 mayo 1974 («BOE», 2 julio 1974), con enmiendas de 1983 («BOE», 30 noviembre 1984).

(3) Convenio sobre aviación civil, hecho en Chicago el 7 diciembre 1944, ratificado por Instrumento de 21 febrero 1947 («BOE», 24 febrero 1947). El Anexo 16 del Convenio, objeto de diversas enmiendas, regula las emisiones sonoras de las aeronaves, habiendo originado sucesivos procesos de incorporación en la CEE y los Estados miembros de la misma:

Directivas del Consejo 80/51/CEE, de 20 diciembre 1979, y 83/206/CEE, de 21 abril 1983, incorporadas al Derecho español mediante RD 873/1987, de 29 mayo.

Directiva 89/629/CEE, de 4 diciembre 1989, incorporada por RD 1256/1990, de 11 octubre.

Directiva 92/14/CEE, de 2 marzo 1992, incorporada por RD 1422/1992, de 27 noviembre, modificado por RD 1908/1999, de 17 diciembre.

especialmente, en cierta instalación depuradora de agua en España (4).

Partiendo del establecimiento de esa conexión con los más altos niveles de protección jurídica del Estado de Derecho, parece que el ruido haya dejado de ser una simple molestia, objeto de reacciones individuales, para configurarse definitivamente como un sector especial del Derecho ambiental, decididamente orientado a luchar contra la producción de ruido mediante todo el arsenal de las técnicas de intervención administrativa. Enseguida veremos cómo los citados casos de la jurisprudencia internacional han condicionado el hallazgo por los ordenamientos estatales de diversas fórmulas de conexión constitucional para la lucha contra el ruido.

B) *Derecho comunitario europeo*

El Derecho comunitario europeo, aunque contiene regulaciones importantes, no ha alcanzado todavía niveles de alto compromiso en la lucha contra el ruido. El nutrido cuerpo de directivas en materia de ruidos se orienta al establecimiento de niveles de emisión de variados ingenios (5). Se trata, además, de normas que, aun pudiendo

(4) La jurisprudencia se inicia con el *caso Arrondelle* (Decisión de la Comisión de 15 julio 1980), relativo al aeropuerto de Gatwick, y el *caso Baggs* (Decisión de 16 octubre 1985), sobre el aeropuerto de Heathrow. En estos casos se admitieron demandas que imputaban a los ruidos la violación del derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio (art. 8.1 Convenio de Roma). La doctrina fue confirmada, aunque con desestimación de las demandas, en el *caso Rees* (STEDH de 17 octubre 1986), de nuevo sobre el aeropuerto de Heathrow; en el *caso Vearncombe y otros* (Decisión de la Comisión de 18 enero 1989), relativo a los ruidos de un campo de tiro alemán, y en el *caso Powell y Rayner* (STEDH de 21 febrero 1990), una vez más sobre Heathrow. El pleno refrendo de la jurisprudencia llegará con el famoso *caso López Ostra* (STEDH de 9 diciembre 1994), en el que se condena al Estado español por violación del derecho fundamental en cuestión, alterado por los ruidos y olores de una depuradora.

(5) La normativa europea de aproximación de las legislaciones estatales sobre niveles de ruido puede ordenarse en los siguientes grupos, además del referido a las aeronaves (recogido en la nota 3), sin indicar modificaciones ni adaptaciones al progreso:

A) *Máquinas varias*

Este grupo comprende el conjunto de directivas incorporadas por RD 245/1989, de 27 febrero, modificado por RD 71/1992, de 31 enero:

Maquinaria y materiales utilizados en obras de construcción: Directiva del Consejo 79/113/CEE, de 19 diciembre 1978.

Motocompresores: Directiva del Consejo 84/533/CEE, de 17 septiembre 1984.

Grúas de torre: Directiva del Consejo 84/534/CEE, de 17 septiembre 1984.

Grupos electrógenos de soldadura: Directiva del Consejo 84/535/CEE, de 17 septiembre 1984.

Grupos electrógenos de potencia: Directiva del Consejo 84/536/CEE, de 17 septiembre 1984.

desempeñar un significativo papel preventivo en la lucha frente al ruido, en muchas ocasiones manifiestan un origen lastrado por la necesidad de liberalizar el comercio de los productos implicados, según ha puesto de relieve CLAIR (1997: 34 ss.).

En el futuro parecen augurarse sustanciales cambios de orientación, que permitirían alinear la normativa comunitaria en la avanzada de lucha activa contra el ruido. Así, algunos desarrollos diferentes cabría deducir de la Directiva sobre protección de los trabajadores contra el ruido, que configura un ámbito de actuación general muy significativo (6). Especial interés revisten las propuestas de mayor desarrollo general de la política de lucha contra el ruido, en el «Libro verde» elaborado por la Comisión Europea y en la subsiguiente propuesta de Directiva sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental, donde se identifican nuevas líneas de actuación, como la armonización de los métodos de medición del ruido y la consiguiente elaboración de mapas de ruido (7).

Trituradoras de hormigón y martillos picadores de mano: Directiva del Consejo 84/537/CEE, de 17 septiembre 1984.

Cortadoras de césped: Directiva del Consejo 84/538/CEE, de 17 septiembre 1984.

Palas hidráulicas, palas de cables, topadoras frontales, cargadoras y palas cargadoras: Directiva del Consejo 86/662/CEE, de 22 diciembre 1986.

B) Vehículos

Se incluyen aquí las Directivas incorporadas por RD 2028/1986, de 6 junio, referidas a los siguientes objetos:

Escape de vehículos de motor: Directiva del Consejo 70/157/CEE, de 6 febrero 1970.

Tractores agrícolas o forestales de ruedas: Directiva del Consejo 74/151, de 4 marzo 1974.

Escape de motocicletas: Directiva del Consejo 78/1015/CEE, de 23 noviembre 1978.

C) Otros

Aparatos domésticos: Directiva del Consejo 86/594/CEE, de 1 diciembre 1986, incorporada por RD 213/1992, de 6 marzo.

Máquinas de uso al aire libre: Directiva del Parlamento y del Consejo 2000/14/CE, de 8 mayo 2000.

(6) Directiva del Consejo 86/188/CEE, de 12 mayo 1986, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo, transcrita por RD 1316/1989, de 27 octubre.

(7) Libro verde de la Comisión Europea sobre política futura de lucha contra el ruido, de 5 noviembre 1996, COM (96) 540.

El documento clasifica las políticas existentes en normas de emisión (transportes, maquinaria de construcción y ruido industrial), criterios de calidad sonora, medidas infraestructurales (revestimientos de calzadas), instrumentos económicos (tributos y subvenciones), procedimientos operativos (restricciones en uso de vehículos y productos ruidosos), evaluación del impacto sonoro, medidas de información y educación.

El nuevo marco para la política comunitaria de lucha contra el ruido vendría 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 del tráfico rodado, ferroviario, de las aeronaves y de la maquinaria al aire libre.

Por ahora, las iniciativas se han concretado en la propuesta de Directiva sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental de 26 julio 2000, COM (2000) 468 final, 2000/0194 (COD).

C) *Derecho comparado*

La respuesta jurídica más completa a la problemática del ruido se encuentra preferentemente en algunos ordenamientos estatales. Países de nuestro entorno geográfico, como Francia e Italia, han aprobado leyes específicas para la lucha contra el ruido. Interesa examinar los contenidos generales de esas normas, habida cuenta de la posible cercanía en las causas generadoras de las molestias y, quizá también, en la viabilidad de las soluciones adoptadas.

a) *Francia.*

Tras diversos proyectos, Francia aprobó en 1992 la Ley contra el ruido, actualmente integrada en el Código del medio ambiente (2000) (8). La Ley contiene disposiciones que completan o suplen a las normas que tradicionalmente venían ocupándose de la lucha contra el ruido en forma dispersa. Se trata de medidas preventivas generales, reglas relativas a ciertas infraestructuras y a la protección de los ribereños de las mismas y un sistema de controles y sanciones.

Las medidas preventivas generales ofrecen un marco para la incorporación por vía reglamentaria de la normativa comunitaria europea que establece los niveles sonoros admisibles de distintos objetos (art. 2). Normativa cuya aplicación se refuerza con la declaración de nulidad de pleno derecho de los contratos referidos a objetos que carezcan de la pertinente homologación o certificación o que no satisfagan las prescripciones acústicas correspondientes (art. 3). También se pone en marcha un sistema propio de intervención sobre las actividades ruidosas, paralelo a la técnica general de las actividades clasificadas, mediante la exigencia de especiales autorizaciones, cuyo otorgamiento se subordina a la realización de estudios de impacto ambiental (art. 6). Por último, la Ley refuerza los poderes de policía del alcalde, para asegurar la tranquilidad pública, con previsión de poderes subrogatorios del prefecto (arts. 9-10).

La primera regla relativa a las infraestructuras de transportes, urbanismo y construcción es que en su «concepción, estudio y realiza-

(8) Ley relativa a la lucha contra el ruido 92-1444, de 31 diciembre 1992, derogada por Ordenanza 2000-914, de 18 septiembre 2000, relativa a la parte legislativa del Código del medio ambiente. Hay traducción española de la versión original, de C. ALONSO, en el núm. 131 de esta REVISTA (1993), págs. 587-599.

En la doctrina cabe destacar los estudios de PRIEUR (1996), CUIILLANDRE (1996) y GOLLARD (1996). Interesa también tener en cuenta, pese al tiempo transcurrido desde su publicación, el clásico estudio de LAMAROUF (1975).

ción» debe tenerse en cuenta la contaminación sonora que pueda producirse en su entorno (art. 12). A tal fin, la Ley ordena clasificar las infraestructuras terrestres en función de sus características acústicas y del tráfico, derivándose de ahí la determinación, vinculante para el planeamiento urbanístico, de los sectores afectados y de las medidas reductoras de la contaminación acústica a emprender (art. 13). Trata de garantizarse la observancia del régimen de aislamiento de las viviendas, que se extiende a otras construcciones (art. 14). Los ribereños de las grandes infraestructuras de transporte por carretera, ferroviario y aéreo son objeto de medidas protectoras especiales, que comprenden, por ejemplo, la reducción de la contaminación a un nivel sonoro diurno medio inferior a 60 decibelios (art. 15) o el establecimiento de la tasa de aterrizaje de aviones, cuyo importe se destina a ayudar a los colindantes de los aeropuertos (art. 16).

Las medidas de control y vigilancia tienden a ampliarse con el incremento de las categorías y de los poderes de los funcionarios competentes (arts. 21-22). La Ley prevé sanciones penales y administrativas en caso de incumplimiento, legitimando a la autoridad administrativa para adoptar provisionalmente las medidas precisas para hacer cesar las perturbaciones derivadas de ruidos contrarios a las prescripciones legales (art. 27).

b) *Italia.*

Italia aprobó la Ley marco sobre la contaminación acústica en 1995 (9). Se trata de una norma que facilita posteriores desarrollos normativos y ejecutivos, tanto en conexión con los sucesivos escalones de poder territorial como con respecto al más amplio nivel comunitario europeo. Así, de una parte, la Ley facilita el desenvolvimiento de la legislación regional y de los sucesivos procesos ejecutivos, al establecer los principios fundamentales de regulación de la materia (art. 1) y delimitar en detallados elencos las competencias correspondientes al Estado, las regiones, las provincias y los municipios (arts. 3-6). De otra parte, la incorporación de las reglas de prevención del ruido, contenidas en el Derecho derivado de la Comunidad Europea, se facilita mediante precisas definiciones técnicas de los instrumentos empleados para luchar contra el ruido (art. 2).

De la Ley cabe deducir una intensa relación con la defensa de la salud humana amenazada por la contaminación acústica, lo que pro-

(9) Ley marco sobre la contaminación acústica de 26 octubre 1995, núm. 447. En la doctrina, cabe destacar CACCIN y otros (1996) y FRACCHIA (2001).

blemente habría de conducirnos a la identificación de un medio ambiente salubre como objeto último de tutela. Entre las principales técnicas de intervención reguladas se cuentan la clasificación acústica del territorio, los planes de saneamiento acústico, las evaluaciones del impacto acústico y los poderes especiales en caso de urgencia.

Mediante la clasificación acústica del término municipal, los municipios delimitan las diferentes zonas, de acuerdo con los usos existentes en las mismas, con el objetivo de aplicar los niveles de calidad sonora previamente establecidos. La clasificación debe incluir áreas destinadas a espectáculos temporales, móviles o exteriores. Impone la prohibición de contacto directo entre zonas cuando los niveles sonoros superan en 5 decibelios los límites establecidos —art. 4.1.a)—.

Los planes de saneamiento resultan obligatorios para los municipios precisamente cuando se superan los límites de contaminación acústica aplicables. En ellos deben establecerse la tipología y entidad de los ruidos existentes, incluidos los procedentes de fuentes móviles, los sujetos a los que corresponde intervenir, las prioridades del saneamiento, las cargas financieras y medios necesarios y las eventuales medidas cautelares y de urgencia para la tutela del medio ambiente y de la salud pública. En caso de no actuar el municipio, cabe la subrogación de la región (art. 7).

Las evaluaciones del impacto acústico reciben una regulación especial, conforme a los mecanismos típicos de la genérica evaluación de impacto ambiental. Constituyen un documento obligatorio para determinadas construcciones: por razón de los ruidos que pueden generar (aeropuertos, calles, discotecas, vías férreas y otros), por virtud de la especial tranquilidad que deben requerir (escuelas, hospitales, parques y otros) o por la problematicidad acústica de ciertas actividades (productivas, deportivas, recreativas y de servicios). Procedimentalmente se consideran elementos de las más amplias evaluaciones de impacto ambiental o de las autorizaciones y licencias precisas para construcciones y usos en el territorio (art. 8).

Las diversas medidas ordinarias de intervención contra la contaminación acústica se cierran con una amplia habilitación para la adopción de medidas extraordinarias. Así, en caso de «excepcionales y urgentes necesidades de tutela de la salud pública o del medio ambiente», diversas autoridades (del alcalde al presidente del Consejo de Ministros), pueden adoptar cualesquiera medidas temporales que sean precisas para contener, bajar e incluso prohibir completamente emisiones sonoras (art. 9).

D) *Derecho español*

El ordenamiento español relativo al ruido se encuentra en proceso acelerado de cambio, conforme a las pautas proporcionadas por el Derecho internacional, el Derecho comunitario europeo y el Derecho comparado. Del ámbito internacional nos llega, robustecida y ampliada, la conexión de la lucha contra el ruido con los derechos fundamentales. Del ámbito comunitario europeo se recogen importantes criterios relativos a la incorporación de los aspectos técnicos para la lucha contra el ruido. Del ámbito comparado cabe obtener relevantes ejemplos de actuación pública para la lucha contra el ruido. Estas referencias a parámetros reguladores procedentes del exterior no significa, sin embargo, ausencia de elementos nacionales de diferenciación, que pueden encontrarse tanto en la tradicional inclusión del ruido en las actividades molestas como en la moderna normativa de lucha contra el ruido, producto de iniciativas del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios.

a) *Conexión constitucional.*

Aun antes de formularse definitivamente la jurisprudencia del TEDH antes citada (caso *López Ostra*), en nuestra doctrina el profesor L. MARTÍN-RETORTILLO (1988a y 1991) venía proponiendo el establecimiento de una vía de defensa contra el ruido mediante los mecanismos de tutela de los derechos fundamentales a la intimidad (art. 18 Const.). El planteamiento se encuentra plenamente aceptado en la reciente STC 119/2001, de 24 mayo (y antes, en ATC de 6 octubre 1988):

«... una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida» (FJ 6.º).

Junto a ello, cabe también poner de relieve la existencia de una línea jurisprudencial del TS (ponente, GONZÁLEZ NAVARRO) que recla-

ma la directa conexión de la lucha contra el ruido con la protección constitucional del medio ambiente (art. 45). Encontramos tajantes declaraciones que, sin duda, postulan un entendimiento sistemático y general de la lucha contra el ruido: «el sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluida la acústica» (ATS de 11 mayo 1989). Y ello es debido al importante papel que se atribuye al artículo 45 Const., pues «el derecho de los vecinos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar —y a ello les conmina la Constitución— los poderes públicos», *de manera, se llega a afirmar, que «el Ayuntamiento de Rocafort, al imponer la adecuada reducción en el número de decibelios, no ha hecho otra cosa que ajustarse ejemplarmente a lo que manda la Constitución»* (STS de 7 noviembre 1990) (10).

(10) El ATS de 11 mayo 1989 otorgó la suspensión de la licencia de una discoteca con fundamento en el derecho a un medio ambiente adecuado: «El sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluida la acústica. Esta Sala, que ha de interpretar las normas de conformidad con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, no puede desconocer esa prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico... Y como poder público que también es, este Tribunal está conminado constitucionalmente a velar por ese medio ambiente, lo que supone velar también por la salud (art. 43 Const.), porque la contaminación acústica no sólo es que impide el descanso a los que habitan en las viviendas cercanas sino que perjudica la salud de todos los que se ven sometidos a la incidencia de un número excesivo de decibelios».

En la misma línea, la STS de 7 noviembre 1990 confirmó la licencia de apertura de pub condicionada a la no dotación de altavoces en el exterior: «La Administración ha concedido lo que se le pedía —licencia de apertura de un pub— pero con los condicionamientos legales aplicables al caso, condicionamientos consistentes en no sobrepasar un determinado número de decibelios a fin de hacer compatible los legítimos derechos del recurrente con los no menos legítimos de los vecinos. Con la particularidad de que el de éstos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar —y a ello les conmina la Constitución— los poderes públicos (art. 45). Es claro, por tanto, que el recurrente tenía que saber que si su local es al aire libre en su casi totalidad no podía pretender que ese derecho al medio ambiente adecuado —que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado— deba verse abatido en su beneficio. Los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación en la música ambiental. En este problema del respeto por el medio ambiente —en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas— los ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos —por tanto, también los tribunales— tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el artículo 45 Const. Y obviamente, esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada. Y esto sin necesidad de recordar que el grave deterioro del medio ambiente en todos sus aspectos ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible, pues muchos de sus aspectos afectan a la supervivencia, y otros, como el de la contaminación acústica, a la salud y a la convivencia civilizada. Es notorio que se han elevado voces autorizadas procedentes del campo de la medicina denunciando cómo afecta al oído y al corazón el sometimiento continuado del individuo a un excesivo número de decibelios. Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente

b) *Legislación estatal.*

La consideración tradicional del ruido en nuestro Derecho ha sido más modesta que la que cabría derivar de jurisprudencia tan comprometida como la que acaba de citarse. El ruido ha venido siendo prioritariamente tratado como una molestia que puede producirse en el marco de las relaciones de vecindad. De tal entendimiento deriva, ante todo, el papel que cabe reservar al ejercicio de acciones civiles para resolver los concretos conflictos en la materia, en aplicación de las acciones prohibitivas o resarcitorias que derivan de distintas previsiones del Código civil (arts. 590 y 1908), de la legislación arrendaticia urbana (art. 27 LAU) o de la legislación de propiedad horizontal (art. 7.3.º LPH).

Junto al posible empleo individual de esos remedios civiles, la caracterización del ruido como una molestia cuyo colectivo de afectados puede llegar a ser muy amplio ha determinado el empleo de técnicas administrativas de intervención. La más antigua se vincula al régimen de las actividades molestas contenido en el RAM, norma que conlleva la aplicación de prohibiciones generales, la exigencia de licencia, con peculiares requisitos procedimentales y contenidos técnicos, y el sometimiento a potestades administrativas de inspección y sanción (11).

La paulatina ampliación del significado colectivo de la lucha contra el ruido condujo a la aprobación de normas especiales, referidas a determinados ámbitos o actividades. Así, encontramos reglas para las poblaciones con altos niveles de ruido, los lugares de trabajo o diversos aspectos relacionados con el tráfico aéreo y de vehículos a motor (12).

que se dan todos los días y en todas partes. El Ayuntamiento de Rocafort, al imponer la adecuada reducción en el número de decibelios, no ha hecho otra cosa que ajustarse ejemplarmente a lo que manda la Constitución».

La STS de 17 enero 1991 consideró ajustado a derecho el cierre de un taller de cerrajería, discrepando del informe del perito judicial, que estimaba que el taller cumplía con la normativa vigente «siempre y cuando realice las operaciones ruidosas con las puertas y ventanas cerradas y no efectúe trabajos en la calle». El TS razona de otra manera, «porque el taller está situado en una provincia como es Alicante que no puede decirse que sea precisamente de clima frío sino más bien lo contrario, lo que permite suponer que un número considerable de los días laborables se trabajará con las puertas y ventanas abiertas, como también se mantendrán las ventanas de las casas colindantes», añadiendo que «en este tema de la contaminación acústica los ayuntamientos y, en general, los poderes públicos tienen que ser particularmente cuidadosos, porque así lo impone el artículo 45 Const., que no es una norma programática sino directa e inmediatamente aplicable».

(11) Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 diciembre, cuya instrucción complementaria fue aprobada por OM de 15 marzo 1963 («BOE», 2 abril).

(12) Véanse las siguientes normas:

Importante lugar ocupan también los regímenes preventivos, mediante técnicas de certificación y homologación de los correspondientes productos. Su origen suele vincularse, según ya hemos visto, a exigencias internacionales o comunitario-europeas. Se establece así la disciplina de producción de ruidos de distintos aparatos: aviones, vehículos a motor, máquinas varias y aparatos domésticos (13). Debe asimismo destacarse la normativa sobre condiciones acústicas de los edificios (14).

No obstante, a pesar de sus avances, la legislación descrita difícilmente permite identificar un significado unitario de conjunto para la lucha eficaz contra el ruido. Los diversos regímenes se han producido conforme a impulsos y objetivos no siempre coincidentes. De ahí que, siguiendo precedentes comparados, se piense en la aprobación de una ley general en la materia; propuesta que, por razones competenciales, MARTÍN MATEO (1992: 628) considera «poco razonable» y que, en cambio, para L. MARTÍN-RETORTILLO (1996: 245), podría ser «de gran utilidad».

Bajo la óptica del sistema constitucional de distribución de competencias, no parecen existir inconvenientes insuperables para la aprobación de una normativa básica en materia de ruido, según las pautas del título competencial del Estado sobre medio ambiente (art. 149.1.23.ª Const.). En todo caso, existe un borrador de Ley del Estado en la materia, que comprende títulos sobre disposiciones generales, áreas y emisores acústicos, prevención de la contaminación acústica, ordenación de actividades catalogadas, vigilancia y corrección de la contaminación acústica, instrumentos econó-

Poblaciones ruidosas: Decreto 2107/1968, de 16 agosto, sobre régimen de las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruido o vibraciones.

Lugares de trabajo: RD 1316/1989, de 27 octubre, sobre protección de los trabajadores contra el ruido.

Tráfico aéreo: cabe citar el establecimiento de zonas prohibidas y restringidas al vuelo en territorio nacional, que obedece, en parte, a razones de protección frente al ruido (OM de 18 enero 1993, modificada por OM de 11 mayo 1999), y más concretamente el plan de aislamiento acústico del aeropuerto de Barajas (OM de 14 abril 1999).

Tráfico de vehículos a motor: debe remitirse con carácter general a los arts. 110-113 del Reglamento General de Circulación (RD 13/1992, de 17 enero).

(13) La normativa española vigente es la siguiente:

Aviones: RR.DD. 873/1987, de 29 mayo; 1256/1990, de 11 octubre, y 1422/1992, de 27 noviembre, modificado por RD 1908/1999, de 17 diciembre.

Vehículos a motor: D. 1439/1972, de 25 mayo, y RD 2028/1986, de 6 junio.

Máquinas varias: RR.DD. 245/1989, de 27 febrero, y 71/1992, de 31 enero.

Aparatos domésticos: RD 213/1992, de 6 marzo, de especificaciones sobre ruido en el etiquetado de aparatos domésticos.

(14) RD 1909/1981, de 24 julio, Norma Básica de la Edificación sobre condiciones acústicas de los edificios (NBE-CA-81).

micos, inspección y responsabilidad administrativa y régimen sancionador (15).

c) *Legislación autonómica y ordenanzas locales.*

A la espera de que pueda aprobarse una adecuada legislación básica, modernas medidas de lucha contra el ruido pueden ser encontradas en la legislación autonómica y en las ordenanzas locales. Encontramos, en efecto, amplio catálogo de soluciones normativas promovidas por comunidades autónomas y municipios. Hay medidas preventivas, que utilizan y promueven los conocidos mecanismos de homologación y certificación industrial, junto a instrumentos económicos que fomentan la evitación de ruidos por las empresas. Algunos sectores especialmente ruidosos, como los relacionados con los transportes o los espacios de ocio, merecen también regulaciones singulares. Especial papel pasa a concederse a las técnicas de ordenación urbanística en la lucha contra el ruido, estableciéndose una zonificación acústica, mapas de ruido o regímenes especiales para las zonas saturadas. Por último, la disciplina de la materia recibe por lo general un fuerte impulso, bien mediante el robustecimiento de los mecanismos inspectores, bien por el establecimiento de severos cuadros sancionatorios.

Muchas de las indicadas novedades se encuentran en los reglamentos sobre el ruido aprobados por algunas comunidades autónomas (16). En la búsqueda de anclajes normativos superiores, los reglamentos parecen partir de las pautas que proporciona el sistema preconstitucional de las actividades clasificadas (RAM). En algún su-

(15) «Borrador del Ministerio de Medio Ambiente de Anteproyecto de Ley estatal de protección contra la contaminación acústica», sin fecha, pero 2001.

(16) En la lista de reglamentos sobre ruido de las comunidades autónomas hay que incluir:

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

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

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

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.

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

puesto, el reglamento se vincula a los mecanismos especiales de defensa frente a la contaminación del aire (LPMA), conforme a un entendimiento de ésta que comprendería la contaminación acústica.

Difícilmente pueden, sin embargo, admitirse esos planteamientos. Las técnicas de los reglamentos autonómicos de lucha contra el ruido superan ampliamente el alcance de la tradicional regulación de las actividades molestas (17). Lo mismo sucede con el régimen de la contaminación atmosférica, cuya extensión para cubrir la contaminación acústica, aun manifestando un impecable manejo de los conceptos, en la línea propiciada por C. ALONSO GARCÍA (1995: 26-34 y 203-244), se encuentra, desgraciadamente, muy alejada de la realidad aplicativa de nuestro ordenamiento.

El amplio cuadro de intervenciones administrativas diseñado en estas normas parece haya de propiciar la aprobación de leyes autonómicas de lucha contra el ruido. En tal sentido, cabe citar la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, que contiene explícitas referencias a la materia, y la completa Ley de Galicia de protección contra la contaminación sonora (18).

Junto a la normativa de las comunidades autónomas, especial importancia cabe conceder también a las ordenanzas locales en ma-

(17) Basta repasar los objetivos generales de esos reglamentos, expresados en sus preámbulos, para comprender que se sitúan en un lugar más avanzado de la lucha contra el ruido que el correspondiente a la técnica de las actividades molestas. Se busca «establecer una política global que coordine, aliente y respete las políticas municipales en la materia» (Decreto de Baleares, 1987), también, «regular y controlar las excesivas emisiones o imisiones 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» (Decreto de Navarra, 1989). Directamente se identifican las responsabilidades atribuibles al tráfico rodado y a las actividades de ocio, «que generan, con sus niveles de ruido, una intrusión intolerable para la libertad de los ciudadanos» (Decreto de Murcia, 1998). En definitiva, se establecen nuevas medidas de lucha activa contra el ruido, dado que «las actuaciones tradicionales de lucha contra la contaminación acústica se han revelado insuficientes, inadecuadas e ineficaces para garantizar la protección de los ciudadanos contra esta forma de contaminación» (Decreto de Madrid, 1999).

(18) Las leyes citadas son las siguientes:

País Vasco: Ley 3/1998, de 27 febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco (arts. 30-37).

Galicia: Ley 7/1997, de 11 agosto, de protección contra la contaminación sonora, desarrollada por Decreto 150/1999, de 7 mayo.

La justificación del rango de la ley viene expresada en el preámbulo de la Ley de Galicia con arreglo a criterios materiales y formales. Así, bajo el ángulo de las necesidades de fondo, «se considera necesaria una regulación específica, que armonice el derecho de los ciudadanos a organizar sus actividades económicas, productivas y recreativas con libertad y respeto a la ley y el que igualmente asiste a todas las personas para disfrutar de la intimidad y el descanso sin ser perturbadas y de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad». Junto a ello, la necesidad de abordar la regulación de la materia a través de una norma con rango de ley se justifica porque en ella se establece «un marco normativo homogéneo que pueda ser desarrollado y concretado por los municipios» y, en todo caso, para «salvaguardar el principio de legalidad en la tipificación de infracciones y regulación de las sanciones».

teria de ruido. En algunas comunidades autónomas se fomenta su aprobación mediante la elaboración de ordenanzas-tipo (19). En otras, parece que los municipios tienden a suplir las carencias de la correspondiente normativa autonómica (20). Hay pues una intensa actividad ordenancista municipal en la materia, cuyo tratamiento alcanza en ocasiones acreditados niveles de complejidad y calidad técnica (21). Convendría, en todo caso, no olvidar los límites propios de las competencias municipales (22).

2. ACTIVIDAD MOLESTA

A pesar de cuanto llevamos dicho sobre los avances normativos en la lucha contra el ruido, la consideración de éste como una actividad molesta, productora de incomodidades, es probablemente la primera y primordial calificación que podemos encontrar en los ordenamientos jurídicos generales. Es cierto que tal caracterización puede conllevar componentes subjetivos, determinantes de un distinto alcance de las medidas de defensa, en función de diferentes percepciones del ruido. Sin embargo, a pesar de ello, el régimen de las acti-

(19) Existen modelos de ordenanzas de lucha contra ruidos y vibraciones en Andalucía (Orden de 3 septiembre 1998) y Cataluña (Resolución de 30 octubre 1995). Cabe también consultar el modelo elaborado por M. MUÑOZ, *Anteproyecto de ordenanza sobre protección del medio ambiente urbano contra la emisión de ruidos*. Madrid, IEAL, 1984, 190 págs.

(20) Así, en una encuesta desarrollada por el JUSTICIA DE ARAGÓN, *Informe especial relativo a problemas de ruidos y vibraciones en nuestras ciudades*, 2001, se acredita que de un total de cuarenta ayuntamientos de población superior a dos mil habitantes que responden a la encuesta, catorce disponen de ordenanza municipal en materia de ruidos y cuatro de planes generales de ordenación urbana que inciden en la materia.

(21) En la Comunidad Autónoma de Aragón, entre las más recientes ordenanzas municipales para la regulación del ruido, cabe citar las siguientes:

— Ordenanza municipal de Huesca reguladora de la emisión y recepción de ruidos y vibraciones, aprobada por el Ayuntamiento con fecha 26 abril 2001 («BOPHu», 15 mayo 2001). Comprende títulos de disposiciones generales, 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, contaminación acústica de vehículos de motor, actividades varias y régimen sancionatorio.

— Ordenanza municipal de Zaragoza para la protección contra los ruidos y vibraciones del término municipal, aprobada inicialmente por el Ayuntamiento con fecha 27 abril 2001 («BOPZ», 28 mayo 2001). Comprende títulos de disposiciones generales, criterios de prevención (que incluyen criterios de prevención urbana, 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), características de medición y límites de nivel acústico, información al público y régimen sancionador.

(22) Así, por ejemplo, las ordenanzas municipales no pueden establecer infracciones ni sanciones administrativas, como señala la STS de 6 febrero 1996, que confirma en vía casacional la anulación del capítulo sancionador de la Ordenanza de medio ambiente del Ayuntamiento de Burgos de 1991.

vidades molestas proporciona unas esenciales pautas de actuación. Por su adaptabilidad a variadas percepciones subjetivas, constituye precisamente el sistema que cabría considerar permanente en la defensa contra el ruido.

Frente a las actividades productoras de molestias acústicas, el Derecho civil y el administrativo proporcionan sendas modalidades fundamentales de reacción jurídica, que conforman ese sistema permanente de defensa contra el ruido. El Derecho civil, dentro de las llamadas relaciones de vecindad, permite ejercer acciones de prohibición o limitación de ruidos o, en su caso, acciones indemnizatorias de daños producidos por ruidos. El Derecho administrativo, como parte del régimen de las denominadas actividades clasificadas, regula conocidas técnicas de policía administrativa (prohibición, limitación, autorización, inspección y sanción), aplicables a la disciplina de las actividades molestas por ruidos.

A) *Relaciones de vecindad*

La teoría civil de las relaciones de vecindad proporciona, en efecto, diferentes instrumentos para la defensa frente al ruido y otras molestias. Todos ellos aparecen dominados en cada época por un criterio fundamental. En el Derecho romano el criterio dominante era el de evitar los actos de emulación, dado el carácter asumible de los ruidos ordinarios. En cambio, la industrialización de los siglos XVIII y XIX impulsó la teoría del uso normal, ampliamente conocida en la versión de IHERING (1863), que permitió justificar ruidos y otras molestias que no excedieran de los niveles «normales» ligados a la actividad desarrollada. Ante los abusos que de esa teoría podían derivar, el maestro italiano BONFANTE (1911) propuso considerar admisibles únicamente las inmisiones fundadas en la necesidad absoluta y general del pueblo (23).

(23) Cabe remitir por completo a Pedro BONFANTE, *Las relaciones de vecindad*, trad. esp. de A. GARCÍA-VALDECASAS, Madrid, Ed. Reus, 1932. 218 págs.

La jurisprudencia analizada por el propio BONFANTE, en relación con ruidos, comprende los siguientes casos:

a) Sentencia de la Audiencia de Milán de 23 febrero 1912, aplicando el límite de la «tolerabilidad social» a la facultad de dar fiestas de baile en los cuartos de vivienda, a pesar del consentimiento del arrendador (pág. 113).

b) Sentencias de la Audiencia de Milán de 7 febrero 1913 y otras, sobre la inmisión material de ruidos desde casas y talleres vecinos, en las que suelen seguirse las teorías del uso o de la tolerabilidad «normales» (pág. 123), frente a cuyos posibles excesos el autor previene («Sólo las necesidades generales y absolutas de la convivencia social pueden darnos el criterio para establecer el deber de tolerancia del vecino, o sea, la medida en que el propietario puede sobrepasar el ámbito de su esfera interna con las repercusiones externas de su actividad», pág. 124).

Los anteriores planteamientos o criterios de fondo pueden hacerse valer mediante el ejercicio de acciones reales, contractuales e indemnizatorias. Los dos primeros tipos de acciones valen para imponer directamente la prohibición o limitación de ruidos, mientras que el último tipo de acción sólo indirectamente logra tal efecto, dado que se ejerce tras la producción de la molestia.

Entre las acciones reales para la defensa frente al ruido cabe citar la derivada de la prohibición de ejercicio de actividades molestas en el régimen de propiedad horizontal, en beneficio de la comunidad de propietarios o de cualquiera de sus componentes o usuarios (art. 7.3.º LPH); en igual sentido, las acciones interdictales y negatorias para la defensa de la posesión perturbada por ruidos (arts. 446 y 590 Cciv.) (24).

Como acción contractual, destaca la posibilidad de resolución del contrato de arrendamiento urbano cuando el inquilino realiza ruidos incómodos (actualmente, art. 27 LAU) (25).

En cuanto a las acciones resarcitorias de los daños que hayan producido los ruidos, parece claro que pueden fundarse en el supuesto general de la responsabilidad civil extracontractual (art. 1902 Cciv.). Se admite incluso (LLAMAS y MACÍAS, 1998) la aplicación analógica, a los daños derivados de ruidos, de la norma que atribuye res-

c) Sentencia de la Audiencia de Génova de 24 mayo 1913, sobre la necesidad de atemperar las exigencias de una industria ruidosa con los derechos de la propiedad colindante (pág. 137), decisión que el comentarista considera «justa», porque el tribunal entendió que las molestias sobrepasaban los límites acostumbrados en la ciudad (Carrara), «o sea —explica, pág. 138—, los límites de tolerancia que impone la necesidad general de la industria carrarense».

(24) Véase Mariano ALONSO PÉREZ, *Las relaciones de vecindad*, en «Anuario D.º Civil», t. XXXVI (1983), págs. 357-396.

(25) Véase Jaime SANTOS BRIZ, «Artículos 1907 a 1909», en M. ALBALADEJO (dir.), *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, t. XXIV, Madrid, Edersa, 1984, págs. 647-657.

La jurisprudencia civil, recogida por este autor, ha venido siendo bastante estricta en la exigencia del carácter notoriamente incómodo de los ruidos producidos por los arrendatarios, para posibilitar la resolución del contrato de arrendamiento: la actividad simplemente molesta no autoriza la resolución del contrato (STS de 19 febrero 1962); no basta la existencia de ruidos y trepidaciones que carecen de la intensidad y el tiempo suficientes para estimarlos incómodos de modo notorio (SSTS de 9 y 14 abril 1962); se consideran admisibles los ruidos normales producidos por maquinaria adecuadamente colocada en el lugar arrendado (STS de 28 febrero 1964).

Por contra, la misma jurisprudencia civil ha considerado que «la percepción de la intensidad del ruido no es de índole técnica, esto es, que su apreciación no requiere conocimientos técnicos, sino que se aprecia sensiblemente por toda persona y, por tanto, no puede versar sobre tal extremo el dictamen de peritos, y de ahí su inoperancia e intrascendencia en el proceso cuando se afirma que los ruidos se perciben» (STS de 17 diciembre 1964); habiéndose decretado la resolución del contrato por estimar notoriamente molestos los ruidos de una máquina troqueladora instalada en el local por el arrendatario sin contar con el dueño (STS de 18 octubre 1965); y considerándose indiferente que la industria productora de los ruidos esté o no autorizada (STS de 3 junio 1966).

ponsabilidad al propietario por los perjuicios de ciertas actividades peligrosas o nocivas, como explosión de máquinas, inflamación de sustancias, humos, caída de árboles y emanaciones de cloacas (art. 1908 en relación con art. 590 Cciv.).

En Cataluña se ha aprobado la Ley de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad (Ley 13/1990, de 9 julio). La norma clarifica el uso de las diversas acciones contra las inmisiones, acústicas o de otro tipo, que pueda sufrir la propiedad. Sin embargo, en la medida en que incorpora el criterio del uso normal, de origen alemán, para justificar determinadas inmisiones y permite incluso imponerlas mediante indemnización al propietario dañado, parece que la Ley catalana proporciona mayor protección a los intereses industriales que a los ambientales (EGEA, 1994; EVANGELIO, 2000).

B) *Actividades clasificadas*

En la legislación administrativa, la calificación como molestas de las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan (art. 3 RAM) conduce a la aplicación de un conocido conjunto de técnicas policiales de intervención. El nomenclátor anejo enumera un total de cuarenta y cinco actividades ruidosas, aunque sin carácter limitado (art. 2 RAM), de manera que cualesquiera otras actividades generadoras de ruidos y vibraciones incómodos quedan sometidas al mismo régimen jurídico. Régimen que viene caracterizado por la exigencia de una especial licencia para el ejercicio de la actividad, en la que pueden imponerse reglas sobre el lugar de establecimiento y cuantas medidas correctoras de la molestia procedan. Junto a ello, destaca también el establecimiento de un sistema sancionatorio. Aquí no haremos sino describir los elementos esenciales del indicado régimen jurídico, aplicándolo específicamente a las actividades molestas por ruidos o vibraciones, conforme a los planteamientos de SOSA (1991).

Las actividades molestas requieren precisamente de licencia municipal otorgada conforme al procedimiento especial del RAM. La solicitud de licencia debe ir acompañada de proyecto técnico y memoria descriptiva de las características de la actividad, su repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores previstos (art. 29). El alcalde puede denegar directamente la licencia «por razones de competencia municipal» (art. 30.1); en otro caso, la solicitud se someterá a información pública, audiencia de interesados («los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto») e

informes de diversos funcionarios locales (art. 30.2), incorporándose un informe final de la corporación municipal (art. 30.3). De ahí el expediente pasa a la fase de dictamen del órgano autonómico que haya asumido las funciones de las suprimidas comisiones provinciales de servicios técnicos (en Aragón, las comisiones provinciales de ordenación del territorio), a las que corresponde calificar la actividad y aceptar o rechazar las medidas correctoras propuestas por el solicitante (arts. 31-33). Después, el expediente es devuelto al alcalde, competente para otorgar o denegar la licencia, aunque con vinculación al dictamen del órgano autonómico cuando sea negativo o con imposición de medidas correctoras (art. 7.2). Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, no puede comenzar a ejercerse sin previa visita de comprobación técnica que garantiza la observancia de los requisitos establecidos en la propia licencia para el ejercicio de la actividad (art. 34).

Las licencias para el ejercicio de las actividades molestas por ruidos deben someterse al cumplimiento de requisitos de emplazamiento y a medidas correctoras. El alejamiento de los núcleos de población es la técnica principal empleada en el RAM, de acuerdo con lo previsto en las ordenanzas municipales o en los planes de urbanismo; en caso de ausencia de estos instrumentos, la fijación del emplazamiento corresponde al órgano colegiado autonómico antes citado, que debe tener en cuenta las circunstancias de la actividad, la necesidad de proximidad al vecindario, los informes técnicos y las medidas correctoras previstas (art. 4). Las medidas correctoras pueden comprender amplios catálogos de soluciones, dado que incluyen cuantas medidas técnicas sean necesarias en cada caso para lograr el objetivo de «evitar que las actividades produzcan incomodidades» (art. 1). Por medio de las ordenanzas municipales cabe desarrollar las previsiones relativas a emplazamientos y demás requisitos exigidos (art. 6) (26).

El sistema sancionatorio parece excesivamente contemporizador frente a quienes incumplen las medidas correctoras impuestas en la licencia. En primer lugar, el infractor puede disfrutar hasta de tres plazos para la corrección de las deficiencias advertidas, antes de la imposición de una multa (arts. 36, 37 y 40). En segundo lugar, resulta que la clausura y cese de la actividad sólo pueden imponerse después de tres multas consecutivas, cada una de ellas con las correspondientes advertencias seguidas de plazos para la corrección (art. 40).

(26) Según el Decreto 2107/1968, de 16 agosto, la aprobación de ordenanzas de protección del medio ambiente contra la emisión de ruido y vibraciones, entre otras emisiones, es la solución establecida para los municipios donde los ruidos y vibraciones alcanzan, o se prevé puedan alcanzar, niveles susceptibles de producir efectos molestos (arts. 1 y 2).

Una abundante jurisprudencia ha aclarado algunos aspectos del régimen jurídico de las actividades molestas por ruidos. Así, las licencias antes referidas se caracterizan como autorizaciones de funcionamiento, que permiten intervenir en cualquier momento del desarrollo de la actividad, tanto para exigir el cumplimiento de las medidas establecidas en la licencia como para imponer nuevas medidas correctoras, conforme al progreso técnico de cada época (27). Junto a tan fundamental caracterización, muchos otros extremos van siendo precisados por una jurisprudencia con frecuencia proclive a la defensa del medio ambiente alterado por el ruido (28). No obstante, con-

(27) En realidad, el RAM sólo contempla el momento inicial de la instalación, pero la laguna ha sido eficazmente corregida por la jurisprudencia, que permite a los alcaldes modificar las condiciones de la instalación y las medidas correctoras inicialmente impuestas (SSTS de 17 diciembre 1956, 25 junio 1958, 22 diciembre 1961, 22 noviembre 1963, 9 diciembre 1964 y 11 marzo 1967). La cuestión fue magistralmente tratada en el estudio pionero de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, IEAL, 1973, págs. 100 y ss.

(28) Entre la jurisprudencia favorecedora del medio ambiente agredido por ruidos, cabe citar los siguientes casos:

— Reconocimiento de la potestad general del alcalde de Avilés para intervenir sobre las actividades molestas, habiendo requerido al recurrente «para que lleve a cabo las medidas correctoras que impidan la transmisión de ruidos por su actividad de cafetería en niveles superiores a 30 decibelios, estableciendo un horario limitado a las horas que señala dicho acuerdo (de 11 a 0 horas) hasta que corrija las deficiencias observadas» (STS de 9 marzo 1982).

— Necesaria sujeción de la licencia a la zonificación urbanística, lo que determina su denegación para una actividad de discoteca-cafetería en la ciudad jardín de Castellón, donde el respectivo plan general preveía un «tipo de ordenación de edificación aislada y las condiciones de uso de viviendas, no se toleran industrias, circunscribiéndose el uso público al residencial, religioso, cultural, deportivo y benéfico-sanitario, limitaciones y condiciones de uso que no permiten el ejercicio de una actividad de discoteca-cafetería, actividad que, configurada como sala de baile con música de ejecución mecánica, es calificada de molesta por sus ruidos y vibraciones» (STS de 13 diciembre 1982).

— Posibilidad de que las medidas correctoras se establezcan fuera de la industria causante, pues «aunque el RAM esté pensado para que las medidas correctoras se lleven a cabo dentro de la propia industria o actividad... sin embargo, las medidas a realizar en las viviendas vecinas, aunque constituyan una medida un tanto insólita, no por ello deja de ser legal, por haber sido recomendada en un informe técnico, como la más viable, y, por lo tanto, la que mejor puede cumplir en este caso con los fines perseguidos por este Reglamento; todo ello sin perjuicio del derecho individual de los vecinos, si alguno o varios de ellos no consideran aceptable esta instalación de doble ventana, a oponerse a la misma» (STS de 27 diciembre 1984).

— Condicionamiento de los efectos positivos del silencio administrativo a la exigencia de que lo solicitado sea conforme con el ordenamiento jurídico, conformidad que no existe en relación con la licencia solicitada para un establecimiento de hostelería mixta, pues «es lo cierto que los informes facilitados por los servicios técnicos municipales exigen la adopción de medidas determinadas y concretas, con el carácter de condiciones de ineludible cumplimiento, para evitar las molestias ocasionadas por producción de ruidos y vibraciones, cuyas medidas no aparecen efectivamente ejecutadas por la sociedad mercantil recurrente, por lo que la petición de ésta apoyada en la eficacia del silencio administrativo positivo merece desestimación» (STS de 13 diciembre 1985).

— Caracterización como medida cautelar y no como sanción de la orden administrativa de clausura de una actividad molesta ejercida sin licencia, pues «la apertura clandestina de establecimientos comerciales o industriales sin la necesaria licencia de actividades

viene no olvidar que la licencia se considera típico supuesto de actuación administrativa reglada, mediante la cual se reconoce el derecho a realizar la actividad autorizada (29).

La normativa autonómica sobre ruido ha incidido especialmente en el contenido de los proyectos técnicos que deben presentarse para la obtención de la licencia del RAM o norma equivalente, así como en los niveles sonoros y las específicas medidas correctoras previstas (art. 10 Decreto de Navarra, 1989; art. 19 Decreto de Castilla y León, 1995; arts. 24-25 Decreto de Extremadura, 1997; arts. 18-23 Decreto de Madrid, 1999). Para garantizar el cumplimiento de los niveles acústicos aplicables, en algún caso se establece la necesidad de contar con certificado visado por técnico competente (art. 26 Decreto de Extremadura, 1997).

Importantes han sido los intentos de esa normativa autonómica de mejorar el régimen disciplinario aplicable. Algunas reformas se centran en el objetivo de perfeccionar los sistemas de inspección de las actividades molestas por ruidos (arts. 27 ss. Decreto de Extremadura, 1997; arts. 9 ss. Ley de Galicia, 1997; arts. 37 ss. Decreto de Madrid, 1999). Otras establecen cuadros sancionatorios propios, buscando una mayor eficacia (arts. 20 ss. Decreto de Castilla y León, 1995; arts. 43 ss. Decreto de Extremadura, 1997; arts. 12 ss. Ley de Galicia, 1997). No hace falta resaltar los problemas que algunas de las anteriores determinaciones por vía reglamentaria pueden plantear, bajo la óptica del principio de legalidad aplicable; al menos, en relación con las infracciones y sanciones administrativas (art. 25 Const.).

obligan a adoptar de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de clausurar el establecimiento o paralizar la actividad, con el fin de evitar que se prolongue en el tiempo la posible transgresión de los límites impuestos por exigencias de la convivencia social, hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones» (STS de 17 abril 1987, confirmada por SSTS de 27 marzo 1990, 12 diciembre 1995 y 24 julio 1998).

También resulta interesante la jurisprudencia de otros tribunales; véanse los comentarios de MARTÍN-RETORTILLO (1988b), sobre la SAT Zaragoza de 10 octubre 1988, y MARTÍN-RETORTILLO (1995), sobre tres SSAT Santander.

(29) De esta manera, «resulta procedente otorgar la licencia para la instalación de la discoteca solicitada, al no acreditarse impedimento alguno de índole urbanística para su otorgamiento y, además, estimarse suficientes por la subcomisión de actividades clasificadas de la Consejería del Interior las medidas correctoras propuestas» (STS de 28 febrero 1985). Igualmente, «no existiendo inconveniente urbanístico en cuanto al uso del suelo y (siendo) posibles las medidas correctoras de insonorización», es ajustada a derecho la licencia para la apertura de una discoteca (SSTS de 27 septiembre 1985 y 12 noviembre 1987).

3. LUCHA CONTRA EL RUIDO

De las tradicionales técnicas jurídico-civiles y administrativas de defensa frente a las actividades molestas, debemos pasar al examen de las modernas medidas de lucha contra el ruido. La diferencia entre ambos conjuntos de instrumentos viene dada, fundamentalmente, por los distintos puntos de partida, más subjetivos en las actividades molestas, más globales en la lucha contra el ruido. Aunque de ahí no debe deducirse una equivalencia de lo tradicional con la obsolescencia ni de lo moderno con la eficacia. La distinción pretende reflejar, ante todo, el carácter evolutivo de las normas relacionadas con el ruido (30).

La lucha contra el ruido se nutre de medidas especiales para algunas actividades productoras de ruido y del establecimiento de reglas de tipo urbanístico. En los siguientes apartados nos ocuparemos de examinar la problemática jurídica de esos elementos que pretenden forjar la lucha contra el ruido, de conformidad con los imperativos constitucionales anteriormente considerados, que tanto potencian el empleo de estas técnicas de intervención administrativa.

A) *Actividades conflictivas*

El transporte y el ocio son las dos grandes actividades generadoras de los ruidos más problemáticos en los entramados urbanos. De ahí que en torno a ellas quepa identificar diversos intentos de introducir nuevas técnicas de actuación. Intentos que no siempre equivalen a riqueza de cuestiones jurídicas, pues, en ocasiones, los instrumentos de lucha contra el ruido se nos presentan como soluciones ejecutivas o de gestión consideradas adecuadas y eficaces, sin que de ellas quepa derivar una específica problemática jurídica.

Junto a las actividades de ocio, el tráfico, especialmente el aéreo y el automóvil, produce altos niveles de ruidos incómodos, e incluso insalubres, para masas crecientes de población, como ha podido ser constatado en el «Libro verde relativo al impacto del transporte en el medio ambiente», presentado por la Comisión Europea el 9 abril

(30) Toda evolución normativa se presenta, naturalmente, como una mejora del correspondiente régimen jurídico, aunque es evidente que esa carta de presentación no constituye por sí sola la mejora perseguida. En nuestro caso, parece fuera de duda que la introducción de nuevas técnicas para luchar contra el ruido no ha supuesto relegar al olvido la tradicional intervención como actividad molesta. En algunos supuestos incluso, como ya nos consta, las novedades normativas consisten en intentos de perfeccionar los regímenes tradicionales en la materia.

1992. En ese documento se define, como criterio básico de actuación, el de la movilidad sostenible, esto es, el desarrollo del sector económico del transporte de manera respetuosa para con el medio ambiente.

a) *Tráfico aéreo.*

El tráfico aéreo, como ya sabemos, determinó los primeros casos, en la jurisprudencia del TEDH (casos *Arrondelle, Baggs, Rees y Powell y Rayner*), de conexión entre los derechos fundamentales a la intimidad y la calidad del medio ambiente sonoro. En algunos países, la trascendencia de la contaminación acústica producida por la aviación es enorme, como ha puesto de relieve URIARTE (1995) en relación con Estados Unidos.

Desde mediados del siglo xx, la normativa federal estadounidense ha ido incrementando el número y la intensidad de las medidas impuestas para disminuir el ruido producido por los aviones: altitudes mínimas, pistas preferentes, rutas de entrada y salida, niveles de ruido admisibles, programas de compatibilidad del ruido de los aeropuertos y el uso del suelo, reajuste de los motores de los aviones mediante revestimientos exteriores con materiales absorbentes del ruido, cambio del motor, sustitución de aviones viejos, programas de control y asistencia técnica, etc. En definitiva, las intervenciones federales inciden sobre las fuentes de emisión del ruido, los sistemas de vuelo y el control del tráfico y del espacio aéreo, con el objetivo de paliar las molestias acústicas. A las autoridades estatales y locales corresponde intervenir en esta materia mediante sus competencias de planificación del uso del suelo, zonificación y regulación de las características de las construcciones en los ámbitos afectados por los aeropuertos.

Junto a las medidas procedentes del poder público, debe destacarse la importancia práctica que en Estados Unidos han llegado a alcanzar las exigencias establecidas por los propios aeropuertos. Ello es debido a que, paralelamente a la responsabilidad que los tribunales vienen atribuyendo a los propietarios de los aeropuertos por los daños que causa el ruido de los aviones, se ha reconocido el poder de dichos propietarios de establecer medidas de limitación del ruido. Esas medidas pueden comportar restricciones de uso del aeropuerto, siempre que no tengan carácter discriminatorio ni supongan una carga indebida en el comercio ni una interferencia en las competencias federales. De ahí que, además de las restricciones de uso, sea frecuente la adopción por los propietarios de aeropuertos de medi-

das que inciden especialmente en la localización de éstos, la mejora de sus diseños y la adquisición de suelo colindante.

En España no cabe identificar tan altos niveles de preocupación normativa por el ruido del tráfico aéreo. Se aplican, ciertamente, las técnicas de control en la fuente, mediante los certificados acústicos, que acreditan el cumplimiento de los niveles de ruido establecidos en el Convenio de aviación civil (Chicago, 1944) y en la variada normativa comunitaria europea. Diversos decretos (RR.DD. 873/1987, 1256/1990, 1422/1992 y 1908/1999) aseguran el cumplimiento de esas obligaciones internacionales. 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. En cambio, es posible la adopción de medidas que limitan los espacios de vuelo por razones de protección acústica (31).

b) *Tráfico automovil.*

GONZÁLEZ-VARAS (1993) ha explicado con detalle las medidas eficaces para reducir el ruido del tráfico automovil, informando sobre las fórmulas más avanzadas de distintas experiencias extranjeras (Alemania, Austria, Países Bajos, Suiza y Australia). La lista de medidas activas podría comprender las siguientes:

— Actuaciones sobre vehículos: Conocemos ya las medidas consistentes en el establecimiento de niveles de ruido de los vehículos, garantizadas mediante actividades administrativas de homologación y certificación. Se trata de medidas que expresan uniformes niveles de ruido dentro de la Comunidad Europea, dado que los diferentes Estados miembros no pueden dejar de admitir, a efectos mercantiles, los vehículos que cumplan con las exigencias comunes. En consecuencia, las vías de actuación pública para incrementar la reducción de ruido de los vehículos habrán de consistir, bien en el estricto control de los niveles establecidos, bien en medidas de fomento del uso de vehículos más silenciosos. Las medidas de fomento podrían ir desde el directo otorgamiento de subvenciones al establecimiento de excepciones a la prohibición de circular de noche o por ciertos lugares.

— Gestión del tráfico: El objetivo sería integrar la lucha contra el

(31) Véanse OO.MM. de 18 enero 1993 y 14 abril 1999, sobre zonas prohibidas y restringidas al vuelo en territorio nacional.

ruido en la gestión de la circulación de los vehículos. Cabe para ello utilizar medidas tan variadas como restricciones horarias o zonales, limitaciones de velocidad, fomento del uso del transporte colectivo y de la bicicleta, preferencias peatonales y medios informáticos de control del ruido, a fin de conducir, desviar, dirigir y repartir el tráfico. Un conjunto de medidas de este tipo puede ser establecido por las administraciones superiores, con empleo de mecanismos de colaboración y fomento, conformando programas de ciudades piloto silenciosas.

— Mejora de las obras viarias: Cabría gestionar las obras viarias con la finalidad de evitar o reducir los ruidos que se producen en los llamados puntos negros o zonas con especial intensidad de ruidos. Las medidas a incluir pueden consistir en la construcción de pantallas anti-ruido, profundización de calzadas, colinas laterales, túneles, empleo de asfaltos silenciosos y otras.

Bajo la óptica española, todas esas medidas pueden ser utilizadas. Las relativas al control de emisiones sonoras en la fuente constituyen obligaciones internacionales, cuyo cumplimiento se asegura mediante técnicas de homologación, certificación e inspección técnica (32). Si el contenido de los niveles de protección acústica internacionalmente establecido no puede ser alterado, en cambio, las restantes medidas quedan al amplio arbitrio de las autoridades competentes en cada Estado. Normalmente habrán de ser las autoridades autonómicas y, en especial, las locales las que asuman el protagonismo competencial en esa materia. Así, la Ley sobre tráfico (1990) atribuye a los municipios amplias competencias en las vías urbanas, para «la ordenación y el control del tráfico», «la regulación de los usos» e incluso para «el cierre de las vías urbanas cuando sea necesario» (art. 7).

La normativa autonómica sobre ruido ha incluido diversas reglas que pretenden incidir en la limitación de los ruidos ligados al tráfico. Por ejemplo, los proyectos relativos a las principales vías de tráfico pueden ser sometidos a la exigencia de un estudio de impacto del ruido y al respeto de concretos niveles sonoros (art. 21 Decreto de Navarra, 1989; art. 26 Decreto de Madrid, 1999). También cabe que los ayuntamientos determinen «zonas o vías en las que algunas cla-

(32) La homologación es un acto administrativo que acredita el ajuste de un tipo de vehículo a las prescripciones técnicas establecidas en la normativa aplicable. La certificación es un documento emitido obligatoriamente por el fabricante que acredita la correspondencia de cada vehículo al tipo homologado. El documento de inspección técnica es el acto de un concesionario de la Administración que determina periódicamente el grado de ajuste de un vehículo a las prescripciones técnicas establecidas en la normativa aplicable. Véase Tomás CANO CAMPOS, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico*, prólogo de L. MARTÍN-RETORTILLO, Madrid, Civitas, 1999, págs. 276-284 y 529-531.

ses de vehículos a motor no puedan circular o deban hacerlo de forma restringida en horario y velocidad» (art. 5 Ley de Galicia).

c) *Actividades de ocio.*

Las actividades relacionadas con el ocio constituyen una de las más preocupantes fuentes de ruido, y quizá también de inseguridad, en nuestras ciudades. Hay que estar de acuerdo con BLASCO (2000: 288) cuando dice que «como es notorio, en los últimos años han proliferado en los cascos antiguos de nuestras ciudades zonas recreativas o de ocio llenas de restaurantes, bares y *pubs*, en los que se reúne una gran concentración humana, lo que provoca un alto nivel de ruidos, producidos no sólo por la música emitida en aquellos locales, sino también por las voces y gritos de las personas que deambulan por la calle de un local a otro».

Constatación tan elemental pasa, sin embargo, desapercibida en otro tipo de razonamientos. En el ATS de 12 mayo 1989, por ejemplo, la resolución denegatoria de la suspensión de una licencia de apertura de local se fundamenta en que «no aparece acreditado que las molestias que dicen sufrir los vecinos de las comunidades de propietarios apelantes sean consecuencia directa de las actividades llevadas a cabo en el local de autos, o lo sean, por el contrario, de las aglomeraciones de las personas y vehículos que se forman en la vía pública, en las inmediaciones del local, cuestión ésta de policía urbana que, ciertamente, excede del ámbito del presente recurso».

La dicotomía planteada en el ATS de 12 mayo 1989 es, en verdad, impropcedente. No es cierto que un local de esparcimiento pueda considerarse ajeno a las concentraciones callejeras que produce. De ahí que en algunos preceptos de la normativa autonómica sobre ruido se asuma la relación correspondiente, imponiendo que los proyectos para la obtención de la licencia del RAM o equivalente consideren «las posibles molestias por ruido que pueda ocasionarse en las inmediaciones de la actividad» (art. 10.5 Decreto de Navarra, 1989; art. 7.2 Decreto de Murcia, 1998). Otras veces, directamente, nos encontramos con reglas que ordenan las instalaciones con equipo musical (art. 18 Decreto de Castilla y León, 1995) o los bares con música, discotecas y similares (art. 23 Decreto de Extremadura, 1997; art. 9 Decreto de Murcia, 1998).

No obstante, tampoco cabría considerar que se trata de un problema exclusivamente atinente a los titulares de determinados establecimientos de ocio. Un problema de orden público lo hay en muchas de nuestras ciudades, por la generación callejera de ruidos noc-

turnos y otras actividades. Ese problema está determinando la atención de nuestra doctrina, que viene constatando la necesidad de adoptar variadas medidas de intervención administrativa, como las referidas a la venta y consumo de bebidas en la vía pública, horarios de apertura y otros aspectos del régimen de locales y establecimientos públicos (BEATO, 1996a y b; REQUENA y otros, 2001; PINEDO, 2001, además de otros autores ya citados). Las autoridades municipales parecen las más adecuadas para poner coto a esos desmanes, utilizando las potestades que les corresponden para mantener la «seguridad en lugares públicos» —art. 25.2.a) LBRL—. Sin embargo, no cabe desconocer que nuestro ordenamiento jurídico tiende a concentrar en las autoridades estatales dependientes del Ministerio del Interior la policía administrativa en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 8 Ley de Seguridad Ciudadana), llegándose incluso al práctico desapoderamiento de las policías locales (art. 53 Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

B) Ordenación urbanística

La utilización de instrumentos de tipo urbanístico es otro componente de la lucha contra el ruido. Hemos visto ya cómo en alguna experiencia comparada (Ley italiana, 1995) se exigía nada menos que la clasificación acústica del entero término municipal, con el objetivo de aplicar los niveles de calidad sonora previamente establecidos; de manera que, si se superaban los límites de contaminación acústica aplicables, resultaba obligatorio el empleo de planes de saneamiento. En el ordenamiento español se han establecido diversos instrumentos, que cabría considerar de orden urbanístico, para la disciplina de los ruidos. Como tales vamos a considerar la fijación de niveles de ruidos y distintas medidas sobre los usos acústicos del suelo.

a) Niveles sonoros.

Todas las normas autonómicas en materia de ruido han establecido niveles sonoros y de vibraciones, normalmente atendiendo a dos parámetros, el primero referido al lugar donde se practica la medición (exterior o interior de edificios) y el segundo relativo al uso característico de la zona en la que se ubica la fuente sonora (residencial, industrial, comercial, de servicios, turístico) (33). El examen de

(33) Es frecuente encontrar en las normas autonómicas reglas técnicas sobre las me-

esas normas nos permite identificar dos formas de establecimiento de niveles en la materia, en función del alcance, general o específico, concedido a los mismos en la respectiva norma autonómica.

En algunas normas autonómicas da la impresión de que se establecen niveles sonoros y de vibraciones generales, esto es, aplicables, de acuerdo con las correspondientes referencias de ubicación y uso, a cualquier punto del territorio de la comunidad autónoma, con independencia de si se pone o no en marcha una nueva actividad (art. 6 Decreto de Baleares, 1989; art. 15 Decreto de Navarra, 1989; arts. 6-7 y 16 y anejos Decreto de Castilla y León, 1995; arts. 12-14 Decreto de Extremadura, 1997). En tal caso, los ciudadanos afectados parecen ver reconocido el derecho a un medio ambiente sonoro de la calidad establecida en la norma. En cualquier lugar donde se superasen los niveles sonoros aplicables, los interesados podrían ejercer las acciones pertinentes para exigir la aplicación de la norma.

Pudiera entonces surgir el problema de determinar qué fuente, en caso de ser varias, habrá de disminuir su producción de ruidos. Para resolver el problema, en primer lugar, habrá que imponer la observancia de los niveles de emisión que pudieran estar establecidos para las distintas fuentes. Pero si la superación del nivel de ruidos en la zona continúa, aun observando cada emisor los límites acústicos que singularmente le corresponden, no habrá más remedio que aplicar las reglas de la relación jurídica de comunidad, distribuyendo proporcionalmente entre todas las fuentes causantes del ruido las disminuciones precisas para garantizar el nivel general de ruidos de la zona (34).

En otras normas autonómicas, sin embargo, los niveles sonoros y de vibraciones resultan aplicables frente a las nuevas actividades de ruidos, como un límite zonal determinante de la saturación acústica (anejo Ley de Galicia, 1997; arts. 3-5 y anejos Decreto de Murcia, 1998; art. 12 Decreto de Madrid, 1999). En estos supuestos, parece más difícil identificar la existencia de un derecho subjetivo a cierto

diciones. Téngase en cuenta que la legislación de pesas y medidas es competencia del Estado (art. 149.1.12.^ª Const.), existiendo la OM de 16 diciembre 1998 («BOE», 29), por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los instrumentos destinados a medir niveles de sonido audible, aunque entre las unidades legales de medida que recoge la Ley de metrología (1985, con modificaciones posteriores) no se encuentran las relativas a ruido y vibraciones.

(34) La consideración de todas las fuentes productoras del ruido en una zona como una comunidad derivaría de la existencia de un derecho a contaminar acústicamente hasta el límite del nivel sonoro aplicable. Se trataría así de un supuesto de pertenencia de un derecho pro indiviso a varias personas, determinante de la situación de comunidad, en los términos del artículo 392 Cciv. De conformidad con el siguiente artículo 393, el concurso de los partícipes, tanto en los beneficios como en las cargas, será proporcional a sus respectivas cuotas.

nivel sonoro, salvo en relación con las nuevas actividades proyectadas.

En todo caso, los niveles sonoros y de vibraciones actúan como medidas complementarias de la ordenación urbanística, condicionando las operaciones de calificación del suelo propias del planeamiento urbanístico. Lo lógico es tratar de integrar las exigencias acústicas en el sistema de ordenación del urbanismo.

b) *Usos acústicos del suelo.*

La decidida conexión de los niveles sonoros con el urbanismo se encuentra en el Decreto de Murcia sobre ruido (1998). Se obliga allí a que el planeamiento general incorpore entre sus documentos y determinaciones diversos elementos de información, ordenación y corrección de niveles sonoros (art. 15). La distribución de usos del suelo debe hacerse de forma que no supere los niveles de inmisión aplicables, conforme a distintas directrices que ordenan la zonificación (art. 14). El planeamiento de desarrollo para suelos urbanos y urbanizables situados junto a autopistas y autovías se somete a informe preceptivo de la consejería competente en materia de medio ambiente (art. 13). Las nuevas edificaciones deben garantizar la observancia de los niveles de inmisión sonora interiores aplicables (art. 16) (35). En el Decreto de Madrid (1999) también existen algunas de las anteriores medidas, de manera que la observancia de los niveles sonoros se conecta con el planeamiento general, los criterios de zonificación y la realización de edificaciones (art. 24).

Para aquellas zonas donde se rebasen los niveles sonoros, se prevé la declaración de «zonas saturadas por acumulación de ruidos» (arts. 34-36 Decreto de Extremadura, 1997), «zonas con elevada contaminación acústica» (arts. 23-25 Decreto de Murcia, 1998) o «zonas de situación acústica especial» (arts. 33-34 Decreto de Madrid, 1999). Se trata de mecanismos especiales de intervención, para lograr la observancia de los niveles sonoros, que conllevan la congelación de los usos determinantes de la saturación acústica. En el caso murciano determinan la aprobación de planes de rehabilitación sonora (art. 23 Decreto de Murcia, 1998) (36).

(35) En relación con las edificaciones, en todo caso, será aplicable la norma básica de la edificación sobre condiciones acústicas en los edificios (RD 1909/1981) y, cuando proceda, el régimen de protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo (RD 1316/1989).

(36) En ocasiones, la declaración de estas zonas se prevé en las ordenanzas municipales; véanse, por ejemplo, en la Ordenanza de Huesca (2001), las «zonas acústicamente saturadas» (arts. 36-38) y, en la Ordenanza de Zaragoza (2001), las «zonas contaminadas»

En la normativa autonómica se acude también a mecanismos más amplios de lucha contra el ruido. El Decreto de Navarra (1989) prevé el «plan de actuación de control de ruido y vibraciones», que periódicamente debe establecer el departamento competente en materia de salud del Gobierno de Navarra, con participación municipal (art. 3). El Decreto de Murcia (1998) regula un «plan de gestión ambiental sobre ruidos», elaborado por la consejería competente en materia de medio ambiente, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno (art. 26). El Decreto de Madrid (1999) establece un «plan de actuaciones en materia de ruido y vibraciones», que debe aprobarse por la consejería competente en materia de medio ambiente (art. 6), y también «mapas de ruido», elaborados por la citada consejería en colaboración con los ayuntamientos, en los que periódicamente se reflejará la situación acústica del territorio (art. 28).

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, Beatriz (1997): *Las zonas saturadas en Zaragoza, ¿cierto o desacuerdo?*, en «Rev. Ar. Admón. Públ.», núm. 10, págs. 457-475.
- ALONSO GARCÍA, Consuelo (1995): *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Madrid, Pons, 355 págs.
- BEATO ESPEJO, Manuel (1996a): *El medio ambiente urbano y la convivencia ciudadana: el ruido por el consumo de bebidas en la vía pública*, en núm. 139 de esta REVISTA, págs. 171-193.
- (1996b): *El medio ambiente como bien jurídico colectivo. El ruido como actividad molesta. Derecho a un ambiente silencioso y pacificador*, en «Rev. D.º Urb.», núms. 148 y 149, págs. 115-147 y 155-197, respectivamente.
- BLASCO ESTEVE, Avelino (2000): *Idas y venidas en la lucha contra el ruido*, en núm. 153 de esta REVISTA, págs. 267-300.
- CLAIR, Violaine (1997): *La lutte contre le bruit en droit communautaire*, Université de Rennes, Apogéc, 140 págs.
- CUILLANDRE, François (1996): *Le maire et le bruit. Compétences, actions et responsabilités*, en «Revue juridique de l'environnement», núm. 1-2, págs. 67-81.
- CACCIN, Riccardo; MAURECI, Corrado; PANASSIDI, Giuseppe, y ZUCCHETTI, Alberto (1996): *L'inquinamento acustico*, Milano, Giuffrè, 188 págs.
- EGEA, Joan (1994): *Acción negatoria, inmisiones y defensa de la propiedad*, Madrid, Pons.
- EVANGELIO, Raquel (2000): *La acción negatoria de inmisiones en el ámbito de las relaciones de vecindad*, Granada, Comares, 391 págs.

acústicamente» (art. 44) o las «zonas saturadas» (art. 45). En relación con el régimen anteriormente aplicable en el municipio de Zaragoza, pueden ser útiles las consideraciones críticas de B. ALONSO (1997).

- FRACCHIA, Fabrizio (2001): *L'inquinamento acustico*, Padova, CEDAM, 171 págs.
- GOLIARD, François (1996): *Le juge administratif et le contentieux de la lutte de la puissance publique contre le bruit*, en «*Revue juridique de l'environnement*», núm. 3, págs. 261-292.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago (1993): *Tratamiento jurídico acerca del ruido en los transportes*, en «*Rev. D.º Amb.*», núm. 11, págs. 9-68.
- LAMARQUE, Jean (1975): *Le droit contre le bruit*, París, LGDJ, 531 págs.
- LLAMAS, Eugenio, y MACÍAS, Agustín (1998): *Algunos paradigmas jurisprudenciales de la responsabilidad civil derivada del ruido*, en «*Actualidad Civil*», núm. 44, págs. XLIV y ss.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1992): *Tratado de Derecho ambiental*, t. II, Madrid, Trivium, págs. 601-643.
- MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo (1988a): *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, en el núm. 115 de esta REVISTA, págs. 205-231.
- (1988b): *Los ruidos evitables*, en «*Rev. Est. Admón. Local y Autonómica*», núm. 238, págs. 1275-1282.
- (1991): *El ruido en la reciente jurisprudencia*, en el núm. 125 de esta REVISTA, págs. 319-342.
- (1995): *Tres sentencias interesantes sobre el ruido de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Santander*, en *Homenaje al Prof. LARUMBE*, «*Rev. Vasca Admón. Públ.*», núm. 41, págs. 661-177.
- (1996): «*Medio ambiente sonoro*», en J. ESTEVE (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*, Madrid, Civitas, págs. 227-261.
- PINEDO HAY, Jorge (2001): *El ruido del ocio: análisis jurídico de la contaminación acústica producida por las actividades de ocio*, Barcelona, Bosch, 124 págs.
- PRIEUR, Michel (1996): *Droit de l'environnement*, 3.º ed., París, Dalloz, págs. 545-564.
- REOUENA, Tomás; MARTÍN MORALES, Ricardo, y GUILLÉN, Enrique (2001): *El régimen constitucional de «La Movida»*, Grupo Editorial Universitario, 219 págs.
- SANZ SA, José Manuel (1987): *El ruido*, Madrid, MOPU, 113 págs.
- SOSA WAGNER, Francisco (1991): *Las actividades molestas: en especial, el ruido*, Madrid, Tecnos, 47 págs.
- URIARTE, Maite (1995): *Aspectos normativos del ruido en el transporte aéreo de los Estados Unidos*, en *Homenaje al Prof. LARUMBE*, «*Rev. Vasca Admón. Públ.*», núm. 41, págs. 695-713.