

**SONIA MARTÍN ALBÀ***Magistrada Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña***CARLOS DE AMOS GARCÍA***Abogado y Diplomado en Relaciones Laborales***Extracto:**

**LA** contaminación acústica es un problema ambiental cada vez más presente en nuestro entorno. No obstante, haber estado siempre en la cotidianidad de los seres humanos, ha ganado terreno en la esfera de las preocupaciones, fundamentalmente, debido a tres factores:

La mayor toma de conciencia ambiental, favorecida por la formación y la transmisión de valores, así como la extensión del ámbito objetivo de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, el incremento del desarrollo económico y tecnológico que, como contrapunto, genera externalidades negativas, muchas veces eclipsadas por la aparente mayor calidad de vida que ofrecen.

Y, por último, la multiplicación de las actividades generadoras de ruido, muchas de ellas amparadas en el ejercicio de otros derechos de la persona. Aunque de protección menos intensa, ciertos colectivos de especuladores se empeñan en reconocerle el mismo rango que los derechos a la intimidad, libre desarrollo de la personalidad, integridad física o moral, entre otros.

Estos factores, junto a la lenta e ineficiente respuesta de la Administración, han derivado en un movimiento de no aceptación del padecimiento de molestias, menos aún cuando lleven pareja la vulneración de derechos, entre ellos los fundamentales.

Los derechos respecto de los que el ciudadano solicita amparo han sufrido un ajuste o adaptación a los nuevos escenarios. La interpretación de su ámbito de protección viene de la mano del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de toda la Administración Judicial, en sus numerosas resoluciones. En esta línea, la más reciente, la STEDH de 16 de noviembre de 2004 (Caso Moreno Gómez vs. Reino de España), en reiteración de una jurisprudencia consolidada que tiene antecedente en resolución de 1994, viene a proclamar la necesidad de procurar la efectividad de los derechos lesionados a través de una ponderación de intereses. No obstante, la persistencia del problema conduce al ciudadano a acudir desesperadamente a los tribunales ante la inactividad

.../...

.../...

de una Administración «sorda» frente al problema del ruido. Y el esquema se repite, una y otra vez, convirtiendo a los tribunales en máquinas de fabricar sentencias con fundamentos casi clónicos. La cuestión parece clara. Ahora, y más que nunca, somos conscientes del problema y de sus repercusiones. Asimismo, contamos con un marco de atribución de competencias positivizado que, aunque muy disperso, ello no es óbice para justificar la lesión de derechos. Asimismo, la Administración tiene reconocidas amplias potestades de intervención que le permite adoptar un abanico muy heterogéneo de medidas. Y para el caso de que así no sea, el ordenamiento articula un mecanismo de responsabilidad patrimonial de la Administración. A mayor abundamiento, el legislador estatal aprueba la Ley 37/2003, del Ruido, como culminación a toda una normativa de sustantividad propia. Pero el ruido sigue acosándonos en nuestra vida diurna y nocturna, en nuestro domicilio, en la calle, en el centro de trabajo. Entonces, hay algo que no funciona. Quizá una pieza mal colocada en este enorme engranaje.

Así es. La principal pesadilla de los ciudadanos es la ineficacia administrativa. Actividad o inactividad que no se debe a una mala fe, ni tampoco a la excusa recurrente de sobrecarga de trabajo o escasez de recursos. Se trata de la carencia de unas pautas de actuación, basadas en las reglas de la lógica. No es algo novedoso, sino la aplicación de la misma técnica del juicio *ex aequo et bono* invocada ante la colisión de diferentes bloques de derechos. La Administración, como si de placas tectónicas se tratase, debe evitar la indeseada colisión que resquebraje los cimientos de la paz social. En su labor, ha de saber ponderar los intereses en juego, buscando una pacífica convivencia y un desarrollo sostenible, llevando a cabo su actividad con pleno respeto a unos valores sociales y democráticos.

## Sumario:

1. Introducción.
2. La sociedad del ruido.
  - 2.1. El concepto de ruido.
  - 2.2. Repercusiones sociales del ruido. Configuración del derecho subjetivo protegido.
  - 2.3. Conciencia ambiental.
3. Marco competencial de las distintas Administraciones públicas.
4. Medidas de intervención de la Administración local.
5. Responsabilidad patrimonial de la Administración pública.
6. Consideraciones finales.

### Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

En el presente estudio se analizan las repercusiones de la contaminación acústica en la realidad social y en la calidad de vida de los ciudadanos, examinando el marco competencial, tanto *de lege data* como *de lege ferenda*, que debe garantizar la calidad acústica que exige un medio ambiente adecuado. Asimismo, se determina cuál es la responsabilidad de la Administración pública como garante de dicho derecho ante los ciudadanos.

En aras a delimitar el objeto de nuestro estudio, no puede desconocerse que el problema de las inmisiones acústicas y su tratamiento jurídico ha sido abordado por el legislador en las distintas ramas del Derecho, y no sólo desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Del mismo modo que en sede de Derecho Administrativo este problema es abordado en diversas normas, dado que afecta a muy distintas potestades administrativas, así las de fomento, intervención y sancionadora.

La contaminación acústica es un problema ambiental cada vez más presente en nuestro entorno. Si bien es cierto que siempre ha existido, actualmente, la mayor concienciación ambiental, el incremento de desarrollo económico y tecnológico y la multiplicación de las actividades generadoras de ruido ha dado lugar a un movimiento social de no aceptación del padecimiento de molestias que lleven pareja la vulneración de derechos, entre ellos los fundamentales.

Dadas las demandas sociales de protección frente a los ataques ambientales, el Ordenamiento ha articulado distintas respuestas normativas en cada uno de los diferentes ámbitos jurídicos.

La primera previsión normativa contra la contaminación acústica vino de la mano de la *legislación civil*, aplicando la regulación prevista en materia de inmisiones y relaciones de vecindad en aras a lograr el cese de la actividad molesta y la responsabilidad por los daños ocasionados consecuencia de la injerencia del ruido en el ámbito de derechos privados.

Dicha legislación no configura ni aborda el problema desde una perspectiva medioambiental, sino como injerencia en un derecho particular cuyo titular no está obligado a soportar y cuya consecuencia es el derecho a pedir la cesación y el resarcimiento del perjuicio sufrido. Actualmente, es una norma administrativa la que introduce una regulación civil específica en materia de ruido. La reciente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido <sup>1</sup>, en su disposición adicional quinta se contiene una norma sobre saneamiento por vicios o defectos ocultos, reconociendo el derecho del comprador al saneamiento en el caso

<sup>1</sup> Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (BOE de 18 de noviembre).

que el inmueble no cumpla los objetivos de calidad en el espacio interior conforme al artículo 8.3 de ese mismo texto legal. Para determinar la eficacia que este precepto va a adquirir en la práctica será necesario que el Gobierno fije los objetivos de calidad aplicables al interior habitable de las edificaciones destinadas a viviendas, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales, siendo de desear que ello se realice en un breve lapso temporal y de forma minuciosa y protectora de los derechos afectados.

Por otra parte, en el *ámbito laboral* la incidencia del ruido en la salud es tenida en cuenta para la articulación de una serie de normas técnicas de carácter preventivo que persiguen reducir al mínimo la exposición de los trabajadores a aquél. Dicha regulación se contiene en el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo. Si se examinan los niveles de exposición que se establecen en la norma referida se observa que son más elevados que los que se fijan en las normas de otros ámbitos jurídicos. Ello se debe a que la procedencia de los ruidos es básicamente industrial (equipos de trabajo y maquinaria de diverso tipo) y por ende más agresivos. Tal determinación responde al evidente menoscabo de la salud del trabajador, tutelándose preferentemente el derecho a la integridad física en un ámbito específico como es la de prevención de riesgos laborales.

En el *ámbito penal* no existe un tipo específico en materia de contaminación acústica, si bien los ataques sufridos consecuencia de la anterior se hallan en distintos preceptos del Código Penal.

En este sentido, es preciso traer a colación a la pionera sentencia de la Audiencia Provincial de Palencia de 9 de noviembre de 2000 en la que se condena a un empresario de discoteca por la comisión de un delito contra el medio ambiente, tipificado en el artículo 325 del Código Penal. En la graduación del hecho el Tribunal tuvo en cuenta la gravedad y reiteración de las infracciones a las especificaciones contenidas en su licencia. Al respecto, el Tribunal argumenta que «la exposición de una persona a los niveles de ruido de entre 30 y 40 decibelios A (DbA), reiterada, pero no permanente, de forma que se corresponde con las noches de los fines de semana, durante un tiempo que no tiene que ser necesariamente superior a 9 meses. Y así también la exposición a tal nivel de ruido durante 4 noches seguidas, puede causar afectaciones, dependiendo de la sensibilidad que cada persona pueda tener, de tipo psíquico y psicológico, con desarrollo de trastornos del sueño en forma de insomnio, que se originan cuando los niveles sonoros impiden conciliar el sueño o provocan estados de fatiga, cansancio, irritabilidad, disminución de la atención y concentración...». Como puede comprobarse, en función de los datos objetivos probados, el Tribunal consideró los efectos nocivos del ruido como atentatorios contra la vida y la integridad física y moral de la víctima. Sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo, en fecha de 24 de febrero de 2003 <sup>2</sup>.

<sup>2</sup> No obstante, en el momento en que se enjuiciaron los hechos, no se disponía de una normativa básica que delimitara y definiera los aspectos básicos del ruido. Con la Ley 37/2003, se dota de mayor seguridad y propiedad a la regulación penal en esta materia. La ley otorga una serie de conceptos, parámetros y directrices sobre la contaminación acústica que servirá, sin lugar a dudas, de referencia para la legislación sectorial.

Las definiciones ayudarán a apreciar hasta qué punto una conducta reúne o no los requisitos de una posible infracción penal o administrativa. De esta manera, la Ley del Ruido contribuirá a reforzar las garantías en el ámbito penal, dando un mayor respeto al principio de tipicidad. Aún mayor repercusión tendrá en el ámbito sancionador que, si bien tiene lugar dentro del procedimiento administrativo, también le son aplicables, con ciertos matices, los principios del Derecho Penal según el Tribunal Constitucional.

(GONZÁLEZ PASTOR, Carmen Paloma. «La nueva Ley del Ruido: regulación administrativa y regulación penal, como delito contra el medio ambiente. Comentario de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004», *La Ley*, n.º 5982.)

Finalmente, la regulación existente en el campo del Derecho Administrativo constituye precisamente el objeto de este estudio, por lo que se desarrolla en los epígrafes sucesivos. No obstante, conviene anticipar que hasta el momento sus normas contienen una serie de disposiciones dirigidas a regular las diferentes actividades de los ciudadanos, en busca de un medio ambiente (principalmente urbano) adecuado, cuyo principal garante es la Administración, quien dispone de una serie de potestades para intervenir, que a su vez constituyen obligaciones insoslayables.

## 2. LA SOCIEDAD DEL RUIDO

### 2.1. El concepto de ruido.

En el ámbito del Derecho comunitario, la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, delimita el concepto de ruido como el «sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humana, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por los emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo 1 de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación»; definición que deriva de la que en su día estableció el Libro Verde de la Comisión Europea <sup>3</sup>.

Por su parte, a nivel estatal, la Ley 37/2003, del Ruido, no establece un concepto del mismo entre las definiciones que contiene el artículo 3. No mayor suerte lo tiene el concepto de vibraciones o de contaminación acústica. Únicamente en su Exposición de Motivos, existe una aproximación al mismo, al delimitar el objeto del estudio como aquella «inmisión sonora presente en el hábitat humano o la naturaleza, tanto el ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido, como de las vibraciones».

En cambio, el legislador autonómico catalán, en la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica <sup>4</sup>, lo define como: «Contaminante físico que consiste en una mezcla compleja de sonidos de frecuencias diferentes, que produce una sensación auditiva considerada molesta o incómoda y que con el paso del tiempo y por efecto de su reiteración puede resultar perjudicial para la salud de las personas» (art. 4); mientras que por vibración entiende el «movimiento de una partícula de un medio elástico en torno a su punto de equilibrio como consecuencia de una fuerza». En efecto, el legislador catalán ha sido ambicioso, no sólo ha ampliado el concepto de ruido, sino que además ha sido técnico y preciso en su regulación, lo que nos recuerda más a una regulación reglamentaria que legal. Técnica y precisión que no alcanzan la normativa comunitaria y estatal.

<sup>3</sup> Para la Comisión de la Unión Europea «el ruido está constituido por el conjunto de sonidos no deseados, fuertes, desagradables o inesperados... este ruido está causado por el tráfico, y las actividades industriales y recreativas». Libro Verde sobre la Política Futura de Lucha contra el Ruido, de 4 de noviembre de 1996.

<sup>4</sup> Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, n.º 3675, 11 de julio de 2002.

## 2.2. Repercusiones sociales del ruido. Configuración del derecho subjetivo protegido.

El estudio de la incidencia del ruido en la salud de las personas tiene como máximo exponente internacional la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS. De sus Directrices se desprende la incidencia del ruido en la salud humana, reconociendo el ruido como un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. En sus investigaciones pone de manifiesto las consecuencias sobre la salud un elevado nivel de ruidos (deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia) y sobre la conducta social (reducción de comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).

Considerando los anteriores factores, afirma en su informe «El ruido en la sociedad-Criterios de salud medioambiental», de 1996, que «el ruido puede tener una serie de efectos nocivos directos para las personas expuestas al mismo, como alteraciones del sueño, efectos fisiológicos auditivos y no auditivos –básicamente cardiovasculares– o interferencias en la comunicación».

Obviamente, estos efectos tienen una relevancia jurídica. Relevancia que comenzó a tenerse en consideración tras la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, (LÓPEZ OSTRÁ contra el Reino de España <sup>5</sup>), en la que se protegen los derechos del afectado, considerando que la degradación del entorno como consecuencia de ruidos y malos olores constituye una violación del artículo 8 del Convenio de Roma, relativo al derecho de toda persona a que se respete su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia. La trascendencia de esta argumentación radica en la posibilidad de reconocer legitimidad para accionar contra la Administración, no por la vulneración del derecho al medio ambiente adecuado, sino por la lesión en los derechos individuales que la degradación de aquél provoca.

Así, el entorno puede afectar a derechos individuales, tales como la integridad física, la moral, la inviolabilidad del domicilio y la intimidad personal y familiar. No obstante, como apunta María Luisa ALEJANDRE DURÁN <sup>6</sup> no existe derecho al goce del entorno, y consecuentemente, no hay acciones previstas de carácter específico para su defensa. Esa pretensión puede encontrar protección del órgano jurisdiccional **solapándose** en el contenido de derechos subjetivos reconocidos en nuestro ordenamiento. Y la responsabilidad se reconocerá cuando la actuación de los sujetos competentes para actuar no se hiciera conforme los principios rectores que contiene el Ordenamiento Jurídico.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, acogiendo los informes de la OMS y las resoluciones del TEDH, afirma y señala en sus fundamentos jurídicos que el ruido «representa un factor psicopatógeno destacado» siendo la exposición prolongada a determinados niveles un factor que «puede impedir gravemente el libre desarrollo de la personalidad y una de las fuentes o medios que pueden perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y consiguientemente la salud de las personas».

<sup>5</sup> Sentencia de 9 de diciembre de 1994, n.º 1994/496.

<sup>6</sup> «Tutela judicial frente al ruido». *Cuadernos de Derecho Judicial. Escuela Judicial*. CGPJ. 2001.

La sentencia más reciente en la que ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal data de 23 de febrero de 2004. En ella se sigue con la línea de interpretación iniciada por el mismo y que tuvo su máximo reclamo en la STC 119/2001. En sus fundamentos se incide en cuándo el ruido afecta a los derechos fundamentales recogidos en la Constitución, pudiendo diferenciar dos grupos: los **derechos a la vida, integridad física y moral** contenidos en los artículos 15 y 43 en sede de principios rectores, y el **derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar**, reconocidos en el artículo 18<sup>7</sup>.

El Tribunal ha tenido ocasión de señalar en SSTC 120/90, 215/94, 35/96, 207/96 y 119/2001 que el ámbito de la integridad física y moral comprende la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular». En los últimos años se ha caminado hacia una ampliación de la protección del derecho subjetivo, posibilitada por la relajación de la configuración de los presupuestos concurrentes para entender su vulneración y, por consiguiente, la liberación de cargas probatorias al lesionado. Así, resulta vital para alcanzar los objetivos pretendidos en el presente estudio analizar esta línea de progresivo avance que se ha trazado a lo largo de los últimos años, tras superar excesivas vicisitudes, y que tiene como artífices las resoluciones de los máximos garantes del respeto a los derechos fundamentales.

Así, la STC 119/2001 contribuyó en el trazado de esta línea pro-extensiva del ámbito de protección. Esta sentencia resulta fundamental para observar la postura adoptada por el Alto Tribunal ante la jurisprudencia del TEDH, viniendo a ser reconocida la lesión en los derechos fundamentales invocados por la existencia de un ambiente ruidoso. Se trata de una ampliación del ámbito de protección de aquellos derechos, adaptándose a la realidad social existente. A pesar de ello, y de lo acertado de sus fundamentos jurídicos, el TC viene a desestimar las pretensiones de la recurrente en amparo debido a un exceso de prudencia del Tribunal que le llevó a no considerar probado el nexo existente entre el ruido y el daño que alegaba la interesada. En particular, ante la alegada vulneración de los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE), se consideró insuficiente la prueba documental aportada, consistente en un parte de hospitalización y consulta expedido por una facultativa donde ni se precisó el lapso de tiempo en que padeció esa disfunción del sueño, ni la causa de la misma. Así, reconoció que no podía establecerse una **relación directa** entre el ruido, cuya intensidad ni tan siquiera se había acreditado, y la lesión a la salud que ha sufrido. También consideró carentes de respaldo probatorio los alegatos de la demandante por vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).

Concluye el Tribunal constatando que no había acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter **prolongado e insostenible**, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya preservación solicita el amparo.

<sup>7</sup> En cuanto al primer grupo de derechos, afirma que «cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido que ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral... si bien es cierto que no todo riesgo o daño para la salud pública implica una vulneración del artículo 15 de la CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que debe soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en dicho precepto».

No obstante el fallo, son de suma relevancia sus fundamentos, en los que el Tribunal acoge la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.

En esta misma sentencia, el voto particular que realizó D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA, abogó por una protección más intensa, lo que implicaba una relajación de los presupuestos exigidos para entender lesionado el derecho<sup>8</sup>.

Sin embargo, tres años más tarde, el TEDH ha tenido la ocasión de pronunciarse al respecto en Sentencia de 16 de noviembre de 2004, en la que precisamente se revisaba la STC 119/2001. A la luz de sus fundamentos, somos deudores de dos consideraciones:

La primera en cuanto esta decisión supone una rectificación al exceso de prudencia padecido por el TC al conocer el caso. Así, sigue razonando que no era preciso que la apelante probase algo que era evidente. La zona fue declarada acústicamente saturada por la propia administración municipal en resolución de 28 de junio de 1986. Desde entonces, se produjeron excesos en el nivel máximo permitido. Concluye el Tribunal que la persona que vive en una zona de este tipo no puede ser requerida para que pruebe una evidencia que, por otra parte, la autoridad local hizo oficial.

De estas consideraciones, sin perder de vista el voto particular de D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA en STC 119/2001, se puede concluir satisfactoriamente que la Administración viene obligada a considerar que la agresión puede producirse **en todos los ámbitos y zonas**, sin que quede vinculado a un lugar determinado especial para la persona afectada. La integridad física y moral, entre otros, puede verse afectada en la calle, en donde se padece un sometimiento continuo a ruidos molestos y peligrosos, en lugares abiertos y cerrados, en el centro de trabajo, etc., constituyendo un efecto acumulativo que afecta a la generalidad de personas que moran en ese entorno.

La segunda consideración tiene como objeto el fallo. Si bien el sentido del mismo es favorable para la recurrente, no hemos de perder de vista la indemnización a la que se condena al Estado español: algo más de 3.000 euros. Asimismo, reconoce el daño que se le ha inflingido a la Sra. MORENO pero no se pro-

<sup>8</sup> En éste, considera excesivos los requisitos que exige el Tribunal para entender que existe la vulneración del derecho a la integridad física. Considerando suficiente que el ruido provoque **cualquier efecto nocivo**, bastando un nivel de saturación acústica constante y no excepcional. Y lo fundamenta atendiendo a la idea de salud humana ofrecida por la legislación europea, en cuanto constituye el «estado de absoluto bienestar físico, mental y social» y muestra su disconformidad a la separación que realiza la sentencia del derecho a la integridad física (art. 15 CE) y a la salud (art. 43 CE). De esta forma, se aleja de los requisitos exigidos por la sentencia, es decir, que el ruido sea de un nivel interno que ponga en grave peligro la salud de las personas. Asimismo, señala en una dirección extensiva que la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad **no debe circunscribirse al ámbito domiciliario**, añadiendo que en los supuestos donde la contaminación acústica ponga en peligro la salud de las personas, de modo continuado, se genera una vulneración del derecho a la integridad física y moral. Considera también que cuando los niveles de saturación acústica que debe soportar una persona, de forma constante, y no de forma puntual, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro la salud, quedará facultado el ciudadano, sin necesidad de que el daño tenga vinculación con el ámbito específicamente domiciliario, para recabar la protección dispensada por el artículo 15 de la CE, tanto frente a los poderes públicos como respecto de otros ciudadanos, alcanzando a los primeros la obligación positiva de contribuir a la eficacia de los derechos garantizados. En definitiva, el libre desarrollo de la personalidad (art. 10) queda afectado por la saturación acústica, que atenta contra la intimidad personal y familiar (art. 18.1), tanto dentro como fuera del domicilio.

nuncia respecto a los daños que pueda sufrir en un futuro. Ni tan siquiera contiene un pronunciamiento en el que se constriña a la Administración a actuar y solucionar el problema.

Sin embargo, es lo que en un primer momento la interesada solicitó a la Administración local. Obviamente no podría haber solicitado ante la jurisdicción contencioso-administrativa otra cosa que no fuese lo inicialmente pretendido frente al ente local. Y el TEDH, en su resolución, respetando lo rogado por la afectada, no podría haberse extendido.

Lo que viene a ponerse de manifiesto en estas consideraciones es que, a pesar de todo, la STEDH no es una solución deseable. Así pues, el derecho a un entorno sin ruido (fin último) pasa por un medio ambiente adecuado. Derecho este último de carácter colectivo que requiere la participación de todos los agentes. Es consustancial a un verdadero derecho medioambiental la actuación preventiva y no resarcitoria o reparadora. Por ello, es fundamental idear mecanismos de actuación, tanto de derecho material como procedimental, tendentes a atajar el problema desde sus mismos orígenes, de forma ágil y eficiente. En este sentido, reiteramos, la STEDH no es un ejemplo deseable desde una óptica preventiva, sin perjuicio de sus fundamentos, sobradamente conocidos a través de una reiteradísima jurisprudencia garante de los derechos fundamentales afectados. Lo que el Tribunal viene a reconocer es la reparación de la lesión a esos derechos, pero no la cesación del problema. Así, la preservación y el respeto a los derechos fundamentales no quedan garantizados.

Continuando con la configuración del derecho subjetivo, la doctrina constitucional, el último referente a nivel estatal lo marca la STC de 24 de febrero de 2004, sucesora de la STC 119/2001 antes comentada, y donde la vulneración del derecho a la integridad física viene exigiendo, como se afirma en la misma, que «a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, se rebase el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 de la CE». También considera que en sentencias del TEDH se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del artículo 8.1 del Convenio de Roma. Por ello, si ante la inmisión acústica no encontramos protección del artículo 15 de la CE por no poner en peligro grave e inmediato la salud, se acudirá a la protección que dispensa nuestro Ordenamiento a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, contenida en el artículo 18 de la CE. Pero dicha protección también exige que se produzca en el ámbito domiciliario. Por lo que habrá ciertas inmisiones que queden fuera del amparo reconocido, y que tendrían cabida si se entendiera, como lo hizo D. Manuel JIMÉNEZ DE PARGA, la salud humana como «el estado absoluto de bienestar físico, mental y social». De esta forma, estaríamos más cerca de configurar la protección frente al ruido como derecho **autónomo** sin necesidad de **solaparse** a otros.

En cuanto al artículo 18 de la CE, que constituye el segundo grupo de derechos fundamentales afectados por la inmisión acústica, el máximo intérprete de la Constitución, recopilando sentencias anteriores del propio Tribunal, en la STC 119/2001 afirma que «... una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que pueden objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, 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». No obstante, el Tribunal precisa que «estos derechos del artículo 18 afectan a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad». Y añade, «uno de dichos ámbitos es el domiciliario, por ser lugar donde los individuos ejercen su libertad más íntima». Lo que significa que la vulneración de los derechos contenidos en el artículo 18 de la CE se dará en cuanto la inmisión afecte al libre desarrollo de la personalidad, sin quedar condicionada al exclusivo ámbito domiciliario.

Pero los pronunciamientos sobre la repercusión social del ruido no sólo provienen del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. Así, como consecuencia del incremento de quejas que por contaminación acústica recibe el Defensor del Pueblo, se elabora su Informe de 1999, «Actividades clasificadas y contaminación acústica»<sup>9</sup>. Según se desprende del mismo estas quejas constituyen el mayor porcentaje en materia medioambiental; es la mayor toma de conciencia ambiental la que determina que los ciudadanos afectados no consideren aceptable padecer determinadas molestias que constituyen una transgresión de los valores normativos vigentes y una vulneración de los derechos fundamentales.

El segundo factor que se señala en dicho Informe es la consecuencia del desarrollo económico, el cual produce externalidades negativas. En el mismo se presenta el ruido como «riesgos que surgen en una sociedad tecnológicamente avanzada», en términos empleados por el Tribunal Constitucional.

Y, en tercer lugar, se advierte, en muchas ocasiones, una clara inactividad administrativa o una ineficaz labor respecto al debido control, vigilancia e inspección de las actividades clasificadas y, en su caso, ante la adopción de las medidas correctoras necesarias para evitar las situaciones perjudiciales para los ciudadanos por las emisiones acústicas molestas y nocivas.

### 2.3. Conciencia ambiental.

En el informe del Defensor del Pueblo de 1999 se puso de manifiesto el mayor grado de conciencia ambiental como factor que lleva al reconocimiento del problema e insatisfacción de la gestión del mismo llevada a cabo por los poderes públicos competentes, y al consiguiente incremento de quejas.

En consecuencia, la titularidad del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado corresponde a los ciudadanos. Mas el derecho al medio ambiente adecuado se configura como un derecho colectivo, y no hay derecho sin obligaciones. Por tanto, la obligación de su debida protección no sólo recae en los poderes públicos, sino que el medio ambiente aparece con una doble vertiente de derecho-deber, de forma que todos los ciudadanos están obligados a llevar a cabo una conducta diligente y consecuente con las exigencias que comporta tal protección. De modo que todos somos responsables de fomentar la adecuada prevención de la calidad acústica e intervención de la Administración en defensa de la misma.

<sup>9</sup> Dicho Informe puede encontrarse en [www.ruidos.org](http://www.ruidos.org).

El legislador, teniendo presente el citado papel de todos los sujetos en la protección del medio, articula unos mecanismos de información que tienen su reflejo básico en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente, y que son recogidos, a su vez, en la Ley 37/2003, del Ruido (art. 5).

La Ley 37/2003 hubiera constituido un marco incomparable para que el legislador ahondara en la adopción de medidas concretas tendentes a la mejora de la formación en la materia. No siendo así, desde este estudio se hace un llamamiento al legislador para que articule los mecanismos legislativos adecuados para ello. No obstante lo anterior, es evidente que nuestros Ministerios tienen atribuciones competenciales suficientes para proceder a adoptar políticas de formación de la ciudadanía, y ello tanto referido al de Medio Ambiente, o, y no menos importante, el de Cultura y Educación. Este último es especialmente estratégico si se piensa en la relevancia de una adecuada formación en edad temprana respecto de nuestra conducta social.

### 3. MARCO COMPETENCIAL DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Llegados a este punto, y antes de precisar el marco competencial, es preciso apuntar dos ideas, en torno a las cuales gravitará el desarrollo normativo. En primer lugar, señalar el carácter transversal del ámbito jurídico de la contaminación acústica, viniendo a afectar a distintas materias, tales como el urbanismo, la normativa de edificación, de transportes, de sanidad, etc. En segundo lugar, esas materias alcanzan a diferentes derechos.

Pues bien, en sede de contaminación acústica, se ha de traer a colación la doctrina contenida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de establecer los presupuestos que deben concurrir para determinar qué derechos fundamentales y cuándo el ruido los afecta. Así, respecto al derecho a la vida y a la integridad física y moral, contenidos en el artículo 15 de la CE, dicho intérprete supremo afirma que «cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido que ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral... si bien es cierto que no todo riesgo o daño para la salud pública implica una vulneración del artículo 15 de la CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que debe soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en dicho precepto» Y la misma exigencia se predica respecto de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la CE, en la medida que los niveles de ruido en el ámbito domiciliario 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 el daño producido.

A tenor de las anteriores consideraciones, la distribución competencial que se efectúe deberá tener en cuenta la protección de los derechos afectados, articulándose una normativa tendente a detectar, corregir y prevenir la contaminación acústica. La actuación de los poderes públicos deberá inspirarse en los principios rectores de la política social y económica.

Pero la propia horizontalidad del ámbito de la contaminación acústica obliga a coordinar las diferentes políticas y actuaciones, no sólo medioambientales, de los poderes públicos. Por ello, son numerosas las normas que configuran la distribución de competencias sobre las diversas materias que convergen con el ámbito del ruido, cuya nota común es su carácter sectorial. Para conseguir una actuación de las diferentes Administraciones que pueda calificarse de eficiente y orientada, ha de delimitarse de forma clara y precisa el papel que juega cada una de ellas. Por este motivo, el estudio que a continuación se realiza entorno a la distribución de competencias tiene una doble dirección: *transversal*, porque la contaminación acústica incide en otras materias incluidas en el esquema constitucional de competencias, y que se traduce en el principio de horizontalidad en materia medioambiental; y *vertical*, puesto que a cada poder público se le reconocen diferentes funciones entorno a la materia, desde la legislación básica hasta la ejecución de ordenanzas municipales. La atribución de competencias ha de guiarse por el principio de eficacia, que nuestro ordenamiento prevé en el artículo 103 de la CE, y que supone una justificación de la titularidad y ejercicio de una competencia por una Administración determinada, atendiendo a la naturaleza del contaminante.

Desde un punto de vista vertical, y por orden descendente, la Unión Europea (UE) tiene un papel fundamental en el desarrollo de políticas comunitarias contra el ruido. La protección contra la contaminación acústica, como parte integrante de la protección medioambiental, se rige por el principio de globalidad, lo que viene a legitimar la intervención de la UE. Y fruto de ello es la elaboración de estudios de los que emanan principios y directrices, inspirando la legislación derivada comunitaria. En páginas anteriores hemos hecho uso de las definiciones del Libro Verde sobre el Ruido, de la Comisión Europea de 1996, antecedente inmediato de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre ruido ambiental. Esta norma constituye el fruto de los trabajos de la UE en materia de contaminación acústica, cuyas manifestaciones las encontramos en los Planes de Actuación Comunitarios en Materia de Medio Ambiente que llegaron a ser cinco, el último de los cuales recogió una política de protección orientada a la consecución de la tranquilidad, la calidad de vida y la salud de los ciudadanos. Política que fue adoptada por la Directiva 2002/49/CE.

En el ámbito estatal, los artículos 43 y 45 de la CE, tras reconocer los derechos a la protección de la salud y a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, encomienda a los **poderes públicos organizar y tutelar la salud pública** a través de medidas preventivas; así como **proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente**. Al tratarse de principios rectores, no pueden invocarse o exigirse de modo directo ante los tribunales, sino de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. No obstante, dichos artículos imponen al legislador el deber de promulgar las leyes que permitan lograr la consecución de los objetivos que se desprenden de tales principios, e imponen a los poderes públicos y especialmente a la Administración el «despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional» (STC 113/1989). Por lo tanto, la intervención de la Administración deberá estar orientada en la dirección que marcan dichos preceptos.

Dentro del esquema constitucional de atribución de competencias, el artículo 148.1 de la CE, respecto de las Comunidades Autónomas prevé la asunción de la gestión en materia de protección del medio ambiente; y de la sanidad e higiene. Por su parte, el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la CE atribuye competencia exclusiva al Estado en las bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica del medio ambiente. El Estado, en uso de las citadas competencias, dictó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de

Sanidad; y, recientemente la Ley 37/2003, del Ruido, en la que el legislador estatal transpuso la Directiva 2002/49/CE, y a cuyo contenido nos referiremos más abajo <sup>10</sup>.

Es por ello que corresponde al Estado dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución. No obstante, la legislación del Estado «no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia medioambiental, vaciándolas así de contenido» (STC 102/1995).

Por lo que respecta a las competencias locales, hemos de atender a lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local <sup>11</sup>. Esta norma recoge el derecho de los ciudadanos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público. Obviamente, la protección contra la contaminación acústica, en cuanto afecta a la salud y al medio ambiente del municipio, afecta al interés local de forma incuestionable. Por otra parte, el artículo 25 del mismo texto impone la obligación al municipio de ejercer sus competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de protección del **medio ambiente**, y protección de la **salubridad pública**. En esta línea, el artículo 42 de la Ley General de Sanidad <sup>12</sup> atribuye competencias a las Corporaciones Locales para el «control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones...».

En lo relativo a la salubridad pública, ésta es la materia en la que nuestra Administración local aumenta sus funciones interventoras. De hecho, tradicionalmente el objetivo a alcanzar por las Corporaciones Locales ha sido el de alcanzar el máximo nivel de habitabilidad, sin pensar en la protección del medio ambiente como fin en sí mismo. La incidencia del ruido es considerada en cuanto éste afecta a las personas, dejando a un lado el valor ecológico. (Un buen testimonio lo constituyen las ordenanzas municipales de medio ambiente urbano).

Por último, y cerrando el esquema de atribución competencial diseñada en la LBRL, su artículo 26 contiene un mandato dirigido al legislador sectorial, en este caso al Estado y Comunidades Autónomas, para que atribuya al municipio competencias en materia medioambiental, configurándose asimismo una obligación para la Administración local.

Pues bien, el problema del ruido requiere una asignación de competencias en consonancia con su naturaleza física. Aunque esta distribución ha sido tardía, y cada Administración ha actuado sobre la materia de forma dispar y poco cohesionada. La tardanza en la elaboración de esta legislación básica en materia de ruido ha propiciado que numerosas Comunidades Autónomas se anticipasen en la elaboración de sus propias normas sobre la materia. Así, en la Comunidad Autónoma de Galicia encontramos la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de Protección contra la Contaminación Acústica; en Madrid, el Decreto 79/1999, de 27 de

<sup>10</sup> La legislación sobre el ruido afecta a diferentes sectores. En particular, la Ley 37/2003 incide en la planificación urbanística; la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; las diferentes normas de Intervención Integral de la Administración Ambiental; y la Ley de la Navegación Aérea, 48/1960, de 21 de julio.

<sup>11</sup> Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril. BOE n.º 80, de 3 de abril.

<sup>12</sup> Ley General de Sanidad. Ley 14/1986, de 25 de abril. BOE n.º 102, de 29 de abril.

mayo, por el que se aprueba el Régimen de Protección contra la Contaminación Acústica; y en Cataluña en la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica.

Lo mismo sucede con la legislación local, pues los distintos Ayuntamientos, haciendo uso de su competencia ejecutiva, desarrollaron, en sus correspondientes ordenanzas sobre protección del medio ambiente urbano, el régimen de prevención, control y sanción del ruido.

El problema al que nos enfrentamos es la coexistencia de toda esta legislación nacida con anterioridad a la elaboración de una norma básica estatal, y de la que se puede predicar su gran homogeneidad. El legislador estatal, consciente de ello, y de la necesidad de una actuación coordinada de todas las Administraciones públicas, prevé una serie de mecanismos de distribución competencial, cuya máxima representatividad la encontramos en el artículo 4 de la Ley del Ruido.

Efectivamente, fue más allá de la mera transposición, y con la finalidad de obtener una mejora en la calidad acústica, la Ley articula normas de distribución de competencias y los subsiguientes mecanismos adecuados para conseguirlo. El artículo 4, cuyo título es el de «atribuciones competenciales», contiene las materias objeto de atribución competencial (apdo. 1); así las competencias exclusivas del Estado cuando las materias del apartado 1 afecten a infraestructuras de competencia estatal (apdo. 2); y las obras de interés público de competencia estatal, para la suspensión provisional de los objetivos de calidad.

Pero resulta de obligado estudio el apartado 4, en cuanto dispone que en los restantes casos (fuera del alcance de la materia del apartado 2 y 3): a) se estará, en primer lugar, a lo que disponga la legislación autonómica; b) en su defecto, la competencia corresponderá a la comunidad autónoma si el ámbito territorial del mapa de ruido de que se trate excede de un término municipal, y al ayuntamiento correspondiente, en caso contrario.

Por lo tanto, corresponde a la Comunidad Autónoma la distribución de competencias para la elaboración, aprobación y revisión de los mapas acústicos y la correspondiente información al público; la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y sus limitaciones; la delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido; la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica; la elaboración, aprobación y revisión del plan de acción; la ejecución de las medidas previstas en el plan; la declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial, así como la elaboración, aprobación y ejecución del plan zonal específico, y la adopción de las correspondientes medidas correctoras; la delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones y zonas tranquilas en campo abierto. Aunque deberá estarse al desarrollo reglamentario <sup>13</sup>, para ver la trascendencia real y práctica que va a alcanzar esta nueva regulación de protección frente al ruido.

Por su parte, la atribución de funciones a la Administración local se prevé de forma expresa respecto de la aprobación de ordenanzas sobre ruido y en la adaptación de las existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de la Ley y de sus normas de desarrollo. No obstante, la realidad de las cosas

<sup>13</sup> La Ley realiza numerosas remisiones a su desarrollo reglamentario.

es que la mayor parte de los grandes municipios ya contaban con Ordenanzas aprobadas con carácter previo a la propia Ley del Ruido. De ahí que el punto conflictivo será su adaptación y el plazo para hacerlo. Los emisores acústicos sometidos a las previsiones legales actuales pueden superar los límites de inmisión que se establezcan reglamentariamente. En este sentido, la Disposición Transitoria primera ordena la adaptación de los emisores acústicos existentes antes del día 30 de octubre de 2007. Por lo que, ante la existencia de emisores que, sin haberse adaptado a las nuevas exigencias, sobrepasen los límites, podrán establecerse medidas provisionales, como el precintado de aparatos, equipos o vehículos; clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones o del establecimiento; suspensión temporal de la autorización ambiental integrada; medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño, etc.

#### 4. MEDIDAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Tal como se ha expuesto en el apartado anterior la competencia de la Administración local, y más concretamente, de los Ayuntamientos en la protección del medio ambiente deriva del artículo 25.2 f) de la LBRL. Siendo pues ésta una atribución de la ley no puede serlo sino a título obligatorio, y en ningún caso, se está ante una facultad discrecional sino de ejercicio necesario.

Por ello, producida una situación de inmisión, con existencia de molestias reales, la Administración local deberá intervenir, con todas las medidas legalmente establecidas a su alcance para reponer la situación jurídica o el derecho vulnerado. Mas la correcta protección del medio ambiente determina la necesidad de evitar cualquier situación de hecho que pueda producir una vulneración de este bien jurídico, por ello, en primer lugar la Administración deberá adoptar toda una serie de medidas preventivas, entre las que destaca la formación y educación de su población, así como la corrección de situaciones y actividades contaminantes. Para ello se establece una normativa específica medioambiental, y, en concreto, en materia de ruido <sup>14</sup>. En cualquier caso, no puede desconocerse la existencia de otras competencias municipales, interrelaciones, que inciden en la materia, dada su horizontalidad, y que suponen instrumentos al servicio de los Ayuntamientos en aras a la debida protección de su población, tales como la relativa a la competencia urbanística <sup>15</sup>.

Pues bien, a continuación serán analizados cada uno de estos mecanismos de intervención.

<sup>14</sup> 1. *Recomendación 613/2003, de 6 de agosto de 2003 (2003/48904)*, Recomendación de la Comisión, de 6 de agosto de 2003, relativa a las Orientaciones sobre los métodos de cálculo provisionales revisados para el ruido industrial, procedente de aeronaves, del tráfico rodado y ferroviario, y los datos de emisiones correspondientes. 2. *Directiva 10/2003, de 6 de febrero de 2003 (2003/1996)*. Disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a exposición de trabajadores a riesgos derivados de agentes físicos (ruido) (Parlm. y Consejo CE). 3. *Directiva 49/2002, de 25 de junio de 2002 (2002/29424)*. Evaluación y gestión del ruido ambiental (Parlm. y Consejo CE). 4. *Directiva 30/2002, de 26 de marzo de 2002 (2002/5540)*. Normas y procedimientos para introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en aeropuertos comunitarios (Parlm. y Consejo CE).

<sup>15</sup> En concreto el artículo 25.2 d) de la LBRL establece que «2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias.» ... «d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales».

*La potestad reglamentaria municipal.*

Los Ayuntamientos no sólo podrán sino que deberán dictar ordenanzas municipales en aras a establecer la necesaria protección medioambiental de los ciudadanos en su término municipal, en ejercicio de las competencias reconocidas en los artículos 4.1 de la LBRL y 55 del Texto Refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local en relación con el artículo 25.2 f) de la LBRL y las previsiones de la Ley 37/2003, del Ruido.

Nótese que la protección de los ciudadanos frente al ruido no puede sino desarrollar lo establecido en la normativa estatal y la de la correspondiente Comunidad Autónoma en este campo. Por tanto, la Ley del Ruido y las correspondientes de las Comunidades Autónomas constituyen un mínimo de mínimos, y, en cualquier caso, las infracciones y sanciones administrativas en la materia serán aquellas que se hayan establecido en normas con rango de Ley, en virtud del principio de legalidad en materia sancionadora administrativa, de conformidad con el artículo 25 de la CE.

*Preventivas.*

Dentro de las medidas preventivas destacan, por su amplitud, las competencias administrativas en materia de planeamiento urbanístico.

Los Planes Generales Municipales de Ordenación, en adelante PGMO, y los demás instrumentos urbanísticos, normativos y no normativos, constituyen instrumentos fundamentales para la prevención de la contaminación acústica.

Así el PGMO en el suelo urbano llega a la regulación pormenorizada de los terrenos y de la edificación, es decir, actúa como verdadero plan parcial o plan de detalle, al establecer minuciosamente el régimen del uso del suelo y su aprovechamiento. Al respecto no es menos importante para el caso del suelo no urbanizable, en la medida que establece una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad, en su caso, y los programas de actuación urbanística; y ello porque en cualquier caso el legislador urbanístico debe prever zonas de edificación diferenciadas entre aquellas destinadas a usos residenciales y las que lo sean para otros usos.

Pues bien, es en el marco de los instrumentos anteriores en el que el legislador debe ser especialmente cuidadoso con la regulación de aquellos usos, que por ser generadores de una posible contaminación acústica y de agresión hacia el medio ambiente, no deben establecerse en zonas reservadas al uso residencial. Incluso se debería hacer uso de los planes especiales para la adecuación geográfica de ciertas actividades generadoras de posibles focos contaminantes.

Y, finalmente, será con las concretas ordenanzas municipales de edificación y uso del suelo con las que los Ayuntamientos deberían regular concretas medidas medioambientales; estableciendo la obligatorie-

dad de que las nuevas construcciones para usos residenciales se proyecten y realicen teniendo en cuenta la necesaria protección de los ciudadanos, tanto a través de medidas de aislamiento acústico, como del propio diseño de las viviendas orientando las estancias de descanso lejos de posibles focos de contaminación, o fijar requisitos de aislamiento acústico de los edificios en función de sus usos. Medidas tales como las que ya preveía la Ley 16/2002, de 28 de junio, contra la contaminación acústica de la Generalitat de Cataluña.

Las medidas urbanísticas, junto con las establecidas en otros órdenes, son las que conducirán a una mayor efectividad de la normativa sectorial contra el ruido; así coadyuvan normas como la prohibición de la circulación de vehículos de alto tonelaje por el centro de las ciudades; sancionar las conductas de los conductores de vehículos con tubos de escape no homologados o anómalos.

### *Las licencias.*

Tal como se ha ido exponiendo, todas estas competencias son medios que en muchos casos actúan de forma concurrente. Las licencias se configuran principalmente como instrumento de intervención de carácter preventivo, puesto que entran en juego antes de la puesta en funcionamiento del emisor acústico. No obstante, la Ley del Ruido lo dota de eficacia en tres frentes: el preventivo, el de control y el correctivo. Sin perjuicio de las medidas provisionales que en un supuesto dado pueden ser adoptadas por la Administración.

En cuanto a su carácter preventivo, se prevé la intervención administrativa sobre los emisores acústicos asegurando la adopción de medidas adecuadas de prevención y que no supere ningún valor límite de emisión. Esta intervención prevista en la Ley del Ruido no supone en ningún caso la introducción de una nueva figura de autorización administrativa, sino que la evaluación se integra en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa. Por lo tanto, las previsiones contenidas tanto en la Ley como en los reglamentos de despliegue serán aplicados por las Administraciones públicas en las actuaciones relativas al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, en las actuaciones relativas a licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961 o en la normativa autonómica que resulte de aplicación, y en el resto de autorizaciones, licencias y permisos que habiliten para el ejercicio de actividades o la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica. Asimismo, los cambios en las mejoras técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión sin imponer costes excesivos pueden dar lugar a la revisión de los actos de intervención administrativa previamente acordados, y sin que se derive derecho de indemnización de dichos costes.

Respecto a los mecanismos de control, sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, la Administración competente no sólo podrá sino que deberá establecer en los términos previstos en la autorización, licencia u otra figura de intervención, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas.

Como medidas correctivas, se prohíbe la concesión de nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión

incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas. No obstante lo anterior, aun incumpléndose los objetivos de calidad acústica, se faculta la concesión de nuevas licencias siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior.

Asimismo, se prevén unas medidas provisionales que actúan sobre las licencias, pudiéndose acordar la suspensión temporal de la autorización ambiental integrada, la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, la licencia de actividades clasificadas u otras figuras de intervención administrativa en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, para conseguir el cese de la emisión sonora.

#### *Medidas económicas, financieras y fiscales.*

Las Corporaciones Locales deben establecer medidas económicas para fomentar la prevención de la contaminación acústica en sus términos municipales, especialmente a favor de los vecinos de zonas residenciales y de los agentes focos contaminantes.

Estas ayudas pueden revestir múltiples modalidades, desde el otorgar subvenciones directas para la adopción de las medidas, por ejemplo para la dotación de cerramientos de los huecos de las fachadas, doble acristalamiento de las estancias de descanso o en aras a que las actividades industriales, comerciales o lúdicas ruidosas adopten las nuevas tecnologías surgidas en orden a la prevención de generación de ruidos exteriores, mejoras del aislamiento. O bien otro tipo de ayudas indirectas como puedan ser la reducción de los impuestos municipales cuando se adopten las medidas requeridas.

Pero las medidas de este carácter para ser realmente efectivas deberían acometerse por la Administración en su conjunto, es decir, en coordinación con las distintas Administraciones implicadas en la materia. En el ámbito estatal tanto con ayudas directas como indirectas, por ejemplo con desgravaciones especiales en los impuestos directos para aquellos gastos realizados en investigación y desarrollo en la materia. Y lo mismo es predicable para las Administraciones autonómicas, que deben colaborar en la financiación de las medidas correctoras necesarias de los focos contaminantes, que no puedan ser eliminados, y procediendo, en la medida de lo posible, a subvencionar el abandono de aquellas actividades especialmente contaminantes y cuyo servicio pueda ser prestado de una forma menos agresiva para el medio ambiente.

Así, medidas económicas que se adoptaron para otros fines, como pueda ser la subvención a particulares por la baja en la circulación de vehículos con una antigüedad determinada, no sólo beneficia a la seguridad en el tráfico, por la consiguiente renovación del parque automovilístico, sino también al medio ambiente, y dentro de él también a la contaminación acústica, sobre todo en vehículos como los de gasoil. Del mismo modo que, siguiendo el ejemplo, la industria automovilística debería recibir también ayudas destinadas a lograr una reducción en los ruidos de los vehículos que fabrica.

*Medidas formativas, educativas e informativas.*

Estas medidas, largo tiempo olvidadas, se han revelado como esenciales en toda política que se adopte. Es evidente que si se dictan leyes en esta materia y no es informada la población sobre las normas cívicas necesarias a mantener socialmente resultará difícil lograr la efectividad de cualquier medida. Esencial es que dicha formación y educación lo sea a una corta edad.

Hasta hace unos años nuestro sistema educativo, especialmente el público, se centraba única y exclusivamente en conseguir la memorización de conocimientos reglados –datos, cifras y letras–. Actualmente es indiscutida la formación humana y social de los escolares para lograr ciudadanos plenamente integrados y con capacidad para tener una buena relación social, cualquiera que sea el ámbito que se examine. Por ello, es esencial que se forme a los niños en el colegio respecto a los comportamientos que inciden en el medio ambiente, en general, y en la calidad acústica, en particular.

Del mismo modo, es necesario dar a conocer al resto de la población las normas adoptadas en materia de protección de la calidad acústica, así como formar la debida conciencia de su importancia, a través de las pertinentes campañas publicitarias y formativas. De escasa utilidad resulta que la Administración establezca unas normas de comportamiento vecinal en materia de ruido si no se informa debidamente a las comunidades de propietarios. Así, dado que los municipios son los encargados de desarrollar estas concretas normas serán los que deberán difundir sus conocimientos al menos entre las asociaciones de vecinos. Y es paradójico que las normas que mayor repercusión pueden tener en este ámbito, como son las ordenanzas municipales, son las que ordinariamente resultan menos conocidas en su concreto contenido por los ciudadanos. En este sentido, en el ámbito autonómico catalán, según dispone la Ley autonómica ya mencionada, las ordenanzas municipales deberán regular, entre otras, la actividad de carga y descarga, los trabajos en la vía pública, las actividades propias de las relaciones de vecindad, tales como el uso de electrodomésticos, instrumentos musicales y animales domésticos. Asimismo, para la debida aplicación de estas normas además se necesita una adecuada concienciación del ciudadano respecto a su deber hacia los demás. En similar sentido se pronuncia el Libro Blanco del Ruido de Madrid. En conclusión, se revela como esencial la educación para eliminar conductas sociales que se han arraigado en algunas ciudades como la cultura del botellón.

*Medidas de vigilancia, control y sanción.*

En todas las ciudades existen focos contaminantes constantes. En este problema inciden especialmente actividades lúdicas, tales como espectáculos, discotecas, bares musicales, entre otros. Es evidente, que para estas actividades existen medidas preventivas varias constituidas especialmente por la normativa reguladora de las correspondientes licencias, tanto de actividad, como de establecimientos y ambientales.

No obstante, en aquellos supuestos en que se vulnere la normativa de aplicación, o aún antes, el hecho que en su momento cumpliera la normativa, no significa que haya de dejarse posteriormente actuar libremente, sino que la Administración tiene una obligación de vigilancia respecto al desarrollo de dicha actividad.

En este ámbito son de destacar la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana, y las correspondientes leyes autonómicas y normas de desarrollo en materia de Policía, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

En este sentido, se considera esencial que la Administración local, que es la principalmente competente, tenga censados adecuadamente los establecimientos generadores de problemas, los controle periódicamente a través de las correspondientes inspecciones, y, en su caso, requiera para que adopten las medidas adecuadas, y en su defecto, precinte, y hasta proceda al cierre de los incumplidores, sin perjuicio de las potestades sancionadoras.

Para que el ciudadano además pueda colaborar debidamente con las funciones de la Administración en este ámbito es necesario que tenga efectivamente conocimiento de los mecanismos existentes a su disposición para denunciar aquellas actividades vulneradoras de la normativa; mecanismos que, por otra parte, deben ser ágiles y accesibles a cualquier ciudadano, permitiendo incluso su anonimato para lograr una mayor colaboración y en aras a permitir un mejor desarrollo de la vida comunitaria, sin crear problemas de vecindad añadidos.

Para lograr la efectividad de estas medidas de vigilancia y control es necesario que la policía municipal cuente con la debida formación, a través de un protocolo adecuado de actuación, respetuoso con los derechos de los ciudadanos, tanto del causante o responsable del foco contaminante como los de las posibles víctimas.

Y unida al control de la concreta política de protección de la contaminación acústica, una vez más, debe hacerse referencia a la interrelación de la misma con la adecuada realización de otras actividades y obligaciones de la Administración, en este caso en materia también de protección, vigilancia y control, de las infracciones en seguridad vial, o en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, porque muchas veces se darán infracciones concurrentes de diversas normas sectoriales.

Y para finalizar, no puede dejar de recordarse que, en cualquier caso, la Administración tiene la obligación directa de realizar todas aquellas actividades que redunden especialmente en beneficio de su población; así piénsese en la sustitución progresiva del asfalto tradicional por el poroso, que en aquellas calles con especial circulación tanto ha revertido en beneficio del descanso de los ciudadanos.

## **ORIENTACIONES ESPECÍFICAS DE INTERVENCIÓN**

Los Tribunales han venido revisando los criterios de intervención de la Administración en aras a conseguir la protección del medio ambiente y de la salud de las personas. Así, el estudio de los fundamentos de las resoluciones más trascendentes constituye un material valioso tanto para la Administración que ha de intervenir, como para el perjudicado que quiere ver respetados sus derechos.

Los primeros pronunciamientos vienen del TEDH, el cual ha establecido la dirección en la que deben actuar los poderes públicos. De todas sus resoluciones, conviene destacar las siguientes:

En primer lugar, la sentencia del caso LÓPEZ OSTRÁ <sup>16</sup>, donde el Tribunal estima el recurso planteado, al entender que el Estado español no había sabido alcanzar un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad –el de disponer de una estación depuradora– y el del disfrute efectivo por la recurrente de su derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar.

En la sentencia del caso Guerra <sup>17</sup>, como en el caso LÓPEZ OSTRÁ, el Tribunal destaca que los ciudadanos denuncian no un acto del Estado sino de su inactividad. Así pues, lo determinante es si las autoridades nacionales han adoptado las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva de la vida privada y familiar de los interesados. De esta intensificación de la protección de los derechos de la persona han sido receptores nuestros tribunales, cuyo primer y máximo exponente lo encontramos en los fundamentos de la STC 119/2001, aunque desafortunadamente no pueda predicarse lo mismo de su fallo.

Sin embargo, la reciente sentencia del caso MORENO GÓMEZ <sup>18</sup>, el TEDH, revisa la decisión del TC en Sentencia 119/2001. Y así, viene a intensificar más la protección de la persona, en cuanto no considera procedente exigir a la afectada que pruebe algo que las mismas autoridades locales reconocieron oficialmente con anterioridad, al declarar el lugar donde vivía como zona acústicamente saturada. Señala, asimismo, que el Tribunal conecedor del recurso de amparo fue excesivamente prudente en la valoración de la prueba, aun existiendo una declaración oficial. Deja de tener en cuenta únicamente el ámbito domiciliario para extenderse a la amplitud del **entorno circundante**.

En lo que se refiere a la sentencia recaída en el caso del aeropuerto de Heathrow <sup>19</sup>, el Tribunal introduce dos consideraciones esenciales: la primera, en cuanto que en un campo sensible como es la protección medioambiental, la mera referencia al bienestar económico del país no es suficiente para imponerse sobre los derechos de los demás; y en segundo lugar, debe exigirse a los Estados que minimicen, hasta donde sea posible, la injerencia en estos derechos, intentando encontrar soluciones alternativas y buscando, en general, alcanzar los fines de la forma menos gravosa para los derechos humanos. En definitiva, el Estado demandado no había encontrado el justo equilibrio entre el bienestar económico del Reino Unido y el disfrute efectivo del derecho de los recurrentes al respeto de sus domicilios y de sus vidas privadas y familiares.

Ante este panorama, las nuevas perspectivas abiertas por el TEDH y acogidas por nuestros tribunales vienen a significar una más efectiva tutela judicial de los ciudadanos frente al problema apuntado, teniendo, como consecuencia, la mayor atención por parte de los Poderes Públicos. En definitiva, se espera que estas acciones individuales vengán a activar los mecanismos de la Administración para dar solu-

<sup>16</sup> TEDH, Sentencia de 9 de diciembre de 1994, n.º 1994/496.

<sup>17</sup> TEDH, Sentencia de 19 de febrero de 1998, n.º 1998/875.

<sup>18</sup> TEDH, Sentencia de 16 de noviembre de 2004, n.º 4143/02. Véanse consideraciones hechas a la misma en el punto 2.2 de este trabajo.

<sup>19</sup> TEDH, Sentencia de 2 de octubre de 2001, n.º 2001/567.

ción al problema, desde una óptica **preventiva**, como viene siendo proclamada desde todos los sectores comprometidos con la protección del medio ambiente, y no a través de soluciones particulares y parciales basadas en la reparación del mal causado, que no dejan de evidenciar una virtual impotencia de la sociedad frente al problema.

Por lo tanto, la jurisprudencia del TEDH viene a proclamar la necesaria actividad de los poderes públicos, ponderando en cada momento los derechos en juego, y llevando a cabo todas las medidas que estén a su alcance. En síntesis, el criterio orientador es sin duda el espíritu de la norma ambiental: procurar un medio ambiente adecuado, en el que la vida sea soportable, sin que sea legítimo que unos tengan que soportar las inmisiones de otros, y en el caso que concurren intereses aparentemente nivelados, será la Administración la que tenga que ponderarlos debidamente e intervenir aplicando aquellas medidas que los hagan conciliables.

En esta línea, en la ponderación de intereses han de valorarse todos los aspectos, tanto negativos como positivos. Así, hablamos del ruido como externalidad negativa del progreso, o en palabras del Tribunal Constitucional, como riesgo de una sociedad tecnológicamente avanzada, para referirnos a las consecuencias negativas de actividades que por su objeto producen beneficios a la sociedad. Por ello, la Administración ha de procurar buscar la satisfacción de todos los intereses en juego, actuando sobre la totalidad de ellos. Así, en términos del Tribunal Supremo, «las medidas a adoptar por la Administración deben incidir tanto en el punto de emisión como en el de recepción, aunque lo deseable es la actuación sobre los puntos de inmisión» (STS de 7 de mayo de 2002).

Por lo tanto, en todas las medidas que la Administración competente lleve a cabo deberá potenciar al máximo la interpretación del ordenamiento jurídico conforme a los derechos fundamentales y principios y valores constitucionales. Y proteger los derechos de mayor importancia. Por ejemplo, el derecho al descanso, la tranquilidad y el derecho ajeno frente al «derecho a divertirse» (STSJ Murcia de 29 de octubre de 2001, n.º 774/2001) acogiendo la idea de que los derechos fundamentales no pueden ser objeto de transacción, por lo que siempre tendrá que existir intervención protectora, independientemente de la causa de la inmisión y las circunstancias que rodean al afectado. En la labor revisora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se entra a cuestionar la actividad municipal, si se trató de una intervención decidida y eficaz, o si por el contrario hubo actitud omisiva o negligente, existiendo dejación de funciones.<sup>20</sup>

La Administración ha de tener en cuenta que su inadecuada actuación conlleva la vulneración de derechos de naturaleza particularmente individual. Y ello aunque el derecho al medio ambiente, configurado en la CE, es un derecho colectivo. De modo que sería más eficaz una actuación teniendo presentes los derechos colectivos, incidiendo particularmente sobre la fuente, y no meramente el derecho del par-

<sup>20</sup> El juzgador encuentra material normativo suficiente, la STS de 7 de mayo de 2002, ya citada, cuando señala: «la propia Ley Regional atribuye en su artículo 23 competencias a los ayuntamientos, y regula las medidas disciplinarias en los artículos 70 y siguientes... y, más concretamente, la ordenanza municipal señala limitaciones acústicas, que han sido manifiestamente sobrepasadas». Finaliza su fundamento jurídico atribuyendo responsabilidad al demandado en los siguientes términos: «teniendo a su disposición recursos legales para evitar aquellos daños, el Ayuntamiento demandado rehusó de hacerlo, con una clara dejación de su deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona».

ticular que demanda a la Administración tras una inmisión prolongada en el tiempo. Por ejemplo, la instalación de pantallas acústicas en la vía no debería tener como causa la proximidad de viviendas, sino la posibilidad de que cualquier persona pueda ser receptora de dichas inmisiones. Tampoco cabe invocar la temporalidad de la inmisión, ya que esa misma persona puede estar expuesta a lo largo del día a multitud de agresiones acústicas, lo que le acabará produciendo un grave perjuicio. Lo deseable será otra vez la adecuada ponderación de intereses. Ahondando en esta línea, la transversalidad de la materia lleva forzosamente a armonizar todas las políticas que tengan incidencia en la contaminación acústica. En este punto la Administración local ya está trabajando en esa dirección. A modo de ejemplo, citar cómo en algunos municipios se asfalta la calzada con materiales absorbentes, para evitar la propagación de las vibraciones que produce el tráfico rodado; se utilizan vehículos de transportes más silenciosos; aparatos de elevación, de aire acondicionado, de cierre, etc., menos ruidosos.

Ante estos hechos, la Administración deberá ejecutar una actividad exigible y proporcionada (STS de 8 de noviembre de 2002). Toda no intervención o intervención de la Administración que esté por debajo de estas exigencias constituirá una conducta omisiva.

En cuanto a la proporcionalidad, la actividad interventora ha de guardar proporción con la gravedad de los hechos. Si de los resultados se concluye que no eran suficientes, la Administración incurre en pasividad. Y si se trata de una conducta de pasividad vulneradora de algún derecho fundamental se autoriza al perjudicado a acudir al procedimiento especial regulado en la Ley 62/1978, de protección de derechos fundamentales (STS de 18 de noviembre de 2002), actualmente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por lo tanto, no basta la mera actividad, sino una actividad eficiente. El ordenamiento jurídico no atribuye a la Administración la función de intervenir, sino que es el objetivo del medio ambiente adecuado el fin último, atribuyendo la facultad a la Administración para intervenir y alcanzar ese fin. La intervención que no tenga como resultado la consecución de un ambiente adecuado será ineficiente y, por lo tanto, reprochable, tanto o más como la inactividad. Su actuación debe además estar inspirada bajo el principio de la prevención, es decir, el objeto de la protección contra la contaminación acústica no puede consistir en la reparación de daños producidos por consecuencia de ruidos y vibraciones, sino que debe abarcar la preservación de los valores de calidad acústica. Para ello, la Administración competente debe en cada caso disponer lo necesario para que cese la situación de riesgo, adoptando las medidas correctoras oportunas. Es decir, la corrección como segundo criterio.

La pasividad municipal reprochable, dadas las exigencias de la Ley de Bases de Régimen Local, se manifiesta en la dejación de la competencia. Los elementos suficientes para establecer un juicio de inactividad son: por un lado, los documentos y testimonios que acreditan las reiteradas denuncias de la demandante. Y por otro, la no constancia en el expediente administrativo de una respuesta municipal tanto a las denuncias presentadas y a las actas de infracción levantadas a raíz de inspecciones (STS de 29 de mayo de 2003).

## 5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal como ya se ha determinado, nuestro marco constitucional reconoce el Derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona, estableciendo un deber de los poderes públicos de velar por él, artículo 45 de la CE. Asimismo, se reconoce el derecho del conjunto de la población, es decir, sin discriminación alguna por razón de lugar de residencia, horarios de trabajo, u otros, a la protección debida de su salud. También se ha demostrado que el ruido excesivo crea en los ciudadanos dolencias que repercuten claramente en su estado de bienestar, pudiendo causar perjuicios en la salud, que según el propio artículo 42 de la CE, deben ser tratados ya de forma preventiva.

Cierto es que la regulación positiva se ha encargado de articular de forma muy precisa las responsabilidades de los autores directos del ruido; así en el ámbito del Derecho Administrativo, la Ley de Ruido, y el resto de la normativa citada. Sin embargo, no se debe olvidar que estas responsabilidades y consecuencias jurídicas de la vulneración de la normativa sobre la materia lo son para sus autores tanto en el ámbito penal, civil, laboral o administrativo.

No obstante, las responsabilidades en la materia no sólo alcanzan a los autores materiales del ruido, sino que la Administración pública y, esencialmente, los Ayuntamientos, tienen una clara responsabilidad en orden a evitar los ruidos excesivos; responsabilidad que nace de los deberes constitucionales ya citados. Y en cuanto a garante de la salud pública y de un medio ambiente adecuado tiene obligaciones en materia de prevención, vigilancia y corrección.

De este modo, establecidas las obligaciones de la Administración, previstas a título obligatorio, en aquellos supuestos de incumplimiento de las medidas de protección de los ciudadanos frente al ruido en los que concurre una dejación por parte de la Administración de cualquiera de sus responsabilidades en materia de prevención, vigilancia o corrección, o aun cuando estas medidas son aplicadas de forma incorrecta por los poderes públicos, existirá un derecho del ciudadano perjudicado al resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, lo que deriva claramente del principio de la responsabilidad administrativa.

En este sentido, basta simplemente acudir a la regulación general de la responsabilidad administrativa y a los principios jurisprudenciales sentados respecto de la misma. Y ello debe ser especialmente reseñado en la medida que las Administraciones locales en muchos casos olvidan que la tan citada responsabilidad no lo es sólo del responsable directo del ruido, como parece desprenderse de la regulación específica en materia de ruido (tanto la legislación estatal, como autonómica o de la ordenanzas municipales), sino que lo es también de la propia Administración en la medida que no ha hecho lo debido en muchos casos para evitar ese ruido, cuando éste es causante de un daño para el ciudadano.

En este sentido, el artículo 106.2 de la CE determina que los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Ahora bien, esta responsabilidad está sujeta a unos requisitos que para la Administración pública en general se recogen en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común<sup>21</sup>. El artículo 139 de la LRJAP y PAC preceptúa que: «1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. 2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas».

La jurisprudencia se ha encargado de precisar a través de numerosas sentencias cuáles son los requisitos que determinan el nacimiento de esta responsabilidad patrimonial de la Administración, y en concreto los siguientes:

1. Que se produzca un daño o perjuicio. En el ámbito que nos ocupa ha interpretado el Tribunal Constitucional cuándo alcanza relevancia jurídica el hecho que origina el daño o perjuicio, exigiendo **que el ruido sea evitable e insoportable; que impida el ejercicio de los derechos; y que tal lesión o perjuicio provenga de una acción u omisión de un ente público**<sup>22</sup>. En cuanto al primer presupuesto de hecho, que el ruido sea evitable e insoportable, jugarán especial papel los reglamentos que establezcan los mapas acústicos y los planes de acción previstos en la Ley del Ruido y que constituyen los ejes fundamentales de la política preventiva contra el ruido emanada de la UE. En ellos se establecerán los límites de la tolerancia y su evitabilidad. Lo que no quiere decir que en la actualidad no existan normas que establezcan tales límites. Contrariamente a lo que pueda deducirse, y como viene demostrándose en las numerosas resoluciones judiciales y expedientes sancionadores, existen límites, contenidos principalmente en las ordenanzas municipales, aunque la cohesión brilla por su ausencia, imperando una gran dispersión cuyos extremos dependen de la sensibilidad de cada Administración frente al problema que articulará una normativa más estricta o más permisiva, y lo mismo que frente a su cumplimiento.

<sup>21</sup> BOE n.º 285, de 27 de noviembre.

<sup>22</sup> En este sentido, y respecto de este primer requisito, el Tribunal Constitucional afirma que el mandato constitucional de proteger la salud (art. 43 CE) y el medio ambiente (art. 45 CE) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. No obstante, y para que puedan ser invocados ante los tribunales por los sujetos afectados, necesitan su concreción legal. Pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la eficacia de los principios que de aquellos preceptos emanan, siendo aplicados directamente por los órganos judiciales. Aunque esta cuestión no parece que haya de plantearse en un futuro, en atención al despliegue normativo que está produciendo la transposición de la Directiva. Y tal como se ha determinado, y dado que los límites de tolerancia del ruido se hallan en normas dispersas y concretas, como pueden ser las Ordenanzas municipales, no se han tenido en consideración estrictamente las mediciones y límites acústicos, sino, como indica el Tribunal Constitucional en SSTC 119/2001, 156/2000 y 240/2000, entre otras: «debemos denegar el amparo de los indicados derechos sustantivos toda vez que no se ha acreditado que nos encontremos ante la existencia de una lesión *real y efectiva* de los derechos fundamentales aducidos imputable al Ayuntamiento... requisito inexcusable habida cuenta del carácter subjetivo de este remedio para la protección de los derechos fundamentales». Aspecto este último que hace referencia al segundo presupuesto de hecho que fija la STC de 24 de febrero de 2004. Respecto al tercer presupuesto, se exige que el daño proceda de una acción u omisión de los poderes públicos, disponiendo el ordenamiento de numerosas normas que atribuyen la competencia de intervención y que, por consiguiente, la dejación de funciones o inactividad, legitiman activamente a la víctima del ruido causado por la omisión. Volviendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en sus resoluciones se acoge la responsabilidad de la Administración ante la permisividad frente al reiterado incumplimiento por los titulares de los focos de emisión, representando una auténtica inaplicación de las normas locales y una desatención de las normas que atribuyen a la Administración la responsabilidad de garantizar un medio ambiente adecuado.

2. Que este daño o perjuicio sea efectivo, evaluable económicamente e individualizable. Lesión que puede ser tanto en bienes como en derechos, e incluye no sólo los daños materiales o físicos sino también los morales, y determinación que no puede ser indeterminada ni prematura. En este sentido, la carga de la prueba de los daños así como de su cuantía, con la correcta determinación del porqué del *quantum* de la misma corresponde al reclamante <sup>23</sup>.
3. El derecho a reclamar en aplicación de lo que establece el artículo 142.5 de la LRJAP y PAC prescribe al año de haberse producido el hecho o acto que motiva la indemnización o desde que se manifestó el efecto lesivo. Y para el caso de los daños de carácter físico o psíquico de las personas el inicio de dicho cómputo deberá entenderse desde la curación o desde el día en que pudo determinarse el alcance de las secuelas.
4. El daño o perjuicio debe derivar del funcionamiento de un servicio público.
5. La relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el daño ocasionado ha de ser directa, inmediata y exclusiva, es decir, sin que concurra culpa de la propia víctima o un tercero, y sin que exista causa de fuerza mayor. La prueba de dicha relación de causalidad corresponde asimismo al recurrente.

En consecuencia, deberá comprobarse si en cada uno de los supuestos acontecidos en la práctica se dan todos y cada uno de los requisitos señalados para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, entendiendo que el funcionamiento del servicio público será según los casos, o bien el otorgamiento de las correspondientes licencias, o bien, no verificar que se estén cumpliendo las prescripciones técnicas de las mismas, o la no formulación de los adecuados planes urbanísticos, entre otros.

En concreto, si se analiza la jurisprudencia recaída en la materia se pueden hallar, entre otros, los siguientes supuestos, amén de los mencionados anteriormente:

En este sentido, la STS 3.<sup>a</sup> sección, de fecha 29 de mayo de 2003, recurso 7877/1999, Ponente MAURANDI GUILLÉN, Nicolás, estima el recurso contencioso-administrativo y anula la actuación municipal impugnada por haber vulnerado el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el artículo 18.2 de la CE, condenando al Ayuntamiento de Sevilla a que mantenga la clausura de la actividad de discoteca que dio origen al litigio, mientras no se adopten las medidas necesarias para impedir totalmente ruidos y vibraciones que afecten a las viviendas próximas. Y ello en aplicación de la debida tutela del espacio físico domiciliario frente a atentados medioambientales que atenten gravemente su normal disfrute.

---

<sup>23</sup> El Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en numerosas ocasiones. Así, en la STC de 23 de junio de 2003 se reconoce que *el deber de la Administración no sólo alcanza a la observación de las medidas formalmente articuladas, sino a que el contenido del derecho al medio ambiente se articula entorno a las «molestias reales»*. Por lo tanto, es su deber el de evitar aquellas molestias que sufran los ciudadanos. El criterio de intervención será la existencia de molestias **evitables e insoportables**. Por lo que han de revestir de una cierta gravedad. Así, en cuanto a la determinación de la *gravedad* de la inmisión, no ha de tenerse en cuenta exclusivamente el *tiempo* de exposición, sino en la real alteración del medio ambiente que suponga, no sólo una vulneración de la legalidad, sino alteración de la realidad que cause molestias ciertas y probadas. (En este sentido, la STS de 23 de junio de 2003).

En este caso fueron alegados como vulnerados los artículos 15, 17, 18 y 19 de la CE; sin embargo, sólo se reconoció como vulnerado el artículo 18.2 de la CE. Considera el Tribunal que efectivamente la pasividad municipal en una materia de su competencia determina el nacimiento del derecho a la indemnización de los daños sufridos como consecuencia de dicha vulneración. Entiende que el daño producido por el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno, citando a la OMS. Asimismo, reconoce que en casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar privándola del disfrute de su domicilio. En el caso de autos, el Ayuntamiento demandado no adoptó las medidas que podían impedir el ruido procedente de una discoteca y que estaban en su ámbito de competencias, las examinadas en nuestro punto 4. Finalmente, es destacable de esta sentencia cómo se evalúa, a entender del Tribunal, el *quantum* del daño sufrido, al establecer que los daños están representados por la imposibilidad de utilizar dicho domicilio habitual y la correlativa necesidad de buscar otro para evitar molestias, o cuando se continúe en el propio domicilio la incomodidad o sufrimiento moral y físico experimentado en la vida personal; consecuencia de ello el Tribunal únicamente estimó indemnizables en este caso los daños morales, no así la mitad de la renta pagada en concepto de alquiler de dicha vivienda.

- Por otra parte, repárese en que la conducta causante de un daño derivado de un foco acústico contaminante no permite hacer dejación de las competencias municipales de evitación y represión, ni aun cuando dicha molestia haya de serlo por unos días, pues como recuerda nuestro Tribunal Supremo no se está ante una facultad discrecional, STS 3.<sup>a</sup>, secc. 5.<sup>a</sup>, de 23 de junio de 2003. En el seno de dicho recurso se comprobó que los ruidos producidos por las atracciones instaladas superaban ampliamente los límites establecidos en la correspondiente ordenanza y originaban molestias insoportables para los vecinos, sin que el Ayuntamiento de Gijón, durante la Semana Negra, ponderara debidamente la naturaleza de las actividades desarrolladas –actividades feriales– en un lugar inmediato a una zona residencial, al haber despreciado los ruidos que se producían, al entender que se limitaban a unos cuantos días al año.
- La STS de la Sala 3.<sup>a</sup> sección 7.<sup>a</sup>, de fecha 18 de noviembre de 2002 desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anulaba la resolución municipal que desestimaba la solicitud de los recurrentes para acabar con los ruidos, vibraciones y con incumplimiento de bares, pubs y cervecerías, admitiendo para ello el procedimiento especial de derechos fundamentales de la Ley 62/1978, al entender vulnerados los artículos 15 y 18 de la CE, y ello porque en el supuesto de hecho examinado el Ayuntamiento demandado no había desplegado la actividad exigible y proporcionada a las infracciones que los establecimientos cometían.

Vemos, pues, que efectivamente una cosa es la propia infracción del causante del ruido, que puede ser sancionada por la Legislación especial administrativa en la materia, y otra la propia responsabilidad de la Administración en hacer cesar dichas emisiones contaminantes con utilización de todas las medidas legales a su alcance, en el marco de sus competencias en la materia.

- Por su parte, distinta consideración merece la STS 3.<sup>a</sup>, sección 6.<sup>a</sup>, de fecha 27 de mayo de 2002, que en sede de expropiación forzosa y cuantificación adecuada del justiprecio, y ya no en sede de vulneración de derechos fundamentales, valora el ruido como un factor importante en la medida que representa un factor de demérito de las fincas colindantes. En el supuesto de autos como

consecuencia de la construcción de una autovía se produce un demérito importante de las fincas colindantes, decidiendo que el ruido causado por la autovía produce un impacto en los elementos comunes de la finca, siendo necesario paliar el impacto sonoro, y debiéndose realizar una serie de obras de insonorización, cuyo coste se debió tener en cuenta a la hora de fijarse el justiprecio por el Jurado de Expropiación.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Del estudio realizado se desprende que existe una clara conciencia social de los perjuicios de la contaminación acústica y el derecho de los ciudadanos a no sufrir molestias derivadas de ella, lo cual ha determinado una progresiva preocupación del legislador en este ámbito, lo que, por otra parte, necesariamente ha de llevar pareja una mayor implicación de las Administraciones públicas en la resolución de los conflictos que se deriven de dicha contaminación. Mas, a pesar de lo expuesto, existen una serie de propuestas que es necesario formular en aras a lograr una mayor protección social frente al ruido de las que destacan las siguientes:

- La información y formación de los ciudadanos resulta esencial en este ámbito; mas no debe ser suficiente el reconocimiento del derecho a acceder a la información ambiental disponible que se recoge en nuestra legislación, sino que la toma de conciencia ambiental necesita una formación objetiva y responsable de la materia, abogando por el fomento de una conducta respetuosa y crítica hacia la realidad del problema, cuyo contenido se debe definir en torno de los siguientes puntos: origen, derechos afectados y otros efectos ambientales, medidas de prevención y de actuación ante el problema, y responsabilidades.
- Aun existiendo procedimientos legales para la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos de las víctimas, éstos no son suficientes, es necesario que nuestro Ordenamiento Jurídico establezca un mecanismo jurídico de protección específico para el caso de vulneración del derecho, siendo nuestra propuesta la regulación de un procedimiento administrativo y jurisdiccional especial de protección de la calidad acústica sumario y preferente, pues una tramitación lenta de un procedimiento ordinario puede conllevar sólo un resarcimiento *a posteriori*, y no la solución del problema padecido con el ciudadano perjudicado.
- Asimismo, la mayor toma de conciencia ambiental conlleva el lógico incremento de demandas de protección. Y, en concreto, el aumento de demandas contra la inactividad administrativa, debe suponer un proporcional incremento de condenas, mayormente pecuniarias. Por tanto, en la medida que la infracción no resulte económicamente más beneficiosa al infractor que la del coste económico de adoptar las medidas de prevención y corrección se invertirán los términos actuales, lográndose una mayor efectividad de la protección, en el sentido de integrar en el circuito de la economía productiva tradicional los costes ambientales.
- Conviene resaltar que se propugna que tampoco cabe invocar la temporalidad de la inmisión para que ésta deba ser tolerada por el ciudadano, ya que esa misma persona puede estar expuesta a lo largo del día a multitud de agresiones acústicas, lo que le acabará produciendo un grave perjuicio. Nuevamente se debe invocar a una adecuada ponderación de intereses. La transver-

salidad de la materia lleva forzosamente a armonizar todas las políticas que tengan incidencia en la contaminación acústica. En este punto la Administración local ya está trabajando. En algunos municipios se asfalta la calzada con materiales absorbentes, para evitar la propagación de las vibraciones que produce el tráfico rodado; se utilizan vehículos de transportes más silenciosos; aparatos de elevación, de aire acondicionado, de cierre, etc., menos ruidosos.

- Hay que dotar de autonomía el derecho a no sufrir agresiones acústicas. Articular un mecanismo específico de protección frente a las intrusiones, y que tenga como supuesto de hecho la propia existencia de ruido, sin que haya de entenderse incluido en otros derechos a los que el Ordenamiento sí reconoce protección.
- Frente a la inactividad de las Administraciones públicas han de articularse también mecanismos eficaces de protección de los derechos de los ciudadanos. No puede darse la situación práctica en la que a la Administración le resulte más rentable hacer dejación de sus funciones que atender a los mandatos legales de actuación y protección. Obviamente, la existencia de ciertas actividades en el municipio le reporta sustanciales ingresos a la Administración local correspondiente, lo que en ocasiones ha determinado en la práctica el relajar las exigencias normativas. Asimismo, las Administraciones deben destinar un volumen suficiente de recursos para llevar a cabo los planes de acción.

Asimismo, los emisores acústicos deberán integrar en su estructura de costes los relativos a la prevención medioambiental.

- La toma de conciencia del problema facilita una intervención administrativa más eficaz. Nuestro ordenamiento ya cuenta con la suficiente normativa para hacer frente al problema existente, pero no para prevenir su agravación. Es por ello que se requiere una intervención decidida y eficaz de todos los agentes sociales para localizar el foco contaminante en concreto y actuar sobre el mismo con los recursos que a cada uno le reconoce el ordenamiento. Por ende, a mayores recursos debería existir siempre mayor protección, lo cual no sucede así necesariamente en la práctica.
- Se requiere una protección más intensa de los derechos afectados por la contaminación acústica, sin que sea requisito necesario la concurrencia de un peligro grave e inmediato, o una injerencia intensa y permanente.

Ahondando en esta dirección, las resoluciones de los Tribunales no pueden limitarse a mantener la línea jurisprudencial existente, que sólo reconoce la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 15 y 18 de la CE; si no que es necesario un progresivo crecimiento del campo de protección de otros derechos igualmente vulnerados, y merecedores de una tutela administrativa, y cuando menos de una tutela judicial efectiva. En este sentido se pueden realizar las siguientes propuestas:

Si bien es pacífico en la jurisprudencia un reconocimiento progresivo de la vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio para casos de ruidos excesivos y vibraciones que afectan a viviendas situadas cerca de focos de emisión, lo cierto es que debería también poder extrapolarse a la protección de cualquier otro ciudadano afectado, aun no domiciliado cerca de ese foco contaminante, fundado en la vulneración de otros derechos constitucionales también susceptibles de protección. Y ello es así pues, como se ha establecido anteriormente, los ruidos excesivos provocados por la sociedad del ruido determinan graves perjuicios en la población cuando son continuados. Es cierto que éstos son evidentemente manifiestos para los

domiciliados en las cercanías del ruido, en la medida que, por ejemplo, no permitiendo el debido descanso, la persona tenga indudables repercusiones en su vida diaria, de salud, psicológicas, de relación social. Sin embargo, no es menos perjudicial para aquellos otros que, por ejemplo, tienen ubicado su centro de trabajo en un lugar cercano al foco emisor, trabajo que además puede requerir un nivel necesario e importante de concentración impedida por tal actividad, ajena a la empresa, y, que, por tanto, en principio, no gozará de las debidas medidas de protección en el trabajo, sobre todo, si ese foco contaminante es temporal; temporalidad que, sin embargo, no obsta que ese trabajador pueda ser afectado por enfermedades tales como el estrés.

Pues bien, estos supuestos, de causación de un perjuicio distinto al del ámbito domiciliario no deben estar exentos de protección. Existen otros derechos constitucionales que protegen la indemnidad de la persona frente a estos ataques. Así pórtese de todos ellos el artículo 10 de la CE, cuando garantiza la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, tanto como el orden social. No es de despreciar la alteración social que se produce entre la víctima del ataque y el causante del foco contaminante, pues no contribuyen a dicha paz social las habituales disputas que suelen producirse en el seno de las comunidades de propietarios con dichos problemas.

- De entre los derechos fundamentales afectados resulta claramente aplicable en muchos supuestos el artículo 15 de la CE, no sólo cuando protege el derecho a la integridad física, sí reconocido por nuestros Tribunales, sino también cuando se perjudique la integridad moral. Estos ataques a la integridad moral se realizan fundamentalmente cuando se produce un foco contaminante constante, elevado y en horario nocturno, o cuando es especialmente denigrante, por ejemplo, producido por un vecino que decididamente lo dirige hacia él para causarle un perjuicio. Y es necesario realizar dicha precisión porque el legislador ha previsto, con un criterio racional, que las horas nocturnas deben tener unos niveles de ruido inferiores a las diurnas, se entiende que por prever que la mayor parte de la población goza de sus necesarias horas de descanso en ese horario –en una población que cada vez tiene, por nuestra forma de vida, más problemas de conciliación del sueño– pero olvida que un importante núcleo de nuestra población, y en aras en la mayor parte de los casos al debido funcionamiento de nuestra sociedad, debe realizar jornadas de trabajo nocturnas, por lo cual se invierten sus horas de descanso; profesionales que merecen también una debida protección, tanto por los ya sacrificios que realizan en su vida personal y familiar en pos de esta sociedad, como por los trabajos especialmente cualificados y responsabilidad, piénsese en médicos, policías, operarios... En estos casos podemos preguntarnos si es que existe, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, una situación desigual justificada respecto de los trabajadores diurnos (término de comparación) que justifique un tratamiento desigual (menor protección) entre ambos grupos de trabajadores, a efectos de dar cumplimiento a lo que preceptúa el artículo 14 de nuestro texto constitucional.
- Las necesidades de protección también alcanzan al artículo 16 de la CE, del cual nacen otros supuestos menos polémicos en la práctica pero igualmente difíciles para el que lo sufre. Y ello porque efectivamente se garantiza la libertad religiosa de los individuos y comunidades; pero dicha libertad religiosa no alcanza el hecho de que una confesión religiosa, como es la católica, tenga la ancestral costumbre de convocar a sus fieles a través de las debidas campanadas, los residentes de la zona próxima a la iglesia deban sufrir el ruido que puedan generar esas campanadas, marcando no sólo las veinticuatro horas del día sino

inclusive sus debidos cuartos. Supuestos estos de tolerancia del ruido por parte de las Administraciones apoyados por las tradiciones patrias, que en una sociedad como la actual no puede desconocer, sin embargo, la normativa aplicable, que establece unos debidos límites máximos de ruido diurnos y nocturnos, y desde aquí recordar el artículo 9.1 de nuestra Constitución, como principio básico de un Estado de Derecho; pues en muchos de estos casos los ciudadanos que instando ante las correspondientes Administraciones locales una reducción del volumen de dichas emisiones sólo han encontrado por respuesta el silencio.

- En lo que a la afectación del derecho a la libertad de elección de residencia del artículo 19 de la CE se refiere sí ha sido amparado por nuestros Tribunales en sede de procedimiento de protección de derechos fundamentales y de amparo.
- Por su parte, en sede de los principios rectores de la política social y económica, por tanto, ya no gozando de una protección especial por un procedimiento sumario y preferente como es el de tutela de los derechos fundamentales y sin derecho de amparo ante el Tribunal Constitucional, sino el ordinario previsto en la ley, es evidente en este ámbito la afectación de derecho a la protección social de la familia, del artículo 39 de la CE.
- En lo referente a la ordenación del ocio resulta de aplicación el artículo 43 de la CE, precepto del que se desprende que si bien los poderes públicos deben facilitar la posibilidad de disfrutar del ocio a sus ciudadanos, en la medida que ello es beneficioso para la salud y desarrollo integral del individuo, su disfrute debe hacerse de forma adecuada. Lo difícil siempre es cuantificar un término jurídico indeterminado que nos lleve a concluir cuándo es algo adecuado. Mas sin duda ello conlleva la necesidad de racionalizar ese ocio y compatibilizarlo con los derechos de aquellos ciudadanos que deciden no disfrutar de esa actividad de ocio. Y ello puesto que con independencia de la concreta actividad de ocio que se examine en un supuesto dado, ésta siempre suele conllevar una acumulación de personas y, consiguientemente, un aumento del ruido ambiental, así por acumulación de vehículos, griterío de la gente, megafonías, músicas ambientales, entre otros posibles. Todo ello, añadido a una sociedad mediterránea como la nuestra que nos hace especialmente proclives, por educación, al ruido.
- Del mismo modo, en consonancia con el artículo 18 de la CE resulta aplicable el artículo 47 de la CE, en la medida que una vivienda digna es aquella que permite a la persona un ámbito de desarrollo personal y de su intimidad en el que pueda realizar sus funciones básicas, entre las que destaca predominantemente el descanso. En este campo sí ha previsto el legislador ordinario la protección frente al ruido con medidas tales como aquellas que deben adoptarse en las nuevas construcciones de viviendas para evitar las repercusiones del ruido ambiental. Normativa que deberán desarrollar las correspondientes Administraciones públicas, especialmente la local, y ser beligerantes en caso de incumplimiento. Mas tal protección debería reforzarse con medidas de subvención para viviendas de ciudadanos que residan en zonas especialmente conflictivas de la ciudad, por ejemplo por ser calles de especial acumulación de locales de ocio ya consolidados o próximas a redes viarias o aeropuertos.

No es menos predicable lo anterior, aun cuando se ve más diluido el derecho de defensa de los consumidores y usuarios, del artículo 51 de la CE, y ello acorde con lo establecido anteriormente, tanto a la hora de disfrutar del propio ocio, como al que adquiere una vivienda, o simplemente para quien es un usuario peatón de una vía de dominio público o privado.

- Y unida al control de la concreta política de protección de la contaminación acústica, una vez más, debe hacerse referencia a la interrelación de la misma con la adecuada realización de otras actividades y obligaciones de la Administración, en este caso en materia también de protección, vigilancia y control, de las infracciones en seguridad vial, en materia de venta y consumo de bebidas alcohólicas, porque muchas veces se darán infracciones concurrentes de diversas normas sectoriales.
- Finalmente, dentro del grado de tecnicidad que pueda predicarse de la normativa sectorial, el sentido común regirá todas las actuaciones de la Administración. Así, en líneas generales, el espíritu proteccionista de la normativa contra el ruido requiere: determinar los niveles acústicos existentes mediante la elaboración de mapas acústicos. En segundo lugar, establecer unos índices de calidad acústicos e idear unos planes de acción para conseguirlos. Y, en tercer lugar, corregir los niveles existentes. Es decir, prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica. Y siempre, disponiendo de los mecanismos adecuados de información y formación al público.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEJANDRE DURÁN, M. Luisa. «Tutela judicial frente al ruido». *Cuadernos de Derecho Judicial. Escuela Judicial*. CGPJ. 2002.
- AA.VV. «Protección jurisdiccional del medio ambiente». *Cuadernos de Derecho Judicial. Escuela Judicial*. CGPJ. Mes 12. Madrid. 2001.
- CANO MURCIA, A. *Régimen jurídico de la contaminación acústica*. Aranzadi, 2004.
- VERA JURADO, Diego J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Ed. Tecnos, 1994.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, Ramón. *Manual de Derecho Administrativo*. Consultor de los Ayuntamientos y Abogados, Madrid 2001.
- FERNÁNDEZ URZAINQUI, F.J. «Tutela civil frente al ruido». *Cuadernos Civiles*.
- FONT I LLOBET, Tomás. *Dret local*. MP, 1997.
- GONZÁLEZ PASTOR, Carmen Paloma. «La nueva Ley del Ruido: regulación administrativa y regulación penal, como delito contra el medio ambiente. Comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004». *La Ley*, núm. 5982. 24 de marzo de 2004.
- INFORME del Defensor del Pueblo, «Actividades clasificadas y contaminación acústica» de 1999.
- INFORME de la OMS. «El ruido en la sociedad-Criterios de salud medioambiental», 1996.
- MACÍAS CASTILLO, A. *El daño causado por el ruido y otras inmisiones*, Ed. La Ley, 2004.
- MARTÍN RETORTILLO, L. «Medio ambiente sonoro» en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas. 1996.
- NAVARRO MENDIZÁBAL, I. «Las inmisiones y molestias medioambientales. Tutela preventiva civil».
- PÉREZ MARTOS, J. *Ordenación jurídica del ruido*. Ed. Montecorvo, S.A.
- PINEDO JAY, J. «El ruido del ocio». Ed. Bosch. 2001.
- PULIDO QUECEDO, M. «La protección civil frente al ruido», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 580/2003.
- SANZ PÉREZ, David Cruz. *La Administración local y la protección de la atmósfera*, Ed. Cedecs, 1999.

### OTRAS FUENTES:

- [www.sorolls.org](http://www.sorolls.org). Página web de la Associació Catalana contra la Contaminació Acústica.
- [www.ruidos.org](http://www.ruidos.org).