

# **LA NUEVA ESTRATEGIA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y EL RUIDO AMBIENTAL**

Vence la noche al fin, y triunfa mudo  
el silencio, aunque breve, del ruido  
Luis de Góngora. *Soledades*

## **SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. SONIDOS, RUIDO Y CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**
  - 1. El ruido como percepción subjetiva del sonido**
    - A. Vibración y sonido**
    - B. El sonido indeseado se convierte en ruido**
    - C. Clases de ruidos**
      - a) Por su origen: ruidos de la naturaleza y ruidos generados por las actividades humanas**
      - b) Por el lugar de emisión y el lugar de recepción**
      - c) Por el momento de producción**
      - d) Por su duración o frecuencia**
      - e) Por sus efectos**
  - 2. El ruido como forma de contaminación**
    - A. El ruido como agente contaminante**
    - B. Las especiales características de esta forma singular de contaminación**
  - 3. El impacto «polivalente» de la contaminación acústica**
    - A. Medio ambiente y derecho a un ambiente silencioso**
    - B. Salud humana**
    - C. Derechos fundamentales a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio**
    - D. Bienes materiales**
    - E. Tranquilidad pública y seguridad ciudadana**
  - 4. El ruido como objeto del Derecho**
    - A. Evolución de la estrategia jurídica contra el ruido**
      - a) Primera fase: relaciones de vecindad y actividades clasificadas**
      - b) Segunda fase: control de los agentes ruidosos**
      - c) Tercera fase: la gestión del ruido ambiental**

- B. El concepto jurídico de ruido
    - a) Sonido (o conjunto de sonidos) y vibraciones
    - b) Procedencia humana
    - c) Molestia o nocividad
  - C. Una específica clase de ruido: el ruido ambiental
- III. UN VARIOPINTO Y HETEROGÉNEO GRUPO NORMATIVO COMPLEMENTADO POR AVANZADAS RESOLUCIONES JUDICIALES**
1. Variedad y heterogeneidad de la normativa
    - A. La diversidad espacial o institucional de las fuentes normativas
      - a) La normativa internacional
      - b) La normativa supraestatal comunitaria
      - c) Legislación estatal
      - d) Legislación autonómica
      - e) Normativa local
    - B. Los distintos frentes en la lucha contra el ruido: la diversa naturaleza de las normas acústicas
    - C. La necesaria e inevitable sectorización de la legislación administrativa de la contaminación acústica
  2. El protagonismo de la jurisprudencia en la lucha contra el ruido, en especial, en la tutela de derechos fundamentales frente a la contaminación acústica
    - A. Integridad física y moral
    - B. Intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio
    - C. El derecho a un ambiente silencioso
    - D. Otros derechos constitucionales afectados
- IV. POR FIN, UNA CABECERA PARA EL GRUPO NORMATIVO DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: LA LEY DEL RUIDO**
1. Finalidad de la Ley: norma cabecera del grupo normativo que incorpora la nueva estrategia contra el ruido
    - A. Norma cabecera, transposición y, ¿algo más?
    - B. Ámbito de aplicación: la contaminación ambiental y los ruidos excluidos
    - C. Contenido
  2. La atribución de competencias sobre contaminación acústica
  3. Instrumentos para la calidad acústica
    - A. Zonificación (fijación de objetivos de calidad acústica según usos del suelo)
      - a) Delimitación de áreas acústicas
      - b) Definición de los objetos de calidad acústica para cada área
    - B. Índices acústicos: «vence la noche al fin, y triunfa mudo el silencio...»
    - C. Mapas del ruido
      - a) Finalidades, contenido y naturaleza
      - b) Tipos de mapas de ruido por su objeto
      - c) Procedimiento de aprobación y revisión
  4. Medidas de prevención
    - A. El ruido como factor de ordenación territorial y de control de la edificación
      - a) El ruido en el planeamiento territorial y urbanístico
      - b) El ruido en el control urbanístico de la edificación
    - B. El ruido como factor evaluable en la intervención ambiental
    - C. Medidas de autocontrol
    - D. El «silencio rumoroso del bosque»: las reservas de sonidos de la naturaleza
  5. Planes de acción en materia de contaminación acústica

6. **Otras medidas de corrección de la contaminación acústica: declaración de zonas acústicas especiales**
7. **Inspección y régimen sancionador**
  - A. **La insuficiente regulación de la potestad inspectora**
  - B. **El régimen sancionador**
    - a) **Las infracciones acústicas**
    - b) **En particular las infracciones acústicas tipificadas en las ordenanzas locales**
    - c) **Las sanciones en materia de contaminación acústica**
    - d) **La atribución de la potestad sancionadora en la Ley del Ruido**

## I. INTRODUCCIÓN

«El ciudadano español se acuesta arrullado por el camión de las basuras y se levanta con el oído regalado por unas máquinas horribles que tienen como misión limpiar las aceras. Durante el día, el ciudadano al que me vengo refiriendo puede encontrar otros motivos de deleite...». Así se iniciaba el discurso inaugural en la Universidad de León en el año 1990 y continuaba con el relato del tormento acústico al que se ve sometido un ciudadano cualquiera, en una ciudad cualquiera de nuestro país. Las cosas desde entonces no han cambiado demasiado. Si acaso se ha acentuado el ruido nocturno generado en las zonas de la «movida» (expresión utilizada ya, como se verá, en la jurisprudencia) o del «botellón», por su mayor intensidad y también por la prolongación del horario en que tiene lugar, aunque este fenómeno ya era entonces conocido<sup>1</sup>.

Los versos gongorinos de la entradilla son reflejo de otros tiempos. Desgraciadamente, en muchos lugares de nuestras ciudades y pueblos cuando vence la noche, quien triunfa estridente es el ruido. El problema no es exclusivamente español, sino que es general.

En el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente se advierte de que «el ruido representa un problema creciente que se calcula que afecta a la salud y a la calidad de vida de al menos el 25% de la población de la Unión». Y como objetivo se plantea «lograr la reducción del número de personas expuestas de manera regular y prolongada a niveles sonoros elevados, que se calcula que es de 100 millones de personas en el año 2000, en un 10% de aquí al 2010 y en un 20% de aquí al 2020». Para lograrlo plantea una nueva estrategia basada, no en la imposición de objetivos de reducción del ruido, sino en el desarrollo «de iniciativas que puedan reducir los niveles de ruido a nivel local y elaborar medidas políticas de desarrollo de estas iniciativas». El primer paso en la nueva dirección ha sido la aprobación de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, transpuesta a nuestro ordenamiento por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Esta nueva estrategia consiste, básicamente, en la evaluación y medición de la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruido<sup>2</sup>, que posibi-

---

1. No me resisto a dejar de reproducir la irónica descripción de dicho fenómeno: «Por último, hay zonas de la ciudad que tienen el privilegio de constituir el nocturno escenario en el que vacilantes ebrios y tratabilantes azumbrados arrastran su pítima, entonando, no siempre de forma lúcida, eufóricos boleros o quejosos tangos e incluso respetados himnos regionales...». F. SOSA WAGNER, «La lucha contra el ruido», *REALA*, núm. 249, 1991, p. 12.

2. Ante una forma de contaminación invisible como es la acústica (y también la electromagnética), se ha dicho que la primera medida ha de consistir en hacerla visible, localizándola y cuantificándola (J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y A. LOBO RODRÍGUEZ, «Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones», *RDUMA*, núm. 193, 2002, p. 177). La nueva estrategia se basa, precisamente, en ello: el establecimiento de métodos uniformes para la medición del ruido y su representación cartográfica en los mapas de ruido.

liten la adopción de planes de acción y otras medidas para prevenir y reducir el ruido ambiental, y mejorar la calidad acústica de nuestro entorno.

El presente trabajo trata del ruido como singular forma de contaminación que produce un impacto polivalente sobre distintos bienes y derechos y respecto a la cual, para hacerle frente, se ha ido arbitrando un variado y heterogéneo arsenal jurídico, a cuya cabeza se ha situado la reciente Ley del Ruido, que incorpora y generaliza la nueva estrategia contra la contaminación acústica.

## II. SONIDOS, RUIDO Y CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

### 1. El ruido como percepción subjetiva del sonido

#### A. *Vibración y sonido*

El sonido consiste en una energía residual que provoca una variación de la presión que se transmite y propaga, por ondas longitudinales y vibrátiles, a través de un medio sólido, líquido o gaseoso. Este fenómeno físico puede ser escuchado por el hombre cuando esas ondas presionan a través de las moléculas del aire (o de otro medio elástico) sobre nuestro sistema auditivo externo<sup>3</sup>.

El sonido, en su dimensión física, existe con independencia de la presencia de un receptor. La sensación auditiva producida por un sonido a un receptor depende fundamentalmente de la intensidad y la frecuencia del sonido. La intensidad (presión ejercida por el sonido) medida en decibelios y la frecuencia (oscilaciones por segundo de la fuente sonora) medida en hertzios son las principales magnitudes del sonido y las que determinan la molestia o nocividad del mismo, además de otras circunstancias como la duración, la repetición o discontinuidad, su complejidad y el contexto (hora del día, lugar, actividad que se realiza, etc.) en el que se percibe.

El sonido se transforma en nuestro complejo sistema auditivo en impulsos eléctricos que se transmiten a nuestro cerebro. En la apreciación de dichos sonidos intervienen una serie de causas subjetivas, todavía no bien conocidas, que hacen que determinados sonidos, con independencia de su intensidad o frecuencia, nos resulten o no placenteros.

En general, el sonido en forma de música (de determinado tipo de música) produce efectos placenteros en el hombre. Al escuchar música se activan distintas regiones cerebrales que ponen de relieve que una determinada combinación de sonidos –como la música– constituye algo más que la mera suma de esos sonidos. Más allá de lo meramente físico, la musicalidad afecta a los sentimientos. Evidentemente los factores subjetivos son determinantes: una música puede emocionar a unas personas mientras que, a otras, puede aburrir o incluso repugnar. Pero, tras ese subjetivismo hay algo común a todas las personas que hace, por ejemplo, que las melodías de las nanas calmen a los bebés (o a muchos de ellos), que los sonidos graves y rítmicos (como los tambores de guerra) generen agresividad, y que se esté desarrollando la musicoterapia para el tratamiento o la prevención de determinadas enfermedades.

#### B. *El sonido indeseado se convierte en ruido*

El ruido es un sonido no deseado. Si, como se ha dicho, los sonidos placenteros lo son en gran medida por causas subjetivas, lo mismo sucede con los sonidos no de-

3. Para una sencilla aproximación a los aspectos físicos del sonido véase J. M. SANZ SA, *El ruido*, MOPU, Madrid, 1987, especialmente pp. 9 y ss.

seados o molestos<sup>4</sup>. En unos casos, el contexto temporal o espacial del ruido o la actividad que se esté realizando (diversión, trabajo, descanso) mientras se escucha el sonido será lo determinante. También el contexto cultural afecta a la distinta percepción del ruido<sup>5</sup>. Pero, incluso en un mismo contexto, son los factores estrictamente subjetivos los que explican la diferente percepción que ante un mismo sonido pueden tener distintas personas<sup>6</sup>.

Se suele caracterizar el ruido como el sonido molesto, incómodo inoportuno o desagradable. Un fenómeno, en suma, subjetivo y relativo definido por la falta de voluntariedad en la recepción del sonido<sup>7</sup>. Bajo esta adjetivación del ruido subyacen unos criterios subjetivos que pueden ser superados bien por el juicio de tolerabilidad del ruido según lo que socialmente se considera asumible, bien por la determinación objetiva, con base científica, de los niveles sonoros que resultan *peligrosos* para la salud o son claramente insalubres y, también, de los que resultan *molestos* o dificultan el ejercicio de determinadas actividades o el disfrute de determinados bienes.

Evidentemente, cualquier persona es libre para exponerse a los *sonidos* que quiera, por más que puedan resultar nocivos para su salud. Pero a la legislación del ruido le compete determinar los índices acústicos sobre los niveles admisibles y no tolerables en la producción de *ruidos*. Unos índices que deberán tener en cuenta que la percepción de los sonidos es distinta según el lugar donde se escuchen, la actividad que se esté realizando y, sobre todo el momento del día en que se produzcan. Esa determinación convertirá a los sonidos en ruido no permitido desde el punto de vista jurídico, y permitirá la adopción de medidas para su supresión y represión.

### C. Clases de ruidos

Siendo el ruido un fenómeno tan heterogéneo, las perspectivas de su estudio y los criterios para clasificarlo puede ser muy variados. Desde el punto de vista jurídico, los criterios clasificatorios que, a mi juicio, presentan mayor relevancia, son cinco: origen, lugar, momento, duración y efectos.

---

4. Se ha advertido a este respecto que «tanto la molestia como el agrado producido por un sonido son de determinación subjetiva: la intensidad no es un factor objetivo que sirva para identificar el sonido como ruido (sonido molesto), ya que la intensidad puede incluso convertir el sonido en más agradable o lograr una sensación más emocional; por contrapartida, sonidos de baja intensidad pueden ser una molestia para el oyente. Tampoco la insistencia o repetición del mismo sonido es un dato definitorio, si bien la repetición del sonido puede llevar a que un sujeto se queje del ruido. Igualmente, nada definitivo aporta la cualidad del sonido, en el sentido de clasificar sonidos objetivamente bellos y otros molestos, pues, por ejemplo, al motorista le agrada el sonido de su moto, en principio desagradable; la música, incluso la de más elevada condición, puede no gustar al oyente, considerándola éste incluso una molestia». S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Tratamiento jurídico acerca del ruido de los transportes», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 11, 1993, p. 12.

5. Se ha podido constatar una distinta percepción pública de los niveles «tolerables» de ruido en las diferentes regiones de Europa. Por ejemplo, ante un mismo nivel sonoro el porcentaje de población que siente molestias por el ruido del tráfico en general es mayor en los países del Centro y Norte de Europa que en los del Sur, cuya población, por el contrario, es más sensible ante el ruido del tráfico aéreo. También ante un mismo nivel sonoro los países del Norte muestra un mayor porcentaje de población con perturbaciones del sueño que en los el Sur de Europa. J. DÍAZ, C. LÓPEZ, A. TOBÍAS, C. LINARES, «Los riesgos de vivir ruidosamente. Resultados de un estudio europeo», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, p. 23 y ss.

6. Como ha dicho Martín Mateo, «pasar de los sonidos a los ruidos es una tarea más difícil en cuanto si bien los sonidos pueden ser definibles en función de sus características físicas determinándose umbrales a partir de los cuales el sonido se transforma en ruido por los efectos perturbadores que comporta, técnicamente precisables, debe contarse con factores de índole psicológica de muy difícil valoración». R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. II, Trivium, Madrid, 1992, p. 606. En el mismo sentido, se ha afirmado la importancia de la apreciación subjetiva del ruido y de las connotaciones psíquicas que determinan que un ruido se perciba como molesto, desagradable, incómodo, perturbador, fastidioso e insalubre. M<sup>º</sup>. C. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 27.

7. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Tratamiento jurídico acerca del ruido de los transportes», cit., p. 13.

a) *Por su origen: ruidos de la naturaleza y ruidos generados por las actividades humanas*

Los sonidos pueden tener su origen en causas naturales o artificiales. No cabe duda de que los sonidos indeseados, por molestos o nocivos, proceden generalmente de fuentes artificiales. Es más, la gravedad –y hasta la misma existencia– de la contaminación acústica es consecuencia de la industrialización y la tecnificación de la actividad humana<sup>8</sup>.

El ruido industrial, el procedente del tráfico rodado, ferroviario o aéreo, los generados por la construcción, limpieza viaria y servicios de los edificios (ascensores, aire acondicionado, calefacción, etc.), así como los ruidos domésticos (aspiradores, aparatos de música y, en general, electrodomésticos) son algunas de las principales causas del ruido ambiental para la Organización Mundial de la Salud<sup>9</sup>.

La naturaleza, por el contrario, evoca tranquilidad y sosiego. Y, sin embargo, no son inconcebibles sonidos nocivos o, cuando menos, molestos de la naturaleza (por ejemplo, una tormenta, el viento intenso o continuo, o los sonidos emitidos por los animales). No obstante, como se verá, los sonidos de este origen no pueden constituir ruido en sentido jurídico, salvo que estén controlados o hayan sido acentuados por la intervención del hombre. En cambio, los sonidos que el hombre produce sin el uso de artificios y que pueden también ser calificados de naturales (hablar, cantar, trabajar artesanalmente, etc.) sí pueden constituir ruido a efectos jurídicos si rebasan los niveles tolerables. Para la legislación, en definitiva, la diferencia significativa no va a radicar en el origen natural o artificial del ruido, sino en la presencia o intervención humana en su generación.

b) *Por el lugar de emisión y el lugar de recepción*

A efectos jurídicos importa también el lugar de emisión y de recepción de los ruidos. En primer lugar, cabe distinguir los *ruidos de origen interior* y los ruidos de origen exterior. En los primeros el foco emisor se localiza en establecimientos o instalaciones destinados a vivienda, trabajo y recreo. Los *ruidos de origen exterior* es producido por el tráfico –en sus tres modalidades aérea, ferroviaria y por carretera–, por las actividades industriales, por las obras, etc.

Jurídicamente es fundamental el lugar de recepción del ruido. En la determinación de los niveles de ruido admisibles suele distinguirse entre el nivel sonoro *interior* y el nivel sonoro *exterior*<sup>10</sup>, o en términos más modernos, entre los niveles de ruido ambiental y los del ruido en el espacio interior<sup>11</sup>.

c) *Por el momento de producción*

El momento de producción del ruido es una de las circunstancias determinantes en la definición de los índices acústicos. Como se verá, la legislación va a tener que considerar, una vez más, al tiempo como hecho jurídico y asignar índices acústicos distintos para cada período en que se divide el día<sup>12</sup>.

d) *Por su duración o frecuencia*

La duración o frecuencia de los ruidos determina la magnitud de presión acústica equivalente (Leq) que, a su vez, es la determinante de la incidencia de los ruidos

8. El ruido se ha calificado en la jurisprudencia como uno de los riesgos para determinados derechos fundamentales de las sociedades tecnológicamente avanzadas (STC 119/2001, de 24 de mayo).

9. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Guidelines for Community Noise*, p. 23 y ss. ([http://vho.int/environmental\\_information/Noise](http://vho.int/environmental_information/Noise)).

10. Véanse, por ejemplo, los artículos 6 y 7 del Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio, por el que se aprueban las condiciones técnicas que deberán cumplir las actividades emisoras de ruidos o vibraciones en Navarra.

11. Véanse los artículos 8.3 y 12.4 de la LRu.

12. Véase el apartado IV.3.B de este trabajo.

sobre la salud (por ejemplo, la pérdida de audición está relacionada no sólo con la intensidad y la frecuencia, sino también con el tiempo de exposición). Pues bien, según su duración pueden distinguirse los siguientes tipos de ruido: ruido *continuo* (cuando la presión acústica es constante y con escasas oscilaciones), ruido *fluctuante* (cuando hay una variación, periódica o aleatoria, de la presión acústica, como ocurre con el tráfico rodado), ruido *transitorio* (inicia y termina en un período determinado, y que se califica *de impacto* cuando el incremento es muy elevado)<sup>13</sup>.

La duración del ruido es uno de los factores determinantes de los efectos que éste produce, por ejemplo, en la salud de las personas. Desde esta perspectiva, tan importante es una exposición a niveles altos de contaminación acústica durante poco tiempo (aguda), como estar expuestos a niveles no tan elevados pero durante más tiempo (crónica), debido al efecto acumulativo asociado a la respuesta del estrés<sup>14</sup>.

La duración del ruido también es significativa a efectos jurídicos. La reacción jurídica frente a un *ruido esporádico, transitorio o aislado* es distinta que frente a un *ruido continuo*, ya tenga éste carácter repetitivo o intermitente. Los ruidos continuos pueden ser objeto de planificación y control y contra ellos pueden dirigirse acciones para su cesación<sup>15</sup>. En cambio, frente a los ruidos esporádicos y aislados las únicas reacciones posibles son acciones resarcitorias (reparación o indemnización del daño causado) o sancionadoras (sanción administrativa o, en su caso, penal).

#### e) *Por sus efectos*

El ruido, una vez que supera los niveles permitidos, se convierte en una actividad contaminante que puede resultar meramente molesta para el ejercicio de determinadas actividades, o causar daños y perjuicios a bienes y vulnerar determinados derechos subjetivos como el de la integridad física y psíquica, el de la intimidad, la inviolabilidad del domicilio, etc. Precisamente, una de las características más sobresalientes del ruido es la tratarse de una forma contaminación susceptible de afectar, lesionar o vulnerar a una gran diversidad de bienes y derechos, o dicho de otra manera, de producir un impacto polivalente, tal y como se expone en el apartado II.3 de este trabajo.

## 2. El ruido como forma de contaminación

### A. *El ruido como agente contaminante*

El sonido, como se ha visto, está constituido ondas que se mueven a través de un medio, generalmente, el atmosférico. Por esta razón, se considera al ruido como una forma de contaminación, en particular, del medio atmosférico. Como ha señalado Martín Mateo, el ruido constituye una emisión de energía sobrante o indeseada que la alteración del medio atmosférico por ondas que en él se mueven, animadas energéticamente desde los focos que la originan<sup>16</sup>.

Así se ha entendido desde el primer momento tanto en la política ambiental comunitaria como en la española<sup>17</sup>. En efecto, en los sucesivos Programas comunitarios de acción en materia de medio ambiente el ruido ha aparecido como una de las formas

13. J. M. SANZ SA, *El ruido*, cit., pp. 18-19.

14. J. DÍAZ, C. LÓPEZ, A. TOBIAS, C. LINARES, «Los riesgos de vivir ruidosamente», cit., p. 31.

15. Así, por ejemplo, las acciones civiles de cesación requieren necesariamente que el ruido persista o esté produciéndose, de manera continua, repetida o intermitente, al tiempo de ejercitarse, aunque son también posibles otras acciones frente a inmisiones ruidosas todavía no empezadas o frente a las ya concluidas. F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, Civitas, Madrid, 2003, p. 54.

16. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. II, cit., pp. 601 y 603.

17. También tiene esta consideración en el ámbito internacional: así, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha recomendado que los Gobiernos protejan a la población del ruido ambiental, considerándolo como una parte de su política de protección ambiental (*Guidelines for Community Noise*, cit., p. 90).

de contaminación más preocupantes<sup>18</sup>, dando lugar a muchas y diversas disposiciones dirigidas a la reducción y corrección del ruido.

En España, la primera ley propiamente ambiental, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, ya consideró al ruido como uno de los principales problemas ambientales y en la definición que da de contaminación atmosférica [«la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza» (art. 1.2)] incluye al ruido, en cuanto que éste es una forma de energía sobrante<sup>19</sup>. Lo cierto es que la normativa de desarrollo de la Ley de protección del ambiente atmosférico se ocupó únicamente de la contaminación del aire por sustancias y partículas, olvidándose el ruido como agente contaminante de la atmósfera<sup>20</sup>. En cualquier caso, la moderna legislación autonómica del ruido vuelve a la consideración de la contaminación acústica como una forma de contaminación atmosférica. Y lo mismo sucede en la Ley del Ruido cuyo objeto es prevenir, vigilar y reducir la *contaminación acústica* (art. 1).

En cuanto a la jurisprudencia, también ha considerado al ruido como una forma de contaminación ambiental<sup>21</sup> y, por ello, también ha afirmado que las normas jurídicas que luchan contra él constituyen un subsistema del Derecho ambiental<sup>22</sup>.

### **B. Las especiales características de esta forma singular de contaminación**

Desde el punto de vista físico el ruido puede ser considerado como una forma contaminación. No obstante, presenta unas especiales características que han hecho que Martín Mateo califique a esta forma de contaminación como atípica y, rectificando posiciones anteriores<sup>23</sup>, niegue ahora la consideración de la legislación del ruido como parte o subsistema del Derecho ambiental, por entender que lo que predomina en su regulación es la vertiente sanitaria<sup>24</sup>. Más que atípica –porque, como ya se ha visto, en

18. Sobre el tratamiento del ruido en los Programas comunitarios de acción en materia de medio ambiente véase J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 298.

19. Ya con anterioridad a esta ley, el Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, equiparaba de alguna forma las dos formas de contaminación atmosférica –por sustancias y partículas y por ruidos o vibraciones– al establecer el régimen de poblaciones con alto nivel de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos o vibraciones, en el que, entre otras medidas, se ordenaba a los Ayuntamientos afectados la aprobación de Ordenanzas de ruidos y vibraciones.

20. J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 298. No obstante, la STC 16/2004, de 26 de febrero, ponente Jiménez de Parga, ha afirmado que el ruido, en cuanto provoca determinadas ondas que se expanden en el aire, puede considerarse como una forma de energía incluida en la definición de contaminación atmosférica de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972: «se trata –dice la sentencia– de una concreción de un supuesto de contaminación no previsto expresamente en la Ley, pero en el que el carácter genérico de algunos de sus términos permite incluir este supuesto». Esta consideración del ruido como forma de contaminación atmosférica es lo que permite sostener al Tribunal Constitucional que las disposiciones sancionadoras contenidas en una Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica encuentran su cobertura legal en la citada Ley de Protección del Ambiente Atmosférico. Este criterio no fue compartido por tres magistrados que formularon voto particular, en el que se rechaza la consideración del ruido como forma de contaminación atmosférica y, con apoyo en la exposición de motivos de la L.Ru, se afirma que la LPAA no comprendía en su ámbito de aplicación al ruido.

21. «El sistema jurídico de medio ambiente se integra de diversos subsistemas, entre ellos el de la lucha contra la contaminación de cualquier tipo, incluida la acústica» (ATS, sala 3ª, de 11 de mayo de 1989, ponente González Navarro, RJ 3867).

22. «(...) Porque entre las distintas causas de contaminación del ambiente ocupa un lugar importante en la llamada sociedad industrial el ruido, el cual perjudica a la salud impidiendo, además, el descanso de los vecinos. No es exagerado, por tanto, decir, como lo hacía ya el Auto de 11 de mayo de 1989, que las normas con las que se trata de luchar contra el ruido constituyen un subsistema del sistema jurídico medioambiental» (ATS, sala 3ª, de 16 de octubre de 1990, ponente González Navarro, RJ 8247).

23. Mantenido ya en su *Tratado de Derecho Ambiental*, IEAL, Madrid, 1977, p. 565 y ss. El resto de la doctrina ha mantenido unánimemente esa consideración de la legislación acústica como parte del Derecho ambiental. Valgan por todos M<sup>a</sup>. C. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, cit., p. 28 y ss.; y J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 73 y ss.

24. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. IV, ed. Edisofer, Madrid, 2003, p. 149.



la legislación está «tipificada» legal y jurisprudencialmente como una forma de contaminación— es una *forma de contaminación singular*, alejada de las formas comunes de contaminación por la emisión de sustancias, vertidos o residuos al ambiente y que, por ello, requerirá de remedios jurídicos adaptados a sus características. Estas características fueron ya señaladas por Tornos Mas hace tiempo<sup>25</sup>:

1º) *Localización singular y limitada*. El espacio afectado por el ruido es singular y limitado. Singular porque afecta únicamente a los lugares cercanos a la fuente emisora de los ruidos. Y limitado porque no es susceptible de alcanzar o trasladarse a ámbitos más lejanos del agente ruidoso. En definitiva, la contaminación acústica se caracteriza por la focalización del espacio afectado, como consecuencia de su imposibilidad de comunicarse con otros espacios a través de los sistemas naturales.

2º) *Temporalidad de las emisiones sonoras o falta de persistencia en el ambiente*. Frente a otros agentes contaminantes —por ejemplo, los residuos radiactivos, los CFCs, los materiales plásticos—, cuando cesa la emisión del ruido, cesa también sus efectos contaminantes que no se incorporan a los sistemas naturales. Físicamente los ruidos no persisten más allá de su emisión. Otra cosa es que hayan causado daños que permanezcan aun después de haber cesado el ruido. Dicho de otra forma: los efectos molestos o nocivos del ruido solo se materializan durante la actividad de la fuente generadora, aunque los trastornos que durante dicha actividad se hubieran ocasionado puedan permanecer.

3º) *Limitada afección ambiental*. El ruido no afecta sustancialmente a los elementos abióticos del sistema ambiental (aire, agua, suelo). Es un contaminante que se puede transmitir a través de estos elementos, pero no afecta a su capacidad de sustento de la vida. Tampoco son constatables daños duraderos y relevantes sobre la biodiversidad. Son las repercusiones sobre el hombre y sus actividades las más relevantes. A este respecto, Martín Mateo llega a calificar al ruido como un *agente patógeno no contaminante*, negando que se trate «de un elemento distorsionador de los componentes naturales básicos: el aire, el agua o el suelo, ni tampoco de la biodiversidad»<sup>26</sup>. Los fundamentos de la vida —afirma este autor— no se erosionan por los sonidos que a ellos llegan. Estamos ante una perturbación o agresión ambiental con efectos, fundamentalmente, sobre las condiciones normales en que se desarrolla la existencia humana y que puede producir molestias o incluso daños para la salud<sup>27</sup>. Algo que también ha sido advertido por la jurisprudencia<sup>28</sup>.

A estas tres características puede añadirse una cuarta relativa a los múltiples y variados efectos que puede tener el ruido. En efecto, la contaminación acústica puede *provocar un impacto polivalente y afectar a distintos y heterogéneos bienes y derechos*. Si la afección ambiental de la contaminación acústica, esto es, a los elementos naturales en su función de sustento de la vida en la Tierra, es limitada, en cambio, afecta o incide en una gran variedad de derechos o de bienes jurídicos, de enorme trascendencia para las personas, como a continuación se verá.

---

25. J. TORNOS MAS, «Ruidos y vibraciones», en el vol. col. *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981, p. 569 y ss. A estas singulares características se han referido también, entre otros, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. II, cit., p. 603 y J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 76 y ss.

26. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. IV, cit., p. 149. Añade a este respecto que «las características físicas del ruido no encajan en las circunstancias que deben acompañar a las agresiones prototípicas ambientales. Para que pueda identificarse una lesión de esta índole, sería, teóricamente al menos, preciso que un sistema básico de este tipo: agua, suelo, atmósfera o biodiversidad, resultase perjudicado, no necesariamente en toda su dimensión, bastaría que lo fuera en algún componente (...) Nada de esto sucede con el ruido que aunque teóricamente puede perdurar indefinidamente no se conecta con ninguna escala planetaria, ni es nocivo para los sistemas básicos» (cit., p. 150).

27. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, t. IV, cit., pp. 154 y 158.

28. La STS de 7 de noviembre de 1990, sala 3ª, ponente González Navarro, señala que «el grave deterioro del medio ambiente en todos sus aspectos ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible, pues muchos de sus aspectos afectan a la supervivencia, y otros, como el de la contaminación acústica a la salud y a la convivencia civilizada».

### 3. El impacto «polivalente» de la contaminación acústica

La contaminación acústica puede afectar, como se ha adelantado, a un enorme y heterogéneo conjunto de bienes y derechos. Por ello, el impacto de dicha contaminación puede calificarse de polivalente<sup>29</sup>. La Ley del Ruido alude a tres realidades que pueden verse dañadas por la contaminación acústica «la salud humana, los bienes o el medio ambiente» (art. 1). Pero, estas tres realidades –salud humana, bienes y medio ambiente– son enormemente complejas y a través de las agresiones acústicas que sufran o como consecuencia de las mismas, pueden resultar afectados otros bienes colectivos (medio ambiente, tranquilidad y seguridad públicas) y determinados derechos subjetivos, algunos de carácter fundamental.

#### A. Medio ambiente y derecho a un ambiente silencioso

Como ya se ha visto, tanto la legislación como la jurisprudencia han identificado a los ruidos como una forma de contaminación del ambiente. Pero, además de la lesión del ambiente natural como bien colectivo, la contaminación acústica puede vulnerar el derecho –subjetivo e individual– a disfrutar de un ambiente adecuado reconocido en el artículo 45 CE, como más adelante se verá<sup>30</sup>.

#### B. Salud humana

Los efectos del ruido sobre la salud humana son muy variados. Frente a lo que pueda parecer a primera vista las afecciones auditivas son sólo una parte –y no la más importante– de los problemas que para la integridad física y psíquica puede tener el ruido. Para la Organización Mundial de la Salud los efectos perjudiciales para la salud producidos por el ruido ambiental son<sup>31</sup>:

— Problemas de audición tales como pérdida de capacidad auditiva y de la agudeza acústica, silbido o zumbido de oídos (*tinnitus*), distorsión en la percepción de los sonidos, etc.

— Efectos fisiológicos relacionados con el sistema circulatorio, tales como incremento de la presión sanguínea, hipertensión, etc., e incremento del riesgo de enfermedades cardiovasculares.

— Inteligibilidad lingüística o interferencias en la comprensión del habla y en la comunicación, que pueden provocar cambios de carácter, problemas de concentración, fatiga, irritación, malentendidos, pérdida de la capacidad de trabajo, etc.

— Trastornos del sueño cuyos efectos directos provocan dificultad para coger el sueño, despertares repentinos, disminución de la profundidad del sueño, reducción de la fase REM (*rapid eye movement*) del sueño, incremento de la presión sanguínea, arritmias cardíacas, etc. Y los efectos secundarios que aparecen al día siguiente como consecuencia de la poca calidad del sueño son los de fatiga, malestar, descenso en el rendimiento, etc.

— Efectos sobre la salud mental: aunque no se ha probado que el ruido ambiental sea una causa directa de enfermedades mentales, sí puede acelerar e intensificar el desarrollo de desórdenes mentales como las neurosis, psicosis e histerias. Además,

29. Tomo esta expresión de Martín Mateo que con ella calificaba la agresión ambiental de los residuos. R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, cit., p. 510.

30. Apartado III.2.C de este trabajo.

31. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Guidelines for Community Noise*, cit., p. 39 y ss. A estas directrices se alude en la STC 199/2001, de 24 de mayo. Sobre los efectos del ruido en la salud humana y, particularmente, los efectos psiquiátricos, véase Rainer GUSKI, *El ruido. Efectos de los sonidos no deseados*, editorial Herder, Barcelona, 1989.

puede generar ansiedad, estrés emocional, dolencias nerviosas, cefaleas, inestabilidad, impotencia sexual, cambios de humor, etc.

— Efectos negativos sobre el rendimiento afectando a la concentración, la memoria, la resolución de problemas, la lectura y produciendo distracciones e interrupciones en el trabajo.

— Molestias y efectos sobre los comportamientos sociales al incrementar la agresividad social, disminuir los sentimientos solidarios, la sensación de enfado y desesperación, depresión, ansiedad, etc.

Este impacto a la salud de las personas no es sólo teórica, sino que se ha podido constatar que el ruido es, en Madrid, la variable ambiental que presenta una mayor relación con los ingresos hospitalarios. Lo cual tiene, a su vez, una repercusión sobre la salud pública, ya que ha podido estimarse el gasto sanitario de los ingresos por patologías relacionadas con contaminación acústica en el año 1996 ha superado los seiscientos millones de euros<sup>32</sup>.

---

32. J. DÍAZ, C. LÓPEZ, A. TOBÍAS, C. LINARES, «Los riesgos de vivir ruidosamente...», cit., p. 30.

33. En la STS de 24 de febrero de 2003, sala 2ª, ponente: Granados Pérez, se afirmó lo siguiente (f. j. 7º): «En el caso que examinamos, vistos los hechos que se declaran probados, como bien se razona por el Tribunal de instancia, los vecinos del inmueble afectados por el ruido procedente de la Sala de Fiestas han padecido, de forma reiterada y continuada durante fines de semana, puentes y víspera de fiestas, en un período aproximado de nueve meses, no sólo de una contaminación acústica que hay que calificar de grave y potencialmente peligrosa, sino que en este caso, además, *esa gravedad se ha concretado en serio peligro para la integridad física y psíquica, y la intimidad personal y familiar*, y es más, la afectación de los bienes jurídicos protegidos, antes mencionados, ha alcanzado tal intensidad por la conducta del acusado, como responsable de la Sala de Fiestas, que ha determinado en niños de pocos años problemas y alteraciones de sueño, irritabilidad, cambios de carácter, necesitando algunos de ellos tratamiento hipnótico, igualmente otros vecinos mayores de edad han precisado de tratamiento médico por cefaleas, irritabilidad, nerviosismo, alteración del sistema del sueño, insomnios y disminución de atención y rendimiento e incluso ha llegado a incrementar el número de brotes en un vecino que padece de esclerosis en placas, brotes que disminuyeron cuando se trasladó de domicilio, traslado que igualmente tuvieron que realizar otros vecinos».

Por su parte, la sentencia apelada consideró probados, entre otros, los siguientes hechos: «12.º) Que la exposición de una persona a los niveles de ruido de entre 30 y 40 dBA, reiterada, pero no permanente, de forma que se corresponde con las noches de los fines de semana, durante un período de tiempo que no tiene necesariamente que ser 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 trastorno de sueño en forma de insomnio, que se originan cuando los niveles sonoros impiden conciliar el sueño o provocan despertares tempranos, alteraciones que alteran el ritmo de vida normal pudiendo provocar estado de fatiga, cansancio, irritabilidad, disminución de atención y concentración y consecuentemente de los rendimientos laborales o escolares; pudiéndose llegar al desarrollo de brotes psicóticos (con cuadros alucinatorios, delirantes y de alteraciones de conciencia), o a la existencia de síntomas vegetativos, tales como taquicardia, hipertermia, aumento de la sensación de hambre, hiperfagia, cefaleas, gastralgias... Las consecuencias de la afectación aludida en niños, puede producir trastornos de conducta; en mujeres embarazadas puede interferir en el embarazo y originar un parto prematuro además de someter a estrés al feto que le supone una situación de especial riesgo durante el período neonatal, y así también tal afectación puede producir el agravamiento de enfermedades preexistentes como la esclerosis (...)

14.º) Que como consecuencia de la percepción de ruidos nocturnos en sus domicilios: a) Luis Alberto M. A., hijo de José Luis M. G. y de Delfina A. F., ocupantes ellos del piso 2.º B del edificio en que esta enclavada la Sala de Fiestas Chapó, fue tratado por su médico de cabecera los días 19 May. y 23 Nov. 1998, cuando tenía 3 años de edad, por tener problemas de sueño, habiéndosele prescrito tratamiento consistente en ingesta de medicamentos, tratamiento que se prolongó con posterioridad a dichas fechas, si bien no consta en la fecha del dictado de esta sentencia que se le haya objetivado el padecimiento de otra concreta enfermedad. b) Berta de V. D., hija de Almudena D. S., ocupante del piso 2.º A del mismo edificio, fue tratada por su médico de cabecera en varias ocasiones cuanto tenía 1 año de edad, y en concreto el día 27 May. 1998 por tener problemas de sueño los fines de semana. Con posterioridad a dicha fecha se le diagnosticó por su médico de cabecera la existencia de alteraciones de sueño, irritabilidad y cambio de carácter, indicándosele un tratamiento hipnótico. En la actualidad sus padres se trasladaron de domicilio en el mes de agosto del año 2000 y no consta su situación actual. c) Belén B. T., ocupante del piso 3.º B del mismo inmueble, fue vista en consulta por su médico de cabecera el día 19 Nov. 1998, refiriendo cefaleas, irritabilidad, nerviosismo con alteraciones del sistema del sueño y disminución de la capacidad de atención y del rendimiento, necesitando también tratamiento médico consistente en la ingesta de medicamentos. d) Que Teresa A. P., ocupante del piso 3.º G del mismo inmueble, fue vista en consulta por su médico de cabecera desde cuando

La jurisprudencia del Tribunal Supremo reiteradamente ha admitido la incidencia que sobre la salud puede tener la contaminación acústica, tanto en el ámbito de lo contencioso-administrativo, como en la jurisdicción penal<sup>33</sup>. Por su parte, el Tribunal Constitucional también ha admitido, como se verá, la posibilidad de vulnerar el derecho a la integridad física y moral, reconocido en el artículo 15 CE, como consecuencia de emisiones sonoras en determinadas condiciones<sup>34</sup>.

### *C. Derechos fundamentales a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio*

No cabe duda de que el ruido es un factor con capacidad de alienar a la persona, esto es, una agente que puede ocasionar trastornos intelectuales, más o menos pasajeros. Las consecuencias pueden ser muy variadas: desde el sobresalto ocasional producido por un ruido repentino hasta la afección a la salud, al descanso o al rendimiento intelectual. En cualquier caso, el ruido supone la imposición de un sonido a quien no quiere oírlo, lo que implica «sacar» a la persona de su ensimismamiento o de la esfera de sus actividades queridas, incluso cuando se encuentra «recluido» en su domicilio.

La capacidad que tiene el ruido para inmiscuirse en el ámbito domiciliario, lo convierte en una amenaza para los derechos fundamentales a la intimidad familiar y la inviolabilidad del domicilio. La entrada de ruidos en el domicilio puede ser considerada como una forma moderna de las injerencias arbitrarias y legales en los domicilios prohibidas por los tratados de derechos humanos en relación con el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario. Así se ha ido reconociendo por la doctrina y por la jurisprudencia española e internacional sobre derechos humanos, como más adelante se verá<sup>35</sup>.

### *D. Bienes materiales*

Las vibraciones causadas por los ruidos pueden afectar de distinta manera a los bienes materiales<sup>36</sup>. Directamente pueden afectar a la estructura de los inmuebles o deformar, e incluso romper, los materiales sometidos a la presión de las oscilaciones sonoras (paredes, chimeneas, cristales, electrodomésticos). Las consecuencias económicas indirectas del ruido son la depreciación del valor de los bienes afectados por ruidos permanentes (cercanía de aeropuertos, de vías de tráfico, de zonas de la «movida» nocturna o de «botellón», etc.).

Desde el punto de vista jurídico, las afecciones del ruido sobre los bienes materiales inciden sobre el derecho de propiedad –y demás derechos reales– al impedir su normal uso y disfrute y afectar a su integridad y valor económico. A su vez, los dispositivos jurídicos para evitar o reducir el ruido pueden incidir sobre las facultades del derecho de propiedad y las del derecho a la libertad de empresa. Para garantizar, el derecho a disfrutar de un ambiente silencioso pueden imponerse medidas restrictivas de

---

menos mediado el año 1997, habiendo sido diagnosticada de insomnio transitorio de posible etiología medio ambiental, precisando tratamiento médico. Con anterioridad a la fecha citada en su historia clínica carecía de antecedentes psicopatológicos. e) Que Miguel Angel D. N., ocupante del piso 3.º B, fue diagnosticado en el mes de junio del año 1998 de una enfermedad denominada esclerosis en placas, habiendo padecido cuatro brotes en el período comprendido entre dicha fecha y el mes de diciembre del mismo año. Si bien la etiología de la enfermedad no se encuentra en el estrés producido por los ruidos nocturnos, éstos han tenido incidencia en la causación del número de brotes de dicha enfermedad. En la actualidad y desde el mes de marzo de 1999 trasladó su domicilio, constando como también sometido a tratamiento médico ha disminuido el número de brotes padecidos».

34. Apartado III.2.A de este trabajo.

35. Apartado III.2.B de este trabajo.

36. Sobre esta cuestión véase R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, cit. p. 616 y ss. y M.ª C. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, cit., p. 33.

esos otros derechos al limitar los lugares donde pueden desarrollarse actividades ruidosas (régimen de distancias mínimas), al establecer límites temporales para su realización, al imponer medidas correctoras, etc.<sup>37</sup>.

### *E. Tranquilidad pública y seguridad ciudadana*

Determinadas actividades de ocio ruidosas –ya se realicen en establecimientos públicos, ya se realicen en la vía pública– pueden llegar a constituir una amenaza para el mantenimiento del orden público o la seguridad pública.

La afección a estos bienes colectivos se erigen en títulos de intervención administrativa para el control y, en su caso, sanción de dichas actividades. Así se ha admitido en la jurisprudencia en relación con supuestos tan variados como el tañido de la campana de una iglesia<sup>38</sup>, la sanción impuesta por incumplimiento de horarios de un establecimiento público<sup>39</sup> y también con el fenómeno del botellón o de los ruidos procedentes de la «movida»<sup>40</sup>.

## **4. El ruido como objeto del Derecho**

### *A. Evolución de la estrategia jurídica contra el ruido*

La múltiple incidencia que el ruido tiene sobre distintos bienes y derechos permite actuar contra él a través de distintos remedios jurídicos. Como luego se verá, el grupo normativo del ruido en la actualidad es muy extenso y heterogéneo. En su forma-

37. Sobre el conflicto entre estos derechos y las soluciones aportadas por la jurisprudencia véase J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 123 y ss.

38. La célebre STS de 5 de julio de 1976, ponente: José Gabaldón (RJ 4519) admitió que incluso cuando la actividad ruidosa no estuviera sometida a un régimen de intervención administrativa (como era el caso del carrillón del reloj de la Iglesia, que con independencia de los efectos, más o menos molestos, no estaba sometido al RAMINP) las Corporaciones locales debían adoptar las medidas pertinentes cuando la actividad en cuestión perturbe «en medida superior a la que su normal funcionamiento exige la salubridad, tranquilidad o sosiego ciudadano».

Aunque el recurso no prosperó por no haberse acreditado que las molestias causadas lo eran «en medida superior a lo normal», dos consecuencias podía extraerse de la citada sentencia, según señaló Sainz Moreno, en el comentario que hizo de ella: primera, la alteración de la salubridad, tranquilidad o sosiego públicos por un ruido anormal constituye un título para la intervención directa de la administración municipal; segunda, no sólo existe la facultad de intervenir, sino la obligación de intervenir ante la denuncia formulada por un ciudadano, que no requiere además, tener la condición de vecino, si demuestra que tiene interés en la defensa de la tranquilidad de la localidad de que se trate. F. SAINZ MORENO, «Sobre el ruido y la policía de la tranquilidad», *REDA*, núm. 15, 1977, pp. 664-668.

39. La STS de 10 de julio de 1991, sala 3ª, ponente (Ar. 5354) sostiene, entre otras consideraciones, que «el orden público es un concepto jurídico que puede integrar en su contenido expansivo al de la “tranquilidad pública” y desde él justificar sobradamente la intervención administrativa con la finalidad de protección de los derechos de los ciudadanos en relación con el descanso, calidad de vida en un medio ambiente adecuado, etc.»

40. Cfr. la célebre STSJ de Andalucía, sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, de 29 de octubre de 2001, ponente: Alejandro Durán, a la que luego me referiré, en la que se vincula el que denomina «fenómeno sociológico de la “movida”», con la seguridad ciudadana.

41. La reciente STC 25/2004, de 26 de febrero, ponente: Pérez Vera, admite que «la eliminación o disminución de los ruidos y las vibraciones de las fuentes productoras en las distintas instalaciones y actividades sujetas a la misma, para situarlas dentro de límites que los hagan tolerables, se encuentra encaminada a procurar una mayor tranquilidad a los vecinos y, en este sentido, puede considerarse relacionada con la seguridad pública, objeto preciso de la regulación contenida en la Ley Orgánica 1/1992». Sin embargo, el contenido más amplio de la Ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente hace que su fundamento no pueda incardinarse en el concepto estricto de seguridad pública, ni en el ámbito estricto de cobertura de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, por lo que la STC otorga el amparo y anula la sanción municipal impuesta en aplicación de la citada Ordenanza por carecer de cobertura legal.

El fenómeno de la movida o del botellón es tremendamente complejo y tiene consecuencias muy variadas que dan entrada a distintos títulos de intervención pública: seguridad ciudadana (por la alteración del orden público y la tranquilidad), salud pública (por los problemas derivados del consumo de alcohol en jóvenes y menores), medio ambiente (por los ruidos y la suciedad que genera), comercio (venta de alcohol). Véanse al respecto E. GUILLÉN LÓPEZ, R., MARTÍN MORALES, y T. REQUENA LÓPEZ, *El régimen constitucional de la movida*, Grupo Editorial Universitario, 2001 y M.ª ALMODOVAR IÑESTA, *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Civitas, Madrid, 2003.

ción actual han incidido una serie de factores que han hecho evolucionar la estrategia que el Derecho ha ido adoptando frente al ruido.

En un primer momento, era la protección jurídica dispensada a los bienes y derechos afectados la que permitía reaccionar contra las inmisiones ruidosas. Estas soluciones tradicionales, caracterizadas por su carácter individual y subjetivo, mostraron su insuficiencia a medida que crecía la insatisfacción ciudadana y la sensibilización de los poderes públicos (de algunos poderes públicos) y permitió la instauración de dispositivos más globales dirigidos, primero, contra las fuentes de emisión del ruido y, posteriormente, a la consideración global de la contaminación acústica mediante el establecimiento de mecanismos para su evaluación y gestión, que permitan disponer de información suficiente para la fijación de objetivos de calidad acústica y el establecimiento de otras medidas de reducción del ruido ambiental.

En esta evolución los distintos instrumentos jurídicos se han ido sucediendo de forma cumulativa, no sustitutiva, enriqueciendo el arsenal con el que luchar contra el ruido. Como ha advertido López Ramón, debe evitarse en esta materia cualquier equivalencia entre tradición y obsolescencia y novedad y eficacia. Más bien, las nuevas técnicas al tiempo que incorporan una perspectiva más global, mejorarán la eficacia de los instrumentos tradicionales basados en las relaciones de vecindad y el carácter molesto del ruido<sup>42</sup>.

*a) Primera fase: relaciones de vecindad y actividades clasificadas*

Tradicionalmente el ruido ha sido tratado como una molestia en el marco de las relaciones de vecindad. Unas relaciones de vecindad reguladas por el Derecho civil, y por la reglamentación administrativa de las actividades clasificadas a las que se remite el propio Código civil<sup>43</sup>.

Indudablemente el ruido reúne las condiciones para ser considerado en las relaciones de vecindad como una forma de inmisión (tipificada expresamente, incluso, en algunos Códigos civiles europeos como el italiano, el portugués, el suizo, el austriaco y el alemán) en el sentido técnico jurídico del vocablo, y así ha sido considerado pacíficamente por la jurisprudencia española<sup>44</sup>. Consecuentemente, las actividades ruidosas quedan sometidas a las reglas civiles propias de las relaciones de vecindad que, con carácter general, se articulan sobre las acciones preventivas de las inmisiones sonoras, las de cesación y abstención (como la acción negatoria) de las mismas y las acciones resarcitorias de los daños producidos por dichas inmisiones (arts. 590, 1902 y 1908 del Código civil). En relación con la vecindad comunitaria, existen disposiciones específicas en la Ley de Propiedad Horizontal (art. 7.2) y de la Ley de Arrendamientos Urbanos [art. 27.2, e], para exigir la cesación y abstención de las inmisiones y, en su caso, la extinción del contrato arrendaticio<sup>45</sup>.

Las actividades ruidosas quedan sometidas, en cuanto actividades molestas y, en su caso, insalubres, al régimen jurídico de las actividades clasificadas previsto en el todavía vigente RAMINP, aunque solo es aplicable allí donde no ha sido desplazado por la legislación autonómica sobre la materia. Este régimen consiste, básicamente, en la exigencia de una licencia municipal (previo informe preceptivo y vinculante del órgano ambiental autonómico) que establecerá las condiciones para el ejercicio de la actividad y en el sometimiento de ésta a un régimen de inspección que permita comprobar el cumplimiento de dichas condiciones, en su caso, adoptar las medidas correctoras

42. F. LÓPEZ RAMÓN, «La ordenación jurídica del ruido», *RAP*, núm. 157, 2002, p. 47.

43. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, p. 87.

44. F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., p. 45 y ss.

45. Sobre las acciones civiles de protección frente a las inmisiones ruidosas véase F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., p. 117 y ss.

y cautelares que sean necesarias para evitar las emisiones no tolerables de la actividad y, eventualmente, imponer las sanciones pertinentes<sup>46</sup>.

No cabe duda de que el régimen de las relaciones de vecindad y de las actividades clasificadas ha sido el instrumento jurídico más utilizado en la lucha contra el ruido y lo va a seguir siendo. Como estrategia frente al ruido, este doble régimen, civil y administrativo, al que quedan sometidas las actividades ruidosas carece de una perspectiva global. Pero, precisamente, por posibilitar su adaptación a las circunstancias concretas de cada caso y a las variadas percepciones subjetivas, constituye un sistema permanente en la defensa contra el ruido<sup>47</sup>, especialmente para determinados tipos de ruido como los domésticos y los vecinales (que están excluidos del ámbito de aplicación de la LRu, como se verá). Otra cosa es que deba complementarse con otros dispositivos jurídicos anti-ruido, como los que a continuación me refiero.

#### *b) Segunda fase: control de los agentes ruidosos*

A finales de los años 70 y, sobre todo, en los años 80 se produce un aluvión de directivas comunitarias dirigidas a regular las emisiones sonoras de los agentes más ruidosos.

Por un lado, se encuentra la normativa que, utilizando técnicas de homologación y certificación técnica de productos, establece los niveles máximos de ruido de distintas máquinas y aparatos, que pueden clasificarse en los siguientes grupos<sup>48</sup>:

— Maquinaria y materiales utilizados en las obras de construcción (motocompresores, grúas de torre, grupos electrógenos de soldadura y de potencia, trituradores de hormigón y martillos picadores de mano, palas hidráulicas, palas de cables, topadoras frontales, cargadores y palas cargadoras).

— Vehículos motorizados (escape de vehículos de motor, escape de motocicletas, tractores agrícolas o forestales) y aeronaves subsónicas.

— Aparatos domésticos y cortadoras de césped.

Por otro lado, deben destacarse las disposiciones reguladoras del ruido de los distintos tipos de transporte (rodado, ferroviario y aéreo) que incorporan las más diversas técnicas relativas a los vehículos utilizados, a la gestión del tráfico (restricciones zonales o temporales, limitaciones de velocidad, fomento del transporte colectivo), a la construcción y ubicación de la infraestructura viaria (uso de materiales silenciosos, patallas anti-ruido, túneles, etc.)<sup>49</sup>.

Estas disposiciones que limitan el ruido producido por específicas fuentes ruidosas tampoco van a desaparecer tras la implantación de la nueva estrategia contra el ruido. Seguirán utilizándose sólo que lo harán integrándose en el marco más global de los instrumentos que en ella se prevén.

#### *c) Tercera fase: la gestión del ruido ambiental*

Con la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental se llega a una tercera fase en la evo-

---

46. Sobre el régimen de las actividades clasificadas véase, con carácter general, T. R. FERNÁNDEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, cit.; J. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, 2 vols., Civitas, Madrid, 1992. En relación con la legislación navarra me remito a mi *Manual de Derecho ambiental*, cit., pp. 143 y ss.

En cuanto al sometimiento de las actividades ruidosas al régimen de las actividades clasificadas valgan por todos, F. SOSA WÁGNER, *Las actividades molestas: en especial, el ruido*, ed. Tecnos, Madrid, 1991; y F. LÓPEZ RAMÓN, «La ordenación jurídica del ruido», cit., p. 43 y ss.

47. F. LÓPEZ RAMÓN, «La ordenación jurídica del ruido», cit., pp. 40-41.

48. Sobre el contenido de esta normativa véase J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 197 y ss.

49. Véase, a este respecto, S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Tratamiento jurídico acerca del ruido de los transportes», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 11, 1993, pp. 9-63.

lución de las estrategias contra la contaminación acústica. Sin abandonar la estrategia de regulación de las fuentes ruidosas, la Directiva pretende, según su considerando 5º:

«proporcionar una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular, vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles, y para desarrollar medidas adicionales a corto, medio y largo plazo».

Es una nueva estrategia, por tanto, en la que, apoyándose en la anterior contra las fuentes del ruido, establece los mecanismos para armonizar los métodos de medición y evaluación del ruido y elaborar mapas estratégicos de ruido, para contar con información homogénea que permita adoptar los correspondientes planes de acción y demás medidas dirigidas a reducir la contaminación acústica y alcanzar los objetivos de calidad acústica que se establezcan<sup>50</sup>. De esa nueva orientación participa, también, la Ley española del Ruido que transpone esta Directiva y que generaliza algunas medidas previstas ya en la legislación autonómica y local.

### ***B. El concepto jurídico de ruido***

De acuerdo con las definiciones legales y doctrinales, tres elementos configuran el concepto jurídico de ruido: la existencia de un sonido o de vibraciones; su procedencia humana, y su carácter molesto o nocivo.

#### *a) Sonido (o conjunto de sonidos) y vibraciones*

El concepto jurídico de ruido requiere como primer presupuesto la presencia física de un sonido, de un conjunto de sonidos o, en su caso, de vibraciones. Todas las definiciones legales de ruido ambiental o contaminación acústica aluden a ello<sup>51</sup>.

#### *b) Procedencia humana*

La contaminación suele definirse legalmente como una alteración significativa de los elementos ambientales producida por la actividad humana<sup>52</sup>. También la legislación contra el ruido considera que la contaminación acústica procede únicamente de las actividades humanas<sup>53</sup>. Por tanto, jurídicamente no existirán ruidos naturales. Los sonidos naturales, aunque causen molestias o puedan llegar a ser nocivos, no tienen la consideración jurídica de ruido.

La procedencia de la actividad humana ha de entenderse en el sentido de que el ruido ha de ser consecuencia directa de la actividad humana o de procesos puestos en marcha por ella o sometidos a su control. De esta manera, se entiende que proceden de la actividad humana y, por tanto, son ruidos a efectos jurídicos, los sonidos producidos por los animales de compañía o los de una explotación ganadera y, también, los de pro-

50. El Libro Verde de la Comisión Europea sobre «Política Futura de Lucha Contra el Ruido» señalaba la necesidad de aclarar y homogeneizar el entorno normativo del ruido, reconociendo que con anterioridad «la escasa prioridad dada al ruido se debe en parte al hecho de que el ruido es fundamentalmente un problema local, que adopta formas muy variadas en diferentes partes de la Comunidad en cuanto a la aceptación del problema». Por ello, se consideraba oportuno, además de continuar con las medidas tendentes a homogeneizar e implantar controles adecuados sobre los productos generadores de ruido, establecer una actuación coordinada de los Estados para acometer labores preventivas y reductoras del ruido en el ambiente.

51. Véanse las definiciones de ruido ambiental y de contaminación acústica que se transcriben en el siguiente apartado.

52. Sirva como ejemplo la definición de contaminación incluida en la LPCIC: «la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente» (art. 3, i).

53. Véase la definición de ruido ambiental que se transcribe en el siguiente apartado.



cedencia natural pero que resultan intensificados o propagados por obra del hombre (por ejemplo, un tejadillo que genera molestias por el agua de lluvia)<sup>54</sup>.

### c) *Molestia o nocividad*

El ruido es un sonido no deseado por sus efectos molestos o nocivos<sup>55</sup>. Este rasgo del ruido, como sonido no deseado, encierra una subjetividad que debe ser superada para su consideración en términos jurídicos. Dicho de otra manera, a efectos jurídicos, la molestia o nocividad de los sonidos debe ser objetivada por la norma. La molestia que es jurídicamente relevante es lo que convierte al sonido no deseado en ruido desde el punto de vista jurídico.

Por lo tanto, no toda queja o molestia acústica ha de ser protegida por el Derecho, sino que es éste el que debe precisar el ruido que es jurídicamente no soportable, según criterios establecidos legal, doctrinal y jurisprudencialmente. Esta objetivación no es uniforme sino que es distinta para cada tipos de ruidos<sup>56</sup>.

Más allá de la genérica calificación legal del ruido como factor que tiene efectos molestos o nocivos, en la legislación administrativa están determinados los niveles permitidos a determinados emisores de ruido y los niveles de ruido permitidos en el interior o exterior de los edificios. La superación de estos niveles convierte a los sonidos en ruido<sup>57</sup>.

Sin embargo, en materia civil puede calificarse como ruidosa una inmisión sonora aun cuando ésta respete los valores límite fijados en la normativa administrativa. En efecto, en el ámbito de las relaciones de vecindad la objetivación del ruido o el juicio de tolerabilidad de la molestia se determina en función de lo que se considera socialmente asumible por individuo común en las circunstancias de tiempo y lugar en que se producen<sup>58</sup>. Éste es un concepto relativo que depende de las condiciones de la propia inmisión (continuidad, frecuencia, intensidad), de las características del lugar (zona residencial, agrícola, industrial) y de la franja horaria en que se producen (horario diurno o nocturno)<sup>59</sup>. Y lo que es más, para la jurisprudencia civil el juicio sobre la tolerabilidad de los sonidos es independiente de la normativa administrativa y más relativo que el de los valores límite en ella establecidos. En el juicio de tolerancia civil de los ruidos se conjugan dichos valores límite, concebidos en interés general y en no pocas ocasiones con cierta permisividad, con otros factores y circunstancias peculiares del caso concreto<sup>60</sup>. Sólo el estudio de estas circunstancias concretas permitirán afrontar la contami-

54. Así lo ha advertido con apoyo en la jurisprudencia civil, F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., pp. 21 y ss.

55. La Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental lo califica como «sonido no deseado o nocivo». Además define los *efectos nocivos* como «los efectos negativos sobre la salud humana» [art. 3, b)] y la *molestia* como «el grado de molestia que provoca el ruido a la población, determinado mediante encuestas sobre el terreno» [art. 3, c)]. La LRu amplía más la descripción de los efectos nocivos de la contaminación acústica al describirla como generadora de «molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente» (véanse las definiciones que se transcriben en el siguiente apartado).

56. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Tratamiento jurídico acerca del ruido de los transportes», cit., p. 13.

57. M<sup>a</sup>. C. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, cit., p. 28.

58. En la exposición de motivos de la LRu se dice lo siguiente: «En particular, interesa justificar la exclusión del alcance de la ley de la contaminación acústica originada en la práctica de actividades domésticas o las relaciones de vecindad, siempre y cuando no exceda los límites tolerables de conformidad con los usos locales. En la tradición jurídica española y de otros países de nuestro entorno más próximo, las relaciones de vecindad han venido aplicando a todo tipo de inmisiones, incluidas las sonoras, un criterio de razonabilidad que se vincula a las prácticas consuetudinarias del lugar. Parece ajeno al propósito de esta ley alterar este régimen de relaciones vecinales, consolidado a lo largo de siglos de aplicación, sobre todo teniendo en cuenta que el contenido de esta ley en nada modifica la plena vigencia de los tradicionales principios de convivencia vecinal».

59. F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., pp. 77-79.

60. F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., p. 82, quien también recoge la crítica de un sector doctrinal a esta tendencia jurisprudencial, que entiende que el criterio de que el cumplimiento de la normativa administrativa no exonera de la responsabilidad administrativa, no puede trasladarse al ámbito de las inmisiones y, en concreto, al juicio sobre la intolerabilidad de la inmisión.

nación realmente «sufrida» que se compone de la contaminación efectivamente «recibida» más la contaminación «percibida» por el sujeto, la que él siente aunque no sea objetivamente constatable. La tranquilidad, la seguridad o confiabilidad de la población en el entorno ha de ser también objeto de protección jurídica<sup>61</sup> y, para ello, no es suficiente, en ocasiones, el respeto de los valores límite establecidos.

### C. Una específica clase de ruido: el ruido ambiental

En la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, éste se define de la siguiente manera:

«Ruido ambiental: el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación» [art. 3, a)].

Están presentes en la definición los tres elementos que caracterizan jurídicamente al ruido: presencia de un sonido, procedencia de las actividades humanas (enumerando, incluso, las principales fuentes) y la molestia o nocividad del mismo. Lo que caracteriza a esta clase particular de ruido es la nota de la *exterioridad*, que casi pasa desapercibida en la definición, pero que se completa con el ámbito de aplicación de la Directiva que excluye «al ruido producido por la propia persona expuesta, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el lugar de trabajo ni en el interior de los medios de transporte», ni «a los ruidos debidos a las actividades militares en zonas militares» (art. 2.1)<sup>62</sup>.

El ruido ambiental es, por tanto, el ruido que se produce en el exterior y, precisamente, por ello, está conformado por la suma de todos los sonidos presentes en el ambiente exterior<sup>63</sup>. Es procedencia plural y difusa del ruido ambiental requiere de un dispositivo jurídico específico, ya que frente a él no son viables los instrumentos jurídicos más tradicionales<sup>64</sup>.

Por su parte, la LRU va a utilizar un concepto distinto al ruido ambiental. Su objeto es «prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica» (art. 1). Y ésta se define de la siguiente manera:

«Contaminación acústica: presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente» [art. 3, d)].

61. Refiriéndose a la contaminación invisible (la acústica y la electromagnética) se ha señalado que sus efectos psíquicos son tan importantes como los físicos y por ello «la contaminación “percibida” es tan o más importante que la efectivamente “recibida”, uniéndose ambas en la contaminación realmente “sufrida”. El insomnio producido por los ruidos actúa tanto o más mientras esperamos a que el ruido se produzca que cuando estamos soportándolo; y los problemas de salud derivados de las radiaciones, pueden provenir del simple “miedo” a las mismas, en un efecto que no por ser psicossomático es menos real». J. M. DE LA CUÉTTARA MARTÍNEZ y A. LOBO RODRÍGUEZ, «Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones», cit., p. 174.

62. Sobre el fundamento y significado de estas exclusiones véase B. LOZANO CUTANDA, «La evolución de la normativa comunitaria sobre ruido: hacia un planteamiento común europeo de la lucha contra la contaminación acústica», *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 62, 2004, p. 22.

63. Refiriéndose a la contaminación acústica —que en este aspecto en nada difiere del ruido ambiental—, la exposición de motivos de la LRU dice que es «producto de múltiples emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica poco recomendables desde el punto de vista sanitario, del bienestar y de la productividad».

64. Las acciones civiles contra el ruido requieren que la fuente sonora y el sujeto o propiedad emitente estén determinados, siendo inviables frente a los ruidos de procedencia difusa y origen plural y frente al ruido de fondo. F. J. FERNÁNDEZ URZAINQUI, *La tutela civil frente al ruido*, cit., pp. 22-23.

El concepto de contaminación acústica es más amplio que el del ruido ambiental<sup>65</sup>. Por un lado, la multiplicidad de fuentes tiene pretensiones omnicomprendivas («cualquiera que sea el emisor acústico que los origine»), aunque luego se excluyen algunos emisores al determinar el ámbito de aplicación de la ley. Pero, sobre todo, falta la nota de la exterioridad del ruido. La contaminación acústica se define como la «presencia en el ambiente de determinados ruidos o vibraciones», pero no se dice que ese ambiente es necesariamente exterior. Por ello, la LRU contiene diversas previsiones sobre el ruido en el espacio interior, incluido el interior en los medios de transporte<sup>66</sup>, que como se ha visto, son expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva.

### III. UN VARIOPINTO Y HETEROGÉNEO GRUPO NORMATIVO COMPLEMENTADO POR AVANZADAS RESOLUCIONES JUDICIALES

#### 1. Variedad y heterogeneidad de la normativa

##### A. *La diversidad espacial o institucional de las fuentes normativas*

Es habitual que los problemas ambientales se afronten desde todas las instancias normativas con disposiciones que, de acuerdo con su respectiva competencia territorial, comprendan distintos ámbitos espaciales. A pesar de la vocación internacional o planetaria del Derecho ambiental<sup>67</sup>, el subsistema jurídico de la contaminación acústica, debido al carácter fundamentalmente local del ruido, presenta la peculiaridad de que las normas internacionales son escasas y, en cambio, las normas locales adquieren gran relevancia<sup>68</sup>.

##### a) *La normativa internacional*

Las *normas internacionales* que se ocupan del ruido son, en efecto, escasas. Las más relevantes son el Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958 sobre homologación de vehículos automóviles y la Convención de Aviación Civil Internacional de 1944. Si bien, debe destacarse la importancia que para la tutela frente al ruido han tenido otras normas internacionales en materia ambiental o sobre derechos humanos, así como la labor desempeñada por diversos organismos de carácter internacional<sup>69</sup>.

##### b) *La normativa supraestatal comunitaria*

Mucho más relevante es la abundantísima regulación supraestatal comunitaria sobre el ruido. Como ya se vio, en ella pueden encontrarse, por un lado, la normativa relativa al ruido producido por vehículos motorizados, por máquinas utilizadas al aire libre y por otros aparatos; por otro lado, las disposiciones reguladoras del ruido de los distintos tipos de transporte (rodado, ferroviario y aéreo)<sup>70</sup>; y junto a todas ellas, apare-

---

65. Así lo advierte también la exposición de motivos de la LRU, pero limitándose a reproducir la definición de contaminación acústica: «Frente al concepto de ruido ambiental que forja la directiva, y pese a que por razones de simplicidad el título de esta ley sea «Ley del Ruido», la contaminación acústica a la que se refiere el objeto de esta ley se define como la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, incluso cuando su efecto sea perturbar el disfrute de los sonidos de origen natural, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente».

66. Véase el apartado IV.1.B de este trabajo.

67. Ramón MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. I, cit., p. 92.

68. No es una peculiaridad exclusiva de este sector normativo, ya que algo muy parecido sucede con la normativa reguladora de los residuos.

69. Véase al respecto, J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 146 y ss.

70. Hasta la década de los noventa, la orientación de la normativa comunitaria en esta materia se dirigía a garantizar la libre competencia para la realización del mercado único y evitar que la circulación de estos productos no se viera dificultada por diferentes reglamentaciones nacionales sobre el ruido. El objetivo

ce con una clara vocación integradora, la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Su objetivo es establecer un «enfoque común» destinado a reducir los efectos nocivos y las molestias de la exposición al ruido ambiental, para lo cual se apoya en tres medidas (art. 1.1):

- «a) la determinación de la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros;
- b) poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos;
- c) la adopción de planes de acción por los Estados miembros, tomando como base los resultados de los mapas de ruidos, con vistas a prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos en la salud humana, y a mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea satisfactoria».

Este enfoque común, como ya se ha dicho, no pretende eliminar el enfoque sectorial, sino que la Directiva también se propone «sentar unas bases que permitan elaborar medidas comunitarias para reducir los ruidos emitidos por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles (...)» (art. 1.2).

No menos importantes que las normas comunitarias, son los textos políticos y programáticos que se han ocupado del ruido, tanto los que se ocupan de él en el marco de la política ambiental comunitaria (los seis programas comunitarios de acción en materia ambiental), como los más específicos documentos de la Comisión Europea relativos al ruido (Libro Verde sobre el medio ambiente urbano, Libro Verde sobre política futura de lucha contra el ruido)<sup>71</sup>.

#### c) *Legislación estatal*

La normativa estatal, siguiendo la estela de la normativa comunitaria, se ha caracterizado por la dispersión y la fragmentación en el tratamiento del ruido. Como se verá en el siguiente apartado, normas de distinta naturaleza (civil, administrativa, laboral, penal), caracterizadas, además, por la sectorialización, se han ocupado del ruido. Y a su cabeza se ha colocado recientemente la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que luego se analizará con detalle.

#### d) *Legislación autonómica*

En la legislación autonómica del ruido cabe encontrar distintos planteamientos<sup>72</sup>. Por un lado, las normas dirigidas fundamentalmente a complementar los controles tradicionales basados en el régimen de las actividades clasificadas, mediante la fijación de los niveles de ruido exterior e interior, la regulación de los proyectos técnicos que han de ser autorizados, y el establecimiento de disposiciones sobre algunos elementos de las edificaciones, sobre las actividades comerciales e

---

ambiental empieza a cobrar fuerza con las nuevas directivas que a partir de los noventa empiezan a sustituir a las anteriores. B. LOZANO CUTANDA, «La evolución de la normativa comunitaria sobre ruido: hacia un planteamiento común europeo de la lucha contra la contaminación acústica», *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 62, 2004, pp. 9-11.

71. En relación con la atención que estos Programas y documentos prestan al ruido véanse J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 223 y ss.; y B. LOZANO CUTANDA, «La evolución de la normativa comunitaria sobre ruido...», cit., p. 12 y ss.

72. Me refiero exclusivamente a la normativa que regula de manera específica al ruido, dejando al margen la legislación autonómica sobre actividades clasificadas o sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, que forman parte también del grupo normativo del ruido, pero a la que me refiero en el siguiente apartado.

industriales, etc. (es el caso de Asturias<sup>73</sup>, del País Vasco<sup>74</sup>, de las Islas Baleares<sup>75</sup>, de Navarra<sup>76</sup> o de Castilla y León<sup>77</sup>). Además, de detallar el régimen de las actividades ruidosas, este tipo de normas se dirigen a establecer un marco jurídico homogéneo contra el ruido para superar las insuficiencias de la normativa local, impulsar nuevas iniciativas en el ámbito municipal y, en su caso, definir el régimen de intervención de las administraciones autonómicas. A este respecto, resulta muy significativa la que ha sido la primera norma autonómica de rango legal en esta materia: la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia<sup>78</sup>. El rango legal se explicaba así en su exposición de motivos:

«Se considera necesario abordar la regulación de esta materia a través de una norma con rango de ley, fundamentalmente por dos razones:

a) Dotar a la Comunidad Autónoma de un marco normativo homogéneo que pueda ser desarrollado y concretado por los municipios a través de ordenanzas municipales.

b) Salvaguardar el principio de legalidad en la tipificación de infracciones y regulación de las sanciones cuyo objeto específico sean las actividades generadoras de ruido o vibraciones molestas y excesivas».

Este planteamiento sigue siendo válido para la más moderna normativa autonómica sobre el ruido que ha incorporado la nueva estrategia comunitaria sobre gestión del ruido ambiental, estableciendo medidas para la zonificación del ruido y la determinación de distintas áreas acústicas, regulando los métodos de evaluación acústica y ordenando la aprobación de mapas de ruidos (casos de Madrid<sup>79</sup>, Murcia<sup>80</sup>, Cataluña<sup>81</sup>, Valencia<sup>82</sup> y Andalucía<sup>83</sup>).

#### e) Normativa local

La normativa local ha sido la primera en afrontar el problema del ruido. La consideración de la contaminación acústica como un problema local y la tardanza en arbitrar remedios legales, ha hecho que durante mucho tiempo las Ordenanzas locales fueran el único soporte normativo aplicable a los ruidos<sup>84</sup>. Incluso ahora, que ya existe un

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

74. Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se establecen las normas técnicas de carácter general en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en suelo urbano residencial. Este Decreto, entre otras disposiciones, establece los requisitos acústicos que deben cumplir determinadas actividades para el otorgamiento de la licencia de actividad clasificada. Sobre esta norma y, en general, sobre la regulación de la contaminación acústica en el País Vasco véase M. URIARTE, «Contaminación acústica», en el vol. col. *Derecho Ambiental* (dir: I. Lasagabaster), IVAP, Oñati, 2001, pp. 629-679.

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

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

77. Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

78. Desarrollada por el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Galicia, aprobado por Decreto 150/1999, de 27 de mayo.

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

80. Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental, desarrollada por el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido.

81. Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica. Sobre esta Ley véase el comentario de J. PERDIGÓ SOLA, «Comentarios a la Ley catalana de protección contra la contaminación acústica», de 28 de junio de 2002», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, pp. 14-22.

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

83. Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental, desarrollada por lo que al ruido se refiere por el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía (aprobado por Decreto 326/2003, de 25 de noviembre y que deroga la normativa reglamentaria anterior en la materia).

84. M<sup>o</sup>. C., ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, cit., p. 208.

importante corpus normativo estatal y autonómico, van a seguir desempeñando un destacado protagonismo en este sector.

Está clara la atribución de la potestad reglamentaria a las Administraciones locales de carácter territorial (art. 4.1 LRBRL) en materias, claro está, de su competencia. La incidencia del ruido sobre distintos bienes y derechos hace que las competencias locales sobre el ruido deriven de distintos títulos materiales: medio ambiente, salubridad pública, seguridad en lugares públicos, urbanismo, ordenación del tráfico, vías públicas, transporte público, defensa de los consumidores, ocupación del tiempo libre (art. 25.2 LRBRL), que en mayor o menor medida se han ido confirmando en la correspondiente legislación sectorial de actividades clasificadas, sanidad, tráfico, urbanismo, etc.<sup>85</sup>. Y, también, claro está en la legislación acústica tanto de las Comunidades Autónomas, como en la Ley del Ruido<sup>86</sup>.

La competencia de los municipios para aprobar Ordenanzas sobre contaminación acústica es, por tanto, indudable. Y no sólo están habilitados, sino que, en ocasiones, la legislación establece la obligatoriedad de elaborar y aprobar Ordenanzas. Así lo determinó ya el anteriormente citado Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación acústica o de perturbaciones por ruido o vibraciones. Y así lo determina ahora la legislación autonómica sobre ruido para los municipios superiores a determinada población<sup>87</sup>. También es habitual en la legislación autonómica la elaboración de Ordenanzas-tipo en materia de contaminación acústica para facilitar la aprobación de las mismas por los municipios<sup>88</sup>.

El contenido propio de estas Ordenanzas es el establecimiento de normas y valores límites de emisión de actividades ruidosas tales como: circulación de vehículos a motor; sistemas sonoros de alarma; actividades de ocio, espectáculos públicos, recreativas, culturales y de asociacionismo; trabajos en la vía pública; relaciones de vecindad o comunitarias en relación con el uso de electrodomésticos o de instrumentos musicales y el comportamiento de los animales domésticos; instalaciones de aire acondicionado, limpieza de la vía pública y recogida de residuos, etc.<sup>89</sup>.

El problema es hasta dónde pueden llegar las Ordenanzas al desarrollar la normativa estatal o autonómica de contaminación acústica. Es evidente que habrán de respetar las exigencias y parámetros de contaminación acústica establecidos en la normativa autonómica<sup>90</sup>. Pero, también, es claro que el desarrollo permite ir más allá de dichas exigencias y parámetros, que operan como un régimen de mínimos superable por las Ordenanzas. Como se dice en el Decreto 78/1999 de protección contra la contaminación acústica de Madrid, las Orde-

85. Sobre las competencias municipales en materia de ruido véanse L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Medio ambiente sonoro», en el vol. col. *Derecho del medio ambiente y Administración local*, (dir. J. Esteve Pardo), Civitas/Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pp. 236-238; y R. FERNÁNDEZ MONTALVO, «Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, p. 15 y ss.

86. Como se verá, la LRu, por un lado, reconoce que «corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley», advirtiendo que «deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo» (art. 6 LRu). Por otro lado, señala un ámbito casi exclusivo de estas ordenanzas: el relativo a las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la LRu cuando «la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales» [art. 2.2, a)].

87. Cinco mil habitantes en Cataluña (art. 21 Ley 16/2002), diez mil habitantes en Navarra (art. 2.2 Decreto Foral 135/1989) y veinte mil habitantes en Madrid (art. 7 Decreto 78/1999) y en Andalucía (art. 5 Decreto 326/2003).

88. Véase en Castilla-La Mancha la Resolución de 23 de abril de 2002 por la que se aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica; y en Galicia el Reglamento que establece las ordenanzas tipo sobre protección contra la contaminación acústica (aprobado por Decreto 320/2002, de 7 de noviembre).

89. Este es el contenido mínimo de las Ordenanzas que suele fijarse en la legislación autonómica. Véase, por ejemplo, el art. 21.2 de la Ley catalana 16/2002; o el art. 5 del Decreto andaluz 326/2003.

90. Así lo exige expresamente el art. 5 del Decreto andaluz 326/2003.

anzas «podrán establecer normas más estrictas de protección», en cuyo caso el Decreto se aplicará «con carácter supletorio y en lo no previsto por ellas» (D. Ad. 1ª). Esta normativa adicional de protección de carácter municipal puede chocar con los principios, comunitarios y constitucionales, de libertad de circulación de bienes<sup>91</sup>. De acuerdo con los criterios de la jurisprudencia comunitaria, esa normativa adicional de protección deberá tener como finalidad la protección ambiental, no ser discriminatoria y, sobre todo, respetar el principio de proporcionalidad, en el sentido de que sea la medida menos restrictiva de las libertades comunitarias de libre comercio y que no las obstaculice en exceso.

Mención aparte merecen las disposiciones sancionadoras de las ordenanzas. Por un lado, las infracciones y sanciones en ellas tipificadas deben contar con una cobertura legal que, como se verá, antes no era fácil de encontrar y que ahora ha facilitado la LRu. Por otro lado, debe advertirse que las ordenanzas locales forman parte de la legislación ambiental que integra la norma penal en blanco del delito ecológico. Es decir, que el incumplimiento de las ordenanzas en materia de ruido constituiría, a efectos penales, la concurrencia del elemento normativo del tipo penal que, recuérdese, exige una contravención «de las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente» (art. 325 CP)<sup>92</sup>.

### ***B. Los distintos frentes en la lucha contra el ruido: la diversa naturaleza de las normas acústicas***

La contaminación acústica tiene tan diversos orígenes y despliega tan variados efectos sobre las personas, los bienes y el ambiente que la reacción jurídica contra ella puede provenir de distintos sectores normativos.

Una de las características más señaladas del Derecho ambiental es la interdisciplinariedad jurídica y científica. Para apreciar la aportación científica a los dispositivos jurídicos contra el ruido basta comprobar el elevado contenido técnico de la normativa, particularmente, de sus anexos. Y en cuanto a la interdisciplinariedad jurídica, la que concurre en este ámbito de la contaminación acústica es, probablemente, la mayor de todo el Derecho ambiental.

En efecto, además de la legislación *administrativa* (que es la más abundante por la dimensión pública del problema), en la tutela frente al ruido puede contarse con normas de muy distinta naturaleza. Al margen de la normativa *internacional* ya reseñada, tenemos normas *constitucionales*, que no sólo fundamentan o inspiran el resto de la normativa, sino que resultan directa e inmediatamente aplicables en cuanto que el ruido es susceptible de vulnerar algunos derechos fundamentales, como luego se verá. Las tradicionales normas *civiles* sobre las relaciones de vecindad y la responsabilidad por daños han sido y seguirán siendo muy útiles contra las inmisiones sonoras. La legislación *laboral* también realiza aportaciones en cuanto a la protección de los trabajadores contra el ruido en el lugar de trabajo<sup>93</sup>. Y, como último remedio jurídico, para las agre-

91. R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, cit., p. 628.

92. Así se ha admitido en la citada STS de 24 de febrero de 2003, sala 2ª, ponente: Granados Pérez. Sobre esta cuestión véase VECHEER NOGUERA, A., «El ruido como elemento integrante del medio ambiente y su protección penal», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, p. 394.

93. La actividad laboral queda excluida del ámbito de aplicación de la LRu en tanto que emisor acústico. Como indica la exposición de motivos de esta ley la contaminación acústica producida por la actividad laboral en el lugar de trabajo «seguirá rigiéndose por la normativa sectorial aplicable, constituida principalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, así como 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». Sobre la problemática del ruido en el Derecho laboral véase Mª. L. GARCÍA PAREDES, «La tutela judicial ante el orden social», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 141-207.

siones sonoras más importantes que puedan poner en peligro el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas, se encuentra la normativa *penal* que incluye a los ruidos entre los actos que pueden constituir el llamado delito ecológico<sup>94</sup>.

### C. La necesaria e inevitable sectorización de la legislación administrativa de la contaminación acústica

La dispersión sectorial del bloque normativo del ruido se debe al innumerable número de fuentes emisoras de ruido (tráfico, industria, obras públicas, ocio, etc.) que, además, afectan al hombre en las diversas situaciones y lugares en que desenvuelve su existencia (domicilio, trabajo, aire libre, etc.), así como a muy distintos bienes, derechos y valores, dando entrada a la intervención de los distintos poderes públicos con potestades normativas<sup>95</sup>. El recurso, por tanto, a las reglamentaciones particulares para cada tipo de actividad o para cada artefacto ruidoso es necesario e inevitable.

Junto a la dispersión de las normas –institucional e interdisciplinar– a la que me he referido en los anteriores apartados, que regulan directamente las actividades ruidosas o establecen los niveles sonoros admisibles, hay que tener en cuenta el resto de la legislación administrativa que también afecta o incide sobre las fuentes del ruido.

Es el caso de los otros subsistemas del *Derecho ambiental* que toman en consideración el ruido en muchas de las normas de evaluación y autorización de actividades contaminantes (actividades clasificadas, prevención y control integrados de la contaminación, evaluación de impacto ambiental, etc.).

Fundamentales resultan también las normas sobre *espectáculos públicos y actividades recreativas* para la reducción del ruido del ocio, a las que deben unirse las aprobadas para atajar el grave problema del consumo del «ruidoso alcohol»<sup>96</sup> en la vía pública<sup>97</sup>.

94. En general sobre el tratamiento penal del ruido véase VECHER NOGUERA, A., «El ruido como elemento integrante del medio ambiente y su protección penal», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 377-411.

En la jurisprudencia destaca sobremanera la STS de 24 de febrero de 2003, sala 2.ª, ponente: Granados Pérez, de la que se extraen las siguientes aseveraciones sobre el ruido y el delito ecológico:

— «El ruido aparece expresamente recogido en el art. 325 del CP de 1995, a diferencia del texto derogado, como una de las fuentes o medios que pueden perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y consiguientemente la salud de las personas (...) El ruido aparece, pues, como uno de los elementos descriptivos del tipo objetivo de los delitos contra el medio ambiente. Junto a él está el elemento normativo integrado por la contravención de Leyes y otras disposiciones de carácter general. (...)»

— «Desde un punto de vista jurídico, el inicio de la contaminación acústica surge, pues, cuando se traspasa los límites máximo tolerables para el ciudadano medio, y esos valores aparecen recogidos en las normas y reglamentaciones jurídicas, sin olvidar que la mera contravención administrativa no es suficiente para generar una conducta delictiva ya que se requiere un riesgo grave de afección del bien jurídico protegido.»

— «El examen del art. 325 del CP revela que es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas «puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales». Y «si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.»

La sanción penal debe reservarse, por consiguiente, para aquellas conductas que pongan el bien jurídico protegido (el medio ambiente) en una situación de peligro grave, correspondiendo la protección ordinaria, tanto preventiva como sancionadora, a la actuación y regulación administrativa.»

95. M.ª C. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, cit., p. 30 y J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 243.

96. Este calificativo es de L. MARTÍN-RETORTILLO [«Medio ambiente sonoro», en el vol. col. *Derecho del medio ambiente y Administración local*, (dir. J. Esteve Pardo), Civitas/Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, p. 231], quien también ha señalado el éxito del plan de alcoholización de la juventud española, promovido por el lobby de los alcoholizadores, como causa principal del ruido del ocio («El ruido: una pesadilla del Justicia», *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, p. 6).

97. Sobre la legislación y el régimen jurídico del consumo de alcohol, véase M.ª ALMODOVAR INESTA, M.ª, *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Civitas, Madrid, 2003. En general, sobre el ruido de las actividades lúdicas véase J. PINEDO HAY, *El ruido del ocio*, ed. Bosch, Barcelona, 2001.



Otros sectores de incidencia sobre las fuentes del ruido son el de la ordenación territorial y urbanística, el de la edificación<sup>98</sup>, el de la seguridad ciudadana, el sanitario, el de industria, el de protección de los consumidores, etc.<sup>99</sup>.

La Ley del Ruido no viene a poner fin a esta dispersión y sectorización de las fuentes del ruido, pero sí a establecer mecanismos que posibiliten una cierta integración de las mismas para que, por encima de los controles particulares de las actividades y fuentes ruidosas, se logren determinados objetivos de calidad acústica.

## 2. El protagonismo de la jurisprudencia en la lucha contra el ruido, en especial, en la tutela de derechos fundamentales frente a la contaminación acústica

Al evaluar recientemente el papel que los distintos poderes públicos han desempeñado en protección del ruido, L. Martín-Retortillo suspendía rotundamente a las autoridades administrativas («una página muy negra de nuestra historia municipal»), concedía un aprobado raspado al legislador (por la tardanza en reaccionar y por la falta de una respuesta global y de conjunto) y sólo lograba aprobar con cierta holgura la jurisprudencia, en la que, tras una larga y dispersa evolución, con pasos adelante y pasos hacia atrás, puede apreciarse una «clara sensibilización ante el problema»<sup>100</sup>.

Desde luego que la jurisprudencia ha resultado fundamental para avanzar en la lucha contra el ruido, superando las insuficiencias de la legislación y sancionando la inoperancia administrativa en su aplicación. En dos ámbitos ha brillado especialmente la jurisprudencia: en la responsabilidad de los poderes públicos, especialmente de los municipales, en la tutela de los derechos ciudadanos y en la conexión del problema del ruido con los derechos fundamentales. En cuanto a la primera cuestión la jurisprudencia se ha ido mostrando cada vez más exigente con la Administración municipal, exigiéndole la adopción de medidas para controlar y erradicar las actividades ruidosas, especialmente las realizadas en la vía pública y en horario nocturno, llegando incluso a declarar la responsabilidad patrimonial de los Ayuntamientos por la inactividad ante situaciones lesivas de los derechos de los vecinos<sup>101</sup>.

---

98. Recuérdese que uno de los requisitos básicos de la edificación reativos a la habitabilidad es la «protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades» [art. 3.1, c.2) de la ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación]. De especial importancia será el Código Técnico de la Edificación, previsto en la citada Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación que, según la D. Ad. 4ª de la LRu deberá incluir un sistema de verificación acústica de las edificaciones. Además, la LRu advierte que el incumplimiento de objetivos de calidad acústica en los espacios interiores podrá dar lugar a la obligación del vendedor de responder del saneamiento por vicios ocultos de los inmuebles vendidos (D. Ad. 5ª).

99. Sobre la incidencia en el ruido de todos estos sectores véase J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 244 y ss.

100. L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «El ruido: una pesadilla del Justicia», cit., p. 9 y ss.

101. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar algunos hitos en relación con esta materia. Primero, vino el recordatorio del deber que tienen los municipios de actuar en esta materia. Recuérdese que la STS de 5 de julio de 1976, ponente: José Gabaldón (RJ 4519), en el caso del carrillón de la iglesia de Oleiros, ya advirtió de deber de los Ayuntamientos de actuar cuando resultara perturbada la salubridad, tranquilidad o sosiego ciudadano. Por su parte, la STS de 17 de enero de 1991, sala 3ª, ponente González Navarro (RJ 539) recuerda el deber constitucional de los poderes públicos y en especial de los Ayuntamientos de «ser particularmente cuidadosos» en el tema de la contaminación acústica. Después, vinieron resoluciones que obligaron a adoptar determinadas medidas [STSJ de Andalucía, sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, de 29 de octubre de 2001, ponente: Alejandro Durán], o bien, anulaban acuerdos por los que se adoptaban medidas insuficientes e incongruentes para corregir la situación [STSJ de Baleares de 29 de julio de 1999]. Finalmente, tenemos condenas por responsabilidad patrimonial, bien por concesión irregular de licencia para actividad ruidosa [STS de 4 de noviembre de 1998, sala 3ª, ponente Soto Vázquez (RJ 9840)] bien por la inactividad municipal ante el fenómeno del botellón [STSJ de Valencia de 7 de marzo de 1997; STSJ de Murcia de 29 de octubre de 2001].

Sobre esta jurisprudencia, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «El ruido: la sentencia del TSJ de Valencia, de 7 de marzo de 1997», *REALA*, núm. 276, 1998, pp. 233-241; BARRERO RODRÍGUEZ, C., «La “movida juvenil”: la Setencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 11 de septiembre de 1998», *REALA*, núm. 277, 1998, pp. 191-203; y Mª. TARDÓN OLMOS, «La posición de los Ayuntamientos ante la demanda de los ciudadanos», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 15-91.

Me detendré algo más en la segunda cuestión, por cuanto ha puesto de relieve la pertenencia al grupo normativo del ruido de los preceptos constitucionales que reconocen los derechos fundamentales que pueden resultar vulnerados como consecuencia de la contaminación acústica. A este respecto, la STC 119/2001, de 24 de mayo [cuya doctrina ha sido reiterada en la STC 16/2004, de 26 de febrero] ha afirmado lo siguiente:

«Los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero) se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada».

Y hay un tercer derecho constitucional –aunque no se haya incluido entre los fundamentales– que tiene singular relevancia: el derecho a un ambiente adecuado. Coincido plenamente con la tesis expuesta por el magistrado Jiménez de Parga en el voto particular formulado a la citada STC 119/2001, en los siguientes términos:

«El presente caso planteaba dos problemas de entidad constitucional: el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente, el reconocido en el artículo 45 CE). Así se reconocía, recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia, en la materia que defendí. Para ello sostuve la conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE, pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE))».

A continuación se verá, sin ánimo de exhaustividad, de qué manera ha ido asumiendo la jurisprudencia ordinaria y constitucional la defensa de los derechos constitucionales –sean o no de carácter fundamental– frente al riesgo que para su integridad implica la contaminación acústica<sup>102</sup>.

### A. *Integridad física y moral*

Que el ruido puede tener efectos muy negativos para la salud humana es algo que, como se ha visto, no ofrece duda alguna. Cosa distinta es determinar en qué supuestos el ruido vulnera el derecho fundamental a la integridad física y moral reconocido en el artículo 15 CE.

Puede constatarse en la jurisprudencia del TS y de los TSJ de las Comunidades Autónomas la admisión habitual, con alguna excepción, de la potencialidad de los ruidos para afectar a la salud de las personas y lesionar el derecho reconocido en el artículo 15 CE<sup>103</sup>. La STC 199/2001, de 24 de mayo, sin embargo, va a exigir algo más que la mera incidencia en la salud de las personas para considerar vulnerado el citado derecho fundamental. Por un lado, la sentencia, asumiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre la consecuencias nocivas del ruido ambiental, califica al

102. Sin perjuicio de las citas bibliográficas que se incluyen en los siguientes apartados un acertado comentario a esta jurisprudencia puede verse en F. MARÍN CASTÁN, «Problemas generales y aspectos constitucionales de la tutela judicial frente al ruido», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 93-139.

103. Vid. J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., pp. 97-100.

104. En dichas directrices, dice la sentencia «se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas» (f. j. 4º).

ruido como «factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad»<sup>104</sup>. No obstante, para la eventual vulneración del derecho a la integridad física y moral del artículo 15 CE, la sentencia considera necesario que la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en peligro grave e inmediato la salud de las personas<sup>105</sup>. Requisito éste del que se discrepó en un voto particular<sup>106</sup> y que ha sido criticado por la doctrina al establecer una doctrina más rigurosa que la venían aplicando en esta materia los Tribunales Superiores de Justicia<sup>107</sup>.

### ***B. Intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio***

En la temprana fecha de 1988, cuando todavía no se había tomado conciencia de los trastornos de todo tipo que puede ocasionar el ruido, el profesor L. Martín-Retortillo, adelantándose a la jurisprudencia española y a la europea de derechos humanos, sentó una tesis que luego tendría fortuna: la de que el ruido podía afectar al derecho fundamental a la intimidad personal y al derecho a la inviolabilidad del domicilio, íntimamente vinculado al primero. Posteriormente, se entablaría, como él mismo ha recordado, un rico y gratificante diálogo entre la jurisprudencia que empezó a asumir esta tesis y la doctrina que iba comentando esa jurisprudencia para aplaudirla unas veces y, otras, para criticarla<sup>108</sup>.

La tesis fue inmediatamente asumida en alguna resolución judicial<sup>109</sup>, pero su consagración se produjo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencias de 21 de febrero de 1990 (caso Powell y Rainer contra el Reino Unido), de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra España)<sup>110</sup>, de 19 de febre-

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

106. En el voto particular del magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera se discrepa de «la idea de que la vulneración del artículo 15 CE exija un peligro grave e inmediato para la salud de las personas» y se afirma que «basta la existencia de cualquier efecto nocivo» sobre la salud (molestias, alteración del sueño, interferencia con la comunicación oral, perjuicios en el aprendizaje, pérdida auditiva, estrés o hipertensión). Por último, advierte que «en la sentencia subyace una separación entre integridad física (art. 15 CE) y salud (art. 43 CE). Es una separación que la legislación europea rompe desde el momento en que asume que la salud humana, como la entiende la Organización Mundial de la Salud, es “el estado de absoluto bienestar físico, mental y social”».

107. M. PULIDO QUECEDO, «Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la “intimidad domiciliaria”», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 8, 2001, pp. 9-13; M. GÁMEZ MEJÍAS, «La relevancia constitucional de la contaminación acústica: el contenido ambiental de los derechos fundamentales», *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núms. 32-33, 2001, p. 62; y J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., pp. 102-103.

108. A ese diálogo se refiere en L. MARTÍN-RETORTILLO, «El ruido: una pesadilla del Justicia», *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, p. 7. Por lo que a este mismo autor se refiere el diálogo comenzó con «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *RAP*, núm. 115, 1988, pp. 205-231. Sintéticamente se señalaba en este artículo que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los ruidos ilegítimos pueden constituir una forma moderna de atentar a estos derechos, en cuanto que pueden introducirse en el domicilio, aun sin una penetración material, ocasionando una injerencia arbitraria o ilegal en el mismo y vulnerar el derecho a la intimidad en su vertiente física, esto es, el refugio, el territorio, el espacio material donde la persona se recoge del exterior (cit., pp. 214-215).

El diálogo con la jurisprudencia continuó con «Los “ruidos evitables” (Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», *REALA*, núm. 238, 1988, pp. 1275-1282; «El ruido en la reciente jurisprudencia», *RAP*, 125, 1991, pp. 319-342; «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *RVAP*, núm. 40, 1994, pp. 103-120; y «Tres sentencias interesantes sobre el ruido», *RVAP*, núm. 41, 1995, pp. 661-677.

109. Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988, que fue objeto de uno de los comentarios citados en la nota anterior.

110. R. CARRILLO DONAIRE y J. A. GALÁN VIOQUE, «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *REDA*, núm. 86, 1995, pp. 271-285.

ro de 1998 (caso Guerra y otros contra Italia), y de 2 de octubre de 2001 (caso Hatton y otros contra Reino Unido)<sup>111</sup>.

Esta doctrina ha sido acogida en la jurisprudencia menor tanto de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>112</sup>, como de la civil<sup>113</sup>. Pero no cabe duda que el punto de inflexión viene constituida por la trascendental STC 119/2001, de 24 de mayo<sup>114</sup>.

Recuerda el Tribunal que el derecho a la intimidad personal y familiar «tiene por objeto la protección de un ámbito reservado de la vida de las personas excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad (...) e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana». Más adelante, tras aludir a la jurisprudencia al CEDH y a la jurisprudencia del TEDH, afirma lo siguiente (f. j. 6º):

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

Estos requisitos se han considerado como excesivamente estrictos por la doctrina<sup>115</sup>, especialmente el de que la incidencia ha de producirse, precisamente, en el ámbito domiciliario<sup>116</sup>. Otra cosa es que en el caso concreto no se estimó que se hubiera producido una vulneración de este derecho por falta de respaldo probatorio (f. j. 7º).

### C. El derecho a un ambiente silencioso

Otro derecho constitucional, aunque no sea fundamental, que puede ser vulnerado por la contaminación acústica es el derecho –subjeto e individual– a disfrutar de

111. Vid. G. DOMENECH PASCUAL, «La obligación del Estado de proteger los derechos humanos afectados por el ruido de los aeropuertos», *RDUMA*, núm. 192, 2002, pp. 57-82 y L. MARTÍN-RETORTILLO, «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *RVAP*, núm. 40, 1994, pp. 103-120.

112. Vid. S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «El ruido: la sentencia del TSJ de Valencia, de 7 de marzo de 1997», *REALA*, núm. 276, 1998, pp. 233-241 y, más en general, J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 84 y ss.

113. Vid. A. MACÍAS CASTILLO, «La asimilación por los Tribunales civiles de la jurisprudencia del TEDH en materia de inmisiones molestas e inviolabilidad del domicilio», *Actualidad Civil*, núm. 39, 1999, pp. 1227-1245.

114. Una sentencia de la que conoció el pleno del alto tribunal, consciente de la trascendente cuestión con la que se enfrentaba. Sobre las circunstancias de la sentencia vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El ruido: una pesadilla del Justicia», cit., p. 11. La sentencia ha sido objeto de múltiples comentarios doctrinales; véanse, por ejemplo, los siguientes: M. GÁMEZ MEJÍAS, «La relevancia constitucional de la contaminación acústica: el contenido ambiental de los derechos fundamentales», cit., pp. 59-63; J. EGEA FERNÁNDEZ, «Relevancia constitucional de las inmisiones por ruido ambiental procedente de una zona de ocio nocturno. Recepción de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 15, 2001, pp. 69-105; J. PÉREZ MARTOS, «La protección jurisdiccional frente al ruido (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo)», *REAL*, núm. 288, 2002, pp. 215-244; y M. PULIDO QUECEDO, «Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la “intimidad domiciliaria”», cit., pp. 9-13.

115. M. PULIDO QUECEDO, «Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la “intimidad domiciliaria”», cit., p. 12; J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 90.

116. El voto particular de Jiménez de Parga a la sentencia advierte que es el ruido ambiental (y no sólo el domiciliario) el que puede afectar a los derechos fundamentales ya que «el ruido no entiende de fronteras: es una forma de energía que afecta nocivamente sobre la salud de las personas en muy distintos lugares de exposición más o menos continuada, no sólo en el domicilio. En consecuencia, no debe circunscribirse el libre desarrollo de la personalidad al ámbito domiciliario, cuanto tal desarrollo resulte afectado por el ruido circundante».

un ambiente adecuado reconocido en el artículo 45 CE<sup>117</sup>. El ambiente natural es un bien colectivo, pero cuyo uso y disfrute del ambiente se realiza también de forma individual, ya que el uso (normal) que se hace del ambiente no es consuntivo ni excluyente de otros usos individuales o colectivos<sup>118</sup>. Aunque no hay una opinión unánime en la doctrina sobre el reconocimiento constitucional de este derecho, son cada vez las voces que defienden su existencia<sup>119</sup> y las resoluciones judiciales que aluden al mismo<sup>120</sup>.

Muchas de ellas, además, se han dictado con ocasión de la contaminación acústica. Así, por ejemplo, la STS de 7 de noviembre de 1990, sala 3ª, ponente González Navarro, tras advertir que el derecho de los vecinos «a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar –y a ello les conmina la Constitución– los poderes públicos (art. 45)», afirma lo siguiente:

«Es claro, por tanto, que el recurrente tenía que saber que si su local es al aire libre en su casi totalidad no podía pretender que *ese derecho al medio ambiente adecuado –que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado–* deba verse abatido en su beneficio. Es claro que los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación en la música ambiental. En este problema del respeto por el medio ambiente –en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas– los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos– por tanto, también los Tribunales–, tienen que mostrarse particularmente rigurosos (...) Y esto sin necesidad de recordar que el grave deterioro del medio ambiente en todos sus aspectos ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible, pues muchos de sus aspectos afectan a la supervivencia, y otros, como el de la contaminación acústica a la salud y a la convivencia civilizada»<sup>121</sup>.

A pesar de que este tipo de declaraciones jurisprudenciales han sido muy aplaudidas por la doctrina<sup>122</sup>, desgraciadamente, no se han consolidado en la jurisprudencia española, habiendo desaprovechado el Tribunal Constitucional la ocasión para asumir la defensa del derecho a un ambiente silencioso.

Ciertamente, alguna resolución de los TSJ de las Comunidades Autónomas, al recoger la doctrina de las resoluciones del TEDH, parece configurar la degradación ambiental como condición de la vulneración de los derechos fundamentales del artículo

117. Una síntesis sobre los argumentos favorables al reconocimiento de la existencia de este derecho puede verse en J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual de Derecho Ambiental*, ed. Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2001, pp. 93 y ss.

118. D. LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996.

119. Valgan por todos J. JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, J. M. Bosch editor, Barcelona, 1995; D. LOPERENA ROTA, *El derecho al medio ambiente adecuado*, cit.; y del mismo autor, *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas, Madrid, 1998; F. LÓPEZ RAMÓN, F., «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *REDA*, núm. 95, 1997. En particular, relacionando este derecho con el ruido véase M<sup>a</sup>. L. ALEJANDRE DURÁN, «Tutela judicial frente al ruido ante el orden contencioso-administrativo», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 209-272.

120. En relación con la protección refleja que le otorga el Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase L. JIMENA QUESADA y B. S. TOMÁS MALLÉN, «El derecho al medio ambiente en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista General de Derecho*, núm. 618, 1996, pp. 2135-2179.

121. En materia de contaminación acústica en dos Autos del mismo ponente ya estaba latente esta idea. Así, el ATS de 11 de mayo de 1989, sala 3ª, ponente González Navarro, afirmó que «el derecho a un medio ambiente adecuado cobra en nuestros días un valor preeminente» y en el ATS de 16 de octubre de 1990 se advierte que el artículo 45 CE, «imponer a los poderes públicos el deber de velar por el efectivo ejercicio por todos del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. En consecuencia, y puesto que este Tribunal es uno de esos poderes públicos de que habla la Constitución tiene el deber –como lo tiene también el Ayuntamiento– de preservar el ejercicio de aquel derecho, el cual queda menoscabado en los casos en que por no incumplirse las normas sobre reducción del número de decibelios se produce un efecto de contaminación acústica».

122. Valgan por todos F. SOSA WAGNER, «La lucha contra el ruido», *REALA*, núm. 249, 1991, p. 21 y ss.; y L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «El ruido en la reciente jurisprudencia», *RAP*, 125, 1991, p. 332 y ss.

18 CE, de tal forma que si aquella no tuviera lugar ésta tampoco se produciría<sup>123</sup>. No obstante, la existencia de un derecho a un ambiente acústicamente adecuado es independiente de la incidencia que los ruidos tengan sobre otros derechos. Es decir, que no se trata sólo de que los derechos fundamentales tengan una dimensión ambiental, que permite obtener a través de ellos una protección indirecta del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado: es que el propio derecho a un ambiente adecuado y silencioso puede verse conculcado con independencia de aquéllos<sup>124</sup>.

Desgraciadamente la STC 119/2001, de 24 de mayo, deja al margen cualquier consideración «en torno a la degradación del medio ambiente circundante, cuestión reconducible, en su caso, a la esfera propia del artículo 45 CE». El Tribunal se va a ceñir, por tanto a las «específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de su vivienda». Con ello ha perdido una oportunidad de oro para reconocer la dimensión que en el plano internacional y científico está adquiriendo el derecho a un ambiente adecuado<sup>125</sup>.

#### ***D. Otros principios y derechos constitucionales afectados***

Además de los derechos fundamentales a los que me acabo de referir, son frecuentes las advertencias jurisprudenciales sobre la afección del ruido al fundamento de los mismos, así como a otros principios y valores constitucionales (dignidad de la persona, libre desarrollo de su personalidad, calidad de vida, etc.).

Por otro lado, la contaminación acústica puede afectar a otros derechos constitucionales afectados en cuanto que las medidas adoptadas para evitarla o reducirla pue-

123. Vid. J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 117.

124. Se ha advertido, incluso, que resulta un tanto forzado encontrar la tutela contra el ruido en derechos fundamentales típicos pensados para otras situaciones. Y es que con independencia de si hablamos de un derecho a un ambiente adecuado o de otras realidades, lo cierto es que el ruido afecta a «derechos “pre-fundamentales” en el sentido de previos a los fundamentales, de primarios o básicos, de cuasi-biológicos en cuanto se los reconoceríamos incluso a los animales. Son derechos tan obvios que ni siquiera se consideró preciso incluirlos expresamente en los grandes convenios internacionales, ni en las constituciones, porque se dan por supuestos. Se trataría de derechos tan elementales como los que tiene toda persona a dormir y descansar, a no participar en formas de diversión no deseadas, a trabajar en silencio, a disfrutar de la lectura tan intensamente, al menos, como en la calle a que da su ventana lo hacen otros bebiendo y cantando, a pasear por el campo percibiendo el canto de los pájaros o el rumor del arroyo en lugar de la música del equipo portátil de algunos excursionistas, a saborear en la playa el ritmo de las olas sin que unos altavoces machacones repitan una y otra vez la canción del verano; en suma, a vivir en libertad, en una libertad que no perjudica a los demás a diferencia de la que contra él ejercen las personas causantes del ruido y las entidades públicas y privadas responsables de las fuentes del ruido», F. MARÍN CASTÁN, «Problemas generales y aspectos constitucionales de la tutela judicial frente al ruido», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, cit., pp. 93-139., p. 103.

125. De ello se lamenta el voto particular del magistrado Jiménez de Parga, en los siguientes términos: «El presente caso planteaba dos problemas de entidad constitucional: el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente, el reconocido en el artículo 45 CE). Así se reconocía, recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia, en la materia que defendí. Para ello sostuve la conveniencia de hablar de un triple escalón de protección constitucional que, en sentido descendente, iría desde el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) hasta el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE, pasando por el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE).

Sin embargo, en el curso del siempre enriquecedor debate plenario, no sólo se ha edulcorado el contenido ambiental de los derechos fundamentales, sino que se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del artículo 45.1 CE. Sigo entendiendo, dicho sea esto con el máximo respeto al parecer mayoritario, que resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del artículo 45.1 CE, pues la historia demuestra, con harta frecuencia, que el Derecho evoluciona hacia la consecución de mayores cotas de bienestar y libertad gracias sobre todo a los esfuerzos de los ciudadanos que tratan de hacer valer sus derechos frente a la pasividad de los poderes públicos. Creo que este Tribunal, en el presente caso, podría haber contribuido a aportar unos instrumentos que fecundaran esa labor de lucha por el Derecho y por la mejora de la calidad de vida, que también es, no se olvide, un valor constitucional (art. 45 CE)».

den limitar o restringir el ejercicio de derechos como el de propiedad o el derecho a la libre empresa. Y a la jurisprudencia le ha correspondido resolver los conflictos generados por la colisión de estos derechos con la intervención administrativa sobre las actividades ruidosas<sup>126</sup>.

#### IV. POR FIN, UNA CABECERA PARA EL GRUPO NORMATIVO DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: LA LEY DEL RUIDO

##### 1. Finalidad de la Ley: norma cabecera del grupo normativo que incorpora la nueva estrategia contra el ruido

###### A. Norma cabecera, transposición y, ¿algo más?

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido se erige, por su finalidad, contenidos y vocación integradora en la cabecera del grupo normativo del ruido. Frente a lo que sucede en otros países<sup>127</sup>, España ha carecido hasta ahora de una norma general sobre el ruido, lo que, para muchos, era una manifestación de la escasa preocupación que había en esta materia, a pesar de ser uno de los países más ruidosos<sup>128</sup>.

La ausencia de esta norma general era, generalmente, lamentada por una doctrina que caracterizaba a la regulación jurídica del ruido en nuestro país con las notas de «la dispersión, la tangencialidad, la descoordinación, la fragmentación y la falta de integración»<sup>129</sup>.

Finalmente, ya contamos con una Ley del Ruido que asume, en su exposición de motivos, que viene a colmar la ausencia de «una norma general reguladora de ámbito estatal» en la materia y reconoce que la necesidad de transponer la Directiva de evaluación y gestión del ruido ambiental es una ocasión idónea «para dotar de mayor estructura y orden al panorama normativo español sobre el ruido, elaborando una ley que contenga los cimientos en que asentar el acervo normativo en esta materia de ruido que ya venía siendo generado anteriormente por las Comunidades Autónomas y entes locales». Pero, también se advierte en dicha exposición de motivos de la intención de ir más allá de las exigencias comunitarias,

«ya que la ley no se agota en el establecimiento de los parámetros y medidas a las que alude la directiva respecto, únicamente, del ruido ambiental, sino que tiene objetivos más ambiciosos. Al pretender dotar de mayor cohesión a la ordenación de la contaminación acústica en el ámbito estatal en España, contiene múltiples disposiciones que no se limitan a la mera transposición de la directiva y quieren promover activamente, a través de una adecuada distribución de competencias administrativas y del establecimiento de los mecanismos oportunos, la mejora de la calidad acústica de nuestro entorno».

En definitiva, según se deduce de la exposición de motivos, la LRU se presenta con tres finalidades primordiales: convertirse en la norma cabecera del grupo normativo

---

126. Sobre esta jurisprudencia me remito, una vez más, a la utilísima sistematización efectuada por J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 78 y ss. (respecto a los principios y valores constitucionales) y p. 123 y ss. (respecto a la incidencia sobre el derecho de propiedad y el derecho a la libre empresa).

127. Por poner dos ejemplos cercanos, Francia tiene desde 1992 con una Ley contra el ruido [traducida por M<sup>a</sup>. C. ALONSO GARCÍA, *RAP*, núm. 131, 1993, pp. 587-599] e Italia desde 1995. Sobre su contenido véase F. LÓPEZ RAMÓN, «La ordenación del ruido», cit., p. 31 y ss.

128. Para la OCDE, en 1986, España era el segundo país más ruidoso del mundo tras Japón (R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, p. 612).

129. J. PÉREZ MARTOS, *Ordenación jurídica del ruido*, cit., p. 25.

del ruido; transponer la directiva comunitaria e incorporar mecanismos adicionales para mejorar la calidad acústica.

La LRU pretende erigirse en la norma cabecera del ruido para dotar de mayor cohesión y estructurar la inevitable dispersión normativa que caracteriza a este subsistema del Derecho ambiental y servir de soporte o cobertura a la normativa autonómica y local en esta materia<sup>130</sup>. La inevitable sectorialización de la normativa acústica hace más necesaria que en otros casos la presencia de una ley cabecera de grupo que de coherencia al mismo, que lo inspire e informe, de manera que en ella puedan encontrarse los principios generales que den unidad al grupo normativo. Una norma cabecera de grupo debe cumplir una triple función: orientadora, porque contiene los criterios conforme a los cuales debe ser desarrollado e interpretado; preservadora, frente a modificaciones fortuitas; y economizadora, porque mediante simples referencias a la norma cabecera se evitan las reiteraciones normativas<sup>131</sup>.

En principio, cabe afirmar que la LRU cumple esta triple función, si bien, en ocasiones, las remisiones reglamentarias son demasiadas o son excesivamente abiertas indeterminadas. Con ello la efectividad y la operatividad de los instrumentos que en ella se prevén quedan relegados y condicionados a lo que disponga el correspondiente desarrollo reglamentario. Téngase en cuenta que, además de la habilitación a las Administraciones competentes para la adopción de determinadas medidas, existen más de diez remisiones expresas al desarrollo reglamentario en una ley de 31 artículos<sup>132</sup>.

En esto no constituye la LRU una excepción. Las leyes ambientales son, cada vez más, de carácter habilitante o directivo en el sentido de contener principios, objetivos, directivas, recomendaciones, etc., dejando que sean los reglamentos los que establezcan, en el marco de la ley, la regla jurídica<sup>133</sup>. A veces, sin embargo, se abusa de este carácter quedando reducida la ley a una función meramente habilitante de la regulación reglamentaria<sup>134</sup>. En la LRU más que el número de remisiones, llama la atención el carácter indeterminado y

130. En esto último se muestra reiterativa la exposición de motivos cuando insiste en que los propósitos de la Directiva sobre la designación de las autoridades competentes «son, de una parte, coherentes con la voluntad del legislador español, que deseaba dotar de un esquema básico y estatal a la normativa dispersa relacionada con el ruido que, en los niveles autonómico y local, pueda elaborarse antes o después de la promulgación de esta ley».

131. F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español* \*, 2ª ed., Eunsa, Pamplona, 1993, p. 751 y ss.

132. Así, por ejemplo, se establecen habilitaciones para la regulación reglamentaria de las siguientes cuestiones: sistema básico de información sobre contaminación acústica (art. 5); los equipamientos públicos que requieran zonas de servidumbre acústica (art. 10.1); y la información al público sobre determinados emisores (disp. ad. 7ª).

Las remisiones reglamentarias expresas tratan de los más variados aspectos: criterios de delimitación de las áreas acústicas (art. 7.2); criterios técnicos para la delimitación de las zonas de servidumbre acústica (art. 10.2); índices acústicos (art. 11.2); métodos de evaluación acústica (art. 13); tipos, contenido mínimo, formato y formas de presentación al público de los mapas de ruido (art. 15.3); contenido mínimo de los planes de acción (art. 23.2); servidumbres acústicas de infraestructuras estatales (disp. ad. 2ª); y singularidades de las áreas acústicas de uso industrial (disp. ad. 12ª).

133. A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de Derecho Ambiental*, ed. La Ley, Madrid, p. 205.

134. El caso más ilustrativo que conozco es el de la Ley 10/1998, de Residuos en la que fueron tantas las cuestiones que se confiaron a la reglamentación que la pretendida regulación legal quedó, en gran medida, vacía de contenido: a lo largo de sus cuarenta artículos realizaba casi una veintena de remisiones al desarrollo reglamentario (además de las alusiones expresas a las eventuales normas adicionales de protección de las Comunidades Autónomas). Por ello, pude afirmar que parecía más una ley de bases que una ley básica y que era una ley incompleta o inacabada que llena de agujeros negros el ordenamiento de los residuos [J. F. ALENZA GARCÍA, «Reflexiones críticas sobre la nueva Ley de Residuos», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, p. 277 y ss (también en la *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3, [www.cica.es/aliens/gimadus](http://www.cica.es/aliens/gimadus))]. Transcurridos más de seis años de su promulgación, todavía no se ha efectuado el desarrollo reglamentario de esta ley, ni siquiera en aquellos aspectos en los que se había fijado un plazo para su regulación. La situación era, además, más crítica que en materia de ruido, porque al retraso en la transposición de la normativa comunitaria (que fue condenado por el TJCE) se unía la inexistencia de una normativa autonómica (salvo en Cataluña) que amortiguara la falta de una norma cabecera que incorporara la nueva orientación comunitaria. En el caso del ruido sí existe este colchón de la normativa autonómica, incluso a nivel reglamentario (véase, por ejemplo el prolijo y minucioso Reglamento de protección contra la contaminación acústica de Andalucía).



excesivamente abierto de alguna de ellas. Especialmente, cuando no se concretan determinados aspectos de alguna de las medidas previstas en la Directiva (p. ej. los métodos de evaluación del ruido, la determinación de los períodos del día a los que deberán asignarse índices acústicos, etc.) o cuando ni siquiera se incorporan a la Ley algunas previsiones de la normativa comunitaria (por ejemplo, el contenido mínimo de los planes de acción<sup>135</sup>).

Con todo, hay que reconocer que la transposición de la directiva que efectúa la LRU no es del estilo «fotocopiador» en el que la norma de trasposición se limita a «plagiar» la norma comunitaria, sino que incorpora algunos mecanismos adicionales sobre contaminación acústica (entre otros, la zonificación de áreas acústicas, la incorporación del ruido a la planificación territorial y a la intervención ambiental administrativa, las reservas de sonidos de origen natural, o la declaración de zonas acústicas especiales). Ahora bien, ello no significa que la LRU pueda calificarse de innovadora. Estos mecanismos estaban ya previstos en otros países de nuestro entorno y, sobre todo, forman parte del acervo autonómico y local en materia de ruido. Como dice la propia exposición de motivos, la LRU pretende contener «los cimientos en que asentar el acervo normativo en materia de ruido que ya venía siendo generado por las comunidades autónomas y entes locales». Desde este punto de vista, la LRU es más continuista que innovadora, constituyendo su mayor virtud la generalización de estos instrumentos previstos de manera particular en la legislación autonómica y en las ordenanzas locales.

### ***B. Ámbito de aplicación: la contaminación ambiental y los ruidos excluidos***

La LRU «tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente» (art. 1).

En coherencia con el concepto de contaminación acústica –que es el resultado de una multiplicidad de fuentes sonoras–, su ámbito de aplicación comprende a «todos los emisores acústicos, ya sean de titularidad pública o privada, así como las edificaciones en su calidad de receptores acústicos» (art. 2.1).

No obstante, esa pretensión omnicomprendiva se matiza inmediatamente para excluir los siguientes emisores acústicos<sup>136</sup> del ámbito de aplicación de la ley:

- a) Las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.
- b) Las actividades militares, que se regirán por su legislación específica.
- c) La actividad laboral, respecto de la contaminación acústica producida por ésta en el correspondiente lugar de trabajo, que se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral».

Los ruidos vecinales y domésticos se seguirán rigiendo por las relaciones de vecindad, cuyos tradicionales principios no se ven afectados por la nueva regulación legal<sup>137</sup>.

---

135. Véase lo dicho en el apartado IV.5 de este trabajo.

136. Se define emisor acústico como «cualquier actividad, infraestructura, equipo, maquinaria o comportamiento que genere contaminación acústica» [art. 3, e)].

137. Así se advierte en la exposición de motivos de la LRU: «En particular, interesa justificar la exclusión del alcance de la ley de la contaminación acústica originada en la práctica de actividades domésticas o las relaciones de vecindad, siempre y cuando no exceda los límites tolerables de conformidad con los usos locales. En la tradición jurídica española y de otros países de nuestro entorno más próximo, las relaciones de vecindad han venido aplicando a todo tipo de inmisiones, incluidas las sonoras, un criterio de razonabilidad que se vincula a las prácticas consuetudinarias del lugar. Parece ajeno al propósito de esta ley alterar este régimen de relaciones vecinales, consolidado a lo largo de siglos de aplicación, sobre todo teniendo en cuenta que el contenido de esta ley en nada modifica la plena vigencia de los tradicionales principios de convivencia vecinal».

Los ruidos producidos por la actividad laboral también seguirán rigiéndose por su normativa específica.

Además de estas exclusiones, la Directiva sobre ruido ambiental deja fuera de su ámbito de aplicación al ruido en el interior en los medios de transporte. Pero, como ya dije, el concepto de contaminación acústica de la LRU es más amplio que el del ruido ambiental, ya que se define como la presencia en el ambiente de determinados ruidos o vibraciones, sin que ese ambiente sea necesariamente exterior. Por ello, la LRU contiene diversas previsiones sobre el ruido en el espacio interior, incluido el interior de los medios de transporte<sup>138</sup>.

### C. Contenido

La LRU tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica (art. 1). Para cumplir dichas finalidades la LRU prevé distintos instrumentos que agrupa sistemáticamente según su finalidad principal, distinguiendo en su Capítulo II las medidas para la calidad acústica (áreas acústicas, índices acústicos y mapas de ruido); los mecanismos de prevención en su Capítulo III (planificación territorial, intervención administrativa sobre los emisores acústicos, autocontrol, edificaciones, reservas de sonidos de origen natural), los planes de acción y los mecanismos de corrección (zonas de protección acústica especial y zonas de situación acústica especial) y, finalmente, la inspección y el régimen sancionador en su Capítulo IV. En el Capítulo I, además de una serie de disposiciones generales (objeto, ámbito de aplicación, definiciones, atribución de competencias) se regula otro instrumento capital, que era uno de los objetivos de la Directiva: la puesta a disposición de la población de la información sobre el ruido ambiental y sus efectos<sup>139</sup>.

En realidad estos instrumentos pueden cumplir, al mismo tiempo, distintas finalidades. Así el régimen de inspección y sanción tiene también efectos preventivos, al igual que los mapas de ruido, o la información que puede servir para mejorar la inspección y para la corrección de la contaminación acústica. En cualquier caso, seguiré el orden y la sistemática de la LRU para la exposición de los distintos instrumentos en ella previstos. Pero, antes interesa conocer la atribución de competencias que realiza la LRU.

138. Estas previsiones son las siguientes:

— Fijación de objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales (art. 8.3).

— Fijación con carácter único para todo el territorio del Estado los valores límite de inmisión en el interior de los medios de transporte de competencia estatal (art. 12.4).

— Prohibición absoluta de concesión nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica en el espacio interior, incluso cuando estén situadas en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial (art. 20.1 y 20.2).

— En las zonas de situación acústica especial se aplicarán medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior (art. 26).

— Saneamiento por vicios o defectos ocultos en los inmuebles vendidos cuando no se cumplan los objetivos de calidad en el espacio interior (disp. ad. 5ª).

139. Para cumplirlo, además de establecer con carácter general el deber de las Administraciones públicas de informar al público sobre la contaminación acústica y de advertir la sujeción de esta información a la Ley 38/1995, sobre el derecho de acceso a la información ambiental, se establece la obligación de insertar «en los correspondientes periódicos oficiales anuncios en los que se informe de la aprobación de los mapas de ruido y de los planes de acción en materia de contaminación acústica, y en los que se indiquen las condiciones en las que su contenido íntegro será accesible a los ciudadanos» (párrafo segundo, art. 5.1). Además, prevé la creación por la Administración estatal de «un sistema básico de información sobre la contaminación acústica, en el que se integrarán los elementos más significativos de los sistemas de información existentes, que abarcará los índices de inmisión y de exposición de la población a la contaminación acústica, así como las mejores técnicas disponibles» (art. 5.2).

## 2. La atribución de competencias sobre contaminación acústica

La atribución de competencias que hace la LRU sobre los distintos instrumentos en ella previstos se basa, sustancialmente, en tres reglas:

*Primera.* Concreción de las competencias estatales en función de sus competencias sustantivas<sup>140</sup>. Son las competencias sobre las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal las que justifican las competencias acústicas de la Administración estatal (para la aprobación de los mapas de ruido, la delimitación de las zonas de servidumbre acústica, las suspensiones de los objetivos de calidad acústica, los planes de acción, etc.). Esta regla sólo cede respecto a la delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial de un mapa de ruido, que no corresponde al Estado sino a las Comunidades Autónomas<sup>141</sup>.

*Segunda.* Remisión a la legislación autonómica para los restantes casos. Según el sistema de asignación de competencias locales es el legislador sectorial el que debe concretar las competencias que en cada materia corresponden a las entidades locales (arts. 2 y 25.1 LRBRL). Sin embargo, la LRU renuncia por completo a asignar competencias a las entidades locales y se remite a lo dispuesto en la legislación autonómica. Únicamente les reconoce la competencia para la aprobación de Ordenanzas en relación con las materias en ella reguladas y, en su caso, para adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a sus disposiciones (art. 6).

*Tercera.* El ámbito territorial del mapa de ruido como criterio supletorio. En defecto de lo dispuesto en la legislación autonómica, la LRU establece que «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» [art. 4.4, b)].

## 3. Instrumentos para la calidad acústica

### A. Zonificación (fijación de objetivos de calidad acústica según usos del suelo)

Una de las clásicas técnicas de lucha contra el ruido ambiental es la zonificación, mediante la cual se delimitan áreas en las que el ruido ambiental no pueda sobrepasar un determinado umbral en atención a la dedicación preferente de sus usos<sup>142</sup>. Para la zonificación del ruido ambiental son necesarias dos operaciones complementarias: una delimitación territorial según el uso prioritario del suelo y la posterior determinación de objetivos de calidad acústica.

#### a) Delimitación de áreas acústicas

La LRU prevé la delimitación de distintas áreas acústicas<sup>143</sup> en cada una de las cuales se aplicarán distintos objetivos de calidad acústica. Las áreas acústicas «se clasificarán, en atención al uso predominante del suelo, en los tipos que determinen las Comunidades Autónomas» (art. 7.1). Sin perjuicio de ello, la propia LRU fija una tipo-

140. Criterio admitido en materia de evaluación de impacto ambiental por el Tribunal Constitucional en STC 13/1998, de 22 de enero.

141. Apartado 2 del artículo 4. A ello hay que sumar la competencia estatal sobre las obras de interés público que sirve para atribuir a la Administración estatal la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica (apartado 3 del art. 4 LRU).

142. R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, cit., p. 640.

143. Art. 3, b) LRU: «Área acústica: ámbito territorial, delimitado por la Administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica».

logía mínima que las Comunidades Autónomas habrán de asumir. Estos tipos de áreas acústicas de carácter mínimo y necesario son los siguientes:

- «a) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial.
- b) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial<sup>144</sup>.
- c) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos.
- d) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso terciario distinto del contemplado en el párrafo anterior.
- e) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requiera de especial protección contra la contaminación acústica.
- f) Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen.
- g) Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica».

También se prevé –art. 7.2– que el Gobierno apruebe reglamentariamente los criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas (hay que entender de los tipos mínimos de áreas contemplados en la LRu).

*b) Definición de los objetivos de calidad acústica para cada área*

En las áreas acústicas se deberán respetar los objetivos de calidad acústica<sup>145</sup> que para ellas se establezcan. La definición de estos objetivos –referidos tanto a situaciones existentes como nuevas– corresponde al Gobierno, de manera que así «se garantice –según explica la exposición de motivos de la LRu– en todo el territorio del Estado español, un nivel mínimo de protección frente a la contaminación acústica».

Para definición de estos objetivos, el Gobierno deberá tener en cuenta los criterios que se señalan en el artículo 8.2: los valores de los índices de inmisión y emisión, el grado de exposición de la población, la sensibilidad de la fauna y de sus hábitats, el patrimonio histórico expuesto, y la viabilidad técnica y económica.

Los objetivos de calidad acústica deberán ser respetados, salvo que se acuerde su suspensión temporal o se produzcan determinadas situaciones especiales. La *suspensión temporal* puede acordarse en dos supuestos:

1º) Por la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga. La suspensión se adoptará por las Administraciones competentes, previa valoración de la incidencia acústica (art. 9.1).

2º) A instancia de los titulares de emisores acústicos y por razones debidamente justificadas, que deberán acreditarse mediante un estudio acústico. Se podrá acordar la suspensión, en las condiciones que se estimen pertinentes, sólo cuando se acredite que las mejores técnicas disponibles no permiten el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica (art. 9.2).

Los objetivos de calidad acústica podrán rebasarse en las siguientes *situaciones especiales*:

144. Respecto de estas áreas la Disposición Adicional 12ª dispone que reglamentariamente «se tendrán en cuenta las singularidades de las actividades industriales para el establecimiento de los objetivos de calidad, respetando en todo caso el principio de proporcionalidad económica. Ello sin menoscabo de que la contaminación acústica en el lugar de trabajo se rija por la normativa sectorial aplicable».

145. Estos objetivos se definen como el «conjunto de requisitos que, en relación con la contaminación acústica, deben cumplirse en un momento dado en un espacio determinado» [art. 3, m)].

1ª) Cuando se hubiere acordado la suspensión temporal en toda o en parte del área acústica, en los dos supuestos a los que me acabo de referir.

2ª) Sin necesidad de autorización, en situaciones de emergencia o por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, sanitarios, de seguridad u otros de naturaleza análoga, «cuando sea necesario» rebasarlos ocasional y temporalmente (art. 9.3).

3ª) En las zonas de servidumbre acústica<sup>146</sup>. Pueden quedar gravados con servidumbres acústicas «los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas» (art. 10.1). Las zonas de servidumbre acústica se delimitarán en los mapas de ruido<sup>147</sup> y en ellas «las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas» y «se podrán establecer restricciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos» [art. 3, p)].

### ***B. Índices acústicos: «vence la noche al fin, y triunfa mudo el silencio...»***

El índice acústico, en general, como una «magnitud física para describir la contaminación acústica, que tiene relación con los efectos producidos por ésta» [art. 3, j) LRu] y pueden ser de dos tipos:

— de emisión: «índice acústico relativo a la contaminación acústica generada por un emisor» [art. 3, k) LRu].

— de inmisión: «índice acústico relativo a la contaminación acústica existente en un lugar durante un tiempo determinado» [art. 3, l) LRu].

Estos índices sirven para limitar respectivamente las emisiones y las inmisiones a través de la determinación de los respectivos valores límites, que no deberán ser sobrepasados<sup>148</sup>.

Los índices acústicos se establecerán para los distintos períodos del día. Con ello quizá pueda lograrse una aproximación a lo que Góngora nos describía en los versos que encabezan este trabajo: que cuando vence la noche, triunfa el silencio sobre el ruido. Un triunfo que es breve dice el poeta. Al menos de ocho horas, nos asegura la Directiva sobre el ruido ambiental.

146. Según la exposición de motivos de la LRu, las zonas de servidumbre acústica están excluidas del ámbito de las áreas acústicas en cuanto que en ellas no se establecerán objetivos de calidad acústica. Sin embargo, en articulado de la LRu se dice otra cosa, ya que, como se verá, en su definición se admite que en dichas zonas se superen «los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas».

147. Téngase en cuenta lo dispuesto en la Disp. Transit. 3ª: «En tanto no se aprueben el mapa acústico o las servidumbres acústicas procedentes de cada una de las infraestructuras de competencia de la Administración General del Estado, se entenderá por zona de servidumbre acústica de las mismas el territorio incluido en el entorno de la infraestructura delimitado por los puntos del territorio, o curva isófona, en los que se midan los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las áreas acústicas correspondientes».

En cuanto a los criterios y el procedimiento para la delimitación de las servidumbres acústicas de infraestructuras estatales véase lo dispuesto en las Disposiciones Adicionales 2ª y 3ª de la LRu.

148. Se definen de la siguiente manera:

— Valor límite de emisión: «valor del índice de emisión que no debe ser sobrepasado, medido con arreglo a unas condiciones establecidas» [art. 3, ñ) LRu]

— Valor límite de inmisión: «valor del índice de inmisión que no debe ser sobrepasado en un lugar durante un determinado período de tiempo, medido con arreglo a unas condiciones establecidas» [art. 3, o) LRu].

La periodificación del día a efectos de la determinación de los niveles de ruido permitidos no es sino una manifestación más del tiempo como hecho jurídico<sup>149</sup> y es una técnica sobradamente conocida en la legislación del ruido. La novedad es que la Directiva obliga a determinar distintos índices acústicos para, al menos, cuatro períodos del día: índices correspondientes a las 24 horas del día, al período diurno, al período vespertino y al período nocturno (art. 11 LRu)<sup>150</sup>. Pero la LRu no los acota temporalmente de forma expresa.

La Directiva, en cambio, establece unos criterios flexibles para que cada Estado miembro determine el horario que corresponde a cada uno de los citados períodos y en qué momento comienza el día (y, por consiguiente, cuándo empiezan la tarde y la noche), señalando a este respecto un horario de forma supletoria. Esto es lo que se dice en el Anexo I, apartado 1 de la Directiva:

«— al día le corresponden 12 horas, a la tarde 4 horas y a la noche 8 horas. Los Estados miembros pueden optar por reducir el período vespertino en una o dos horas y alargar los períodos diurno y/o nocturno en consecuencia, siempre que dicha decisión se aplique a todas las fuentes, y que faciliten a la Comisión información sobre la diferencia sistemática con respecto a la opción por defecto,

— el Estado miembro decidirá cuándo empieza el día (y, por consiguiente, cuándo empiezan la tarde y la noche) y esa decisión deberá aplicarse a todas las fuentes de ruido; los valores por defecto son 7.00-19.00, 19.00-23.00 y 23.00-7.00 (hora local)».

Ante el silencio de la LRu y, salvo determinación reglamentaria, los períodos tendrán la duración y el horario que figuran como supletorios en la Directiva.

La fijación de los valores límites de emisión y de inmisión corresponde al Gobierno<sup>151</sup>, el cual deberá reducirlos cuando, como consecuencia de importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles, resulte posible sin que entrañe costes excesivos (art. 12.1).

La propia LRu establece una tipología mínima de emisores acústicos<sup>152</sup> a los que se señalarán valores límites de emisión (aunque admite que se puedan establecer también para otras actividades, comportamientos y productos).

149. Sobre los hechos jurídicos y, en particular, sobre el tiempo como hecho jurídico y sus manifestaciones véase F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español* \*\*\*, 2ª ed., Eunsa, Pamplona, 1997, p. 58 y ss.

150. Estos indicadores se corresponden con la Directiva, que los define en el artículo 3 de la siguiente manera:

«Lden» (Indicador de ruido día-tarde-noche): es el indicador de el indicador de ruido asociado a la molestia global, que se describe, con una complicadísima fórmula en el anexo I.

«Lday» (Indicador de ruido diurno): el indicador de ruido asociado a la molestia durante el período diurno, que se describe en el anexo I.

«Levening» (Indicador de ruido en período vespertino): el indicador de ruido asociado a la molestia durante el período vespertino, que se describe en el anexo I.

«Lnight» (Indicador de ruido en período nocturno): el indicador de ruido correspondiente a la alteración del sueño, que se describe en el anexo I.

151. Aunque, tal y como reconoce la exposición de motivos, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos podrán establecer valores límite más rigurosos que los fijados por el Estado.

152. Los emisores acústicos expresamente contemplados son los siguientes (art. 12.2):

- a) Vehículos automóviles.
- b) Ferrocarriles.
- c) Aeronaves.
- d) Infraestructuras viarias.
- e) Infraestructuras ferroviarias.
- f) Infraestructuras aeroportuarias.
- g) Maquinaria y equipos.
- h) Obras de construcción de edificios y de ingeniería civil.
- i) Actividades industriales.
- j) Actividades comerciales.
- k) Actividades deportivo-recreativas y de ocio.
- l) Infraestructuras portuarias».

Los titulares de emisores acústicos, cualquiera que sea su naturaleza, están obligados a respetar los correspondientes valores límite. Este mandato, recogido en el artículo 12.5 LRu, presenta una excepción temporal [los emisores acústicos existentes en la fecha de entrada en vigor de la LRu deben adaptarse a lo dispuesto en la misma antes del día 30 de octubre de 2007 (disp. transit. 1ª)] y dos supuestos en los que, excepcionalmente, cabe autorizar emisores acústicos que no se ajusten a los valores límite:

— las infraestructuras estatales directamente afectadas a fines de seguridad pública, cuando así lo acuerde el Consejo de Ministros (disp. ad. 11ª);

— las infraestructuras que por sus peculiaridades técnicas o de explotación no puedan ajustarse a los valores límite y, a falta de alternativas técnica y económicamente viables, «su interés público así lo justifique». Estas infraestructuras se someten, en cualquier caso, a una cautela adicional: «la preceptiva declaración de impacto ambiental habrá de especificar en estos supuestos las medidas más eficaces de protección contra la contaminación acústica que puedan adoptarse con criterios de racionalidad económica» (disp. ad. 10ª).

### C. Mapas del ruido

Ante una forma de contaminación invisible como es la acústica (y también la electromagnética), se ha dicho que la primera medida ha de consistir en hacerla visible, localizándola y cuantificándola. La nueva estrategia se basa, precisamente, en ello: el establecimiento de métodos uniformes para la medición del ruido y su representación cartográfica en los mapas de ruido.

#### a) Finalidades, contenido y naturaleza

Uno de los pilares de la nueva estrategia contra el ruido ambiental son los mapas de ruido (mapas estratégicos de ruido, es la denominación que reciben en la Directiva sobre el ruido ambiental). Una medida ya conocida en la legislación autonómica del ruido y que resulta fundamental para luchar contra contaminación invisible, como la acústica, puesto que las hace visibles, mediante su localización y cuantificación<sup>153</sup>. Pues bien, los mapas de ruido se dirigen, precisamente, a cartografiar la contaminación acústica, haciéndola visible mediante una representación gráfica que la localiza y la cuantifica. Además, mediante criterios homogéneos y uniformes de medición en todo el ámbito europeo que permitan comparar los distintos niveles de ruido existentes.

Por imperativo de la Directiva sobre ruido ambiental, la aprobación de los mapas de ruido están sometidos a un calendario<sup>154</sup>, a pesar de lo cual, la LRu deja algunos extremos de estos mapas de ruido, tanto de forma, como de fondo, sin concretar. Así, por ejemplo, se encomienda al Gobierno la determinación reglamentaria de «los tipos de mapas de contaminación acústica, el contenido mínimo de cada uno de ellos, su formato y las formas de su presentación al público» (art. 15.3)<sup>155</sup>.

153. J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y A. LOBO RODRÍGUEZ, «Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones», *RDUMA*, núm. 193, 2002, p. 177.

154. Este calendario se recoge en la LRu (D. Ad. 1ª, apartado 1) en los siguientes términos: «Los mapas de ruido habrán de estar aprobados:

a) Antes del día 30 de junio de 2007, los correspondientes a cada uno de los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, de los grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes.

b) Antes del día 30 de junio de 2012, los correspondientes a cada uno de los restantes grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y aglomeraciones.

155. La Directiva sobre ruido ambiental concreta en su anexo IV alguno de estos extremos (forma de presentación al público, información que debe darse a la población, etc.).

Lo que sí establece la LRu son las finalidades y el contenido de estos planes que permiten conocer la naturaleza jurídica de los mismos. Los *objetivos* de los mapas de ruido son (art. 15.1):

- «a) Permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona.
- b) Permitir la realización de predicciones globales para dicha zona.
- c) Posibilitar la adopción fundada de planes de acción en materia de contaminación acústica y, en general, de las medidas correctoras que sean adecuadas».

En cuanto a su *contenido*, además de su ámbito territorial, deberán incorporar información, entre otros, sobre los extremos siguientes (art. 15.2):

- «a) Valor de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas.
- b) Valores límite y objetivos de calidad acústica aplicables a dichas áreas.
- c) Superación o no por los valores existentes de los índices acústicos de los valores límite aplicables, y cumplimiento o no de los objetivos aplicables de calidad acústica.
- d) Número estimado de personas, de viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en cada área acústica».

Evaluación, predicción y fundamento de los planes de acción y de otras medidas, son las tres finalidades de esta cartografía del ruido. Estas finalidades ponen de relieve el carácter instrumental y no normativo de estos mapas. Es decir, que constituyen un soporte fundamental para la toma de decisiones sobre el ruido por la información, evaluación y diagnóstico que realizan sobre la contaminación acústica<sup>156</sup>. Pero, por sí mismos, no imponen medidas, ni establecen obligaciones, ni reconocen derechos: carecen de naturaleza normativa.

#### *b) Tipos de mapas de ruido por su objeto*

El objeto de los mapas de ruido es múltiple. Deberán existir mapas de ruido correspondientes a los siguientes elementos (art. 14.1):

- Cada uno de los grandes ejes viarios<sup>157</sup>.
- Cada uno de los grandes ejes ferroviarios<sup>158</sup>.
- Cada uno de los grandes aeropuertos<sup>159</sup>.

156. En la exposición de motivos de la LRu queda claro el carácter instrumental y meramente informativo de estos mapas: «La cartografía sonora prevista en la ley se completa con los denominados mapas de ruido. Los mapas de ruido son un elemento previsto por la Directiva sobre Ruido Ambiental y *encaminado a disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio*, aplicando criterios homogéneos de medición que permitan hacer comparables entre sí las magnitudes de ruido verificadas en cada lugar (...) La combinación de los mapas de ruido, que muestran la situación acústica real y presente, con la cartografía de calidad acústica, que representa los objetivos de calidad acústica de cada área acústica en que se divide el territorio, así como las zonas de servidumbre acústica que se establezcan, sin duda será muy útil para presentar de manera clara y atractiva la información más importante para planificar las medidas de prevención y corrección de la contaminación acústica».

El mismo carácter tienen en la legislación autonómica. Así en el Decreto 134/1999, de 8 de junio, por el que se establece un régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, los mapas de ruido reflejan las mediciones periódicas de los niveles de ruido que se realizan «a fin de conocer la situación acústica del territorio de la Comunidad de Madrid» (art. 28).

157. Gran eje viario se define como «cualquier carretera con un tráfico superior a 3 millones de vehículos por año» [art. 3, g) LRu].

158. Gran eje ferroviario se define como «cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30.000 trenes por año» [art. 3, h) LRu].

159. Gran aeropuerto se define como «cualquier aeropuerto civil con más de 50.000 movimientos por año, considerando como movimientos tanto los despegues como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúan únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras» [art. 3, i) LRu].



— Aglomeraciones. Se definen «como municipios con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente» (art. 14.1). No obstante, se permite a las Comunidades Autónomas que introduzcan ciertas variables en los mapas de ruido relativos a las aglomeraciones<sup>160</sup>.

— Áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica.

#### *c) Procedimiento de aprobación y revisión*

Sobre el procedimiento de aprobación, la LRu se limita a exigir que exista un trámite de información pública por un período mínimo de un mes (art. 14.1), dejando un gran margen de configuración a la regulación reglamentaria o autonómica del procedimiento.

En cualquier caso, las Administraciones competentes deberán informar, mediante anuncios en los correspondientes periódicos oficiales, de la aprobación de los mapas de ruido, indicando las condiciones en las que su contenido íntegro será accesible a los ciudadanos (art. 5.1).

Una vez aprobados, los mapas de ruido habrán de revisarse y, en su caso, modificarse cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación<sup>161</sup>.

## **4. Medidas de prevención**

### ***A. El ruido como factor de ordenación territorial y de control de la edificación***

#### *a) El ruido en el planeamiento territorial y urbanístico*

La ordenación territorial y urbanística es el instrumento más adecuado para resolver los problemas producidos por la vecindad de actividades contaminantes. Su perspectiva global sobre la ordenación de los usos del territorio le permite aventajar a las soluciones subjetivas e individualistas articuladas sobre la normativa civil de las relaciones de vecindad y a las intervenciones sectoriales de la legislación administrativa<sup>162</sup>.

En relación a la contaminación acústica, la ordenación territorial y urbanística acentúa su importancia por la ya aludida focalización de este tipo de contaminación y su incapacidad para acumularse y desplazarse. Una adecuada ordenación de los usos permitidos del suelo permitirá separar debidamente las infraestructuras y actividades más ruidosas, de las áreas destinadas actividades que requieren mayor tranquilidad y sosiego. De esta manera se dificulta la transmisión del ruido al imponer el alejamiento de determinados focos de ruido de difícil o imposible eliminación<sup>163</sup>, o establecer un régimen de distancias mínimas entre los establecimientos ruidosos. También puede impedir la generación de ruido exterior si se exige una superficie mínima a los estable-

160. Concretamente, el artículo 14.2 establece que las Comunidades Autónomas podrán:

«a) Delimitar como ámbito territorial propio de un mapa de ruido un área que, excediendo de un término municipal, supere los límites de población indicados en dicho precepto y tenga una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente.

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

161. Artículo 16 LRu, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Directiva.

162. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, p. 180 y ss.

163. R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, t. II, cit., p. 642.

cimientos de ocio que les permita acoger a la clientela sin que ésta tenga que salir a la calle<sup>164</sup>.

La legislación urbanística, de acuerdo con el tono general de la política legislativa española, no ha mostrado una preocupación especial por el ruido. No obstante, cabe considerarlo incluido en las referencias relativas a la protección ambiental<sup>165</sup>. Y ha sido un instrumento tradicional en la lucha contra el ruido<sup>166</sup>.

La determinación de las áreas acústicas tiene como presupuesto, en principio, a la ordenación territorial y urbanística: es ésta la que establece los usos del suelo y son éstos los que sirven para la delimitación de las áreas acústicas. Una planificación territorial que incluya al ruido como factor de ordenación, facilitará enormemente la delimitación de las áreas acústicas y el cumplimiento de sus respectivos objetivos de calidad acústica. No obstante, una vez delimitadas las áreas acústicas éstas comenzarán a influir y condicionar la ordenación urbanística, sus modificaciones y sus revisiones. De esta manera, deberá producirse una mutua interrelación entre la ordenación territorial y urbanística de los usos del suelo (que deberá tener en cuenta los objetivos de calidad acústica) y la delimitación de las áreas acústicas (que se articula sobre la base de los usos prioritarios del suelo).

La LRu hace una llamada de atención a la planificación territorial sobre el problema acústico en su artículo 17, requiriéndole para que lo tenga en cuenta:

«La planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquéllas».

Se trata, no obstante, de un mandato tan genérico e impreciso que es difícil considerarlo como algo más que una mera recomendación. Mayor virtualidad podría tener la obligación del planeamiento territorial vigente de adaptarse a las previsiones de la LRu, sino fuera porque el plazo de adaptación depende de la promulgación del tantas veces aludido por ella, reglamento de desarrollo<sup>167</sup>, siendo de esperar que dicho reglamento concretara los aspectos que son de obligada incorporación al planeamiento<sup>168</sup>.

#### b) *El ruido en el control urbanístico de la edificación*

El planeamiento urbanístico, además, de la ordenación de los usos del suelo puede imponer determinados requisitos a las construcciones autorizables. Tanto los usos del suelo, como los requisitos de las edificaciones se controlan en el momento de otorgar la correspondiente licencia urbanística.

En la medida en que, como se ha visto, la planificación territorial y urbanística asuma las previsiones legales en materia de contaminación acústica, la licencia de obras se convierte en un instrumento para el control del ruido.

No obstante, la LRu, ha ido más allá y ha querido dejar clara la incorporación a las licencias urbanísticas del control del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica (art. 20.1):

164. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Medio ambiente sonoro», cit., p. 255.

165. L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Medio ambiente sonoro», cit., p. 249.

166. F. SOSA WAGNER, «La lucha contra el ruido», cit., p. 13.

167. El plazo para la adaptación es de cinco años «desde la entrada en vigor de su Reglamento general de desarrollo» (disp. transit. 2ª).

168. La legislación autonómica ha detallado los aspectos relativos a la contaminación acústica que deben incorporarse a las determinaciones del planeamiento urbanístico (véase, por ejemplo, el artículo 24.4 del Decreto 134/1999, de 8 de junio, por el que se establece un régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid).

«No podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables».

Además de las excepciones que contempla este apartado –en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, a las que luego me referiré–, el apartado segundo admite que respecto de las citadas edificaciones se puedan conceder licencias de construcción «por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas», aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados «siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior» (art. 20.2).

### ***B. El ruido como factor evaluable en la intervención ambiental***

Para el control de los emisores acústicos la LRU se apoya en las autorizaciones ambientales ya existentes, exigiendo que en ellas se tomen en cuenta las limitaciones acústicas que les afecten y, en su caso, se adopten las medidas preventivas de la contaminación acústica que puedan generar. Como dice en su exposición de motivos, la LRU renuncia a introducir una nueva figura de autorización administrativa y opta por integrar la evaluación de la repercusión acústica en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa ambiental.

El artículo 18.1 LRU incorpora, en suma, al ruido y a los dispositivos previstos en la LRU como factor evaluable «en cualesquiera actuaciones previstas en la normativa ambiental aplicable»<sup>169</sup>, aunque alude expresamente a cuatro tipos de intervenciones: autorización ambiental integrada; evaluación de impacto ambiental; licencia municipal de actividades clasificadas; y 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». Es evidente que este último grupo de intervenciones ya incorporan, de suyo, al ruido como factor determinante. Y la normativa reguladora de las otras tres figuras, también incluyen al ruido entre los aspectos que deben ser evaluados en el momento de efectuar la intervención ambiental.

Lo que hace el artículo 18.1 es añadir en la toma de decisiones sobre autorizaciones ambientales, todos los dispositivos que la LRU prevé para la calidad acústica y el resto de mecanismos de prevención y corrección de la contaminación acústica. Es decir, que no sólo tenga en cuenta los niveles de emisión, sino también el resto de los índices acústicos, el área acústica en la que se encuentre el emisor y, en su caso, su ubicación en alguna de las zonas acústicas especiales previstas en la LRU, la información contenida en los mapas de ruido, etc.

Por otra parte, la LRU subraya dos aspectos que deben ser garantizados en las actuaciones de intervención ambiental:

— Uno es obvio: que «no se supere ningún valor límite aplicable sin perjuicio de lo dispuesto en materia de servidumbres acústicas» [art. 18.2, b)].

— El otro hace referencia a la adopción de las medidas preventivas del ruido, «en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica

---

169. Por su parte, el artículo 18.4 todavía amplía más la remisión al establecer que «ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado, aprobado o permitido su funcionamiento por la Administración competente, si se incumple lo previsto en esta ley y en sus normas de desarrollo en materia de contaminación acústica».

de entre las mejores técnicas disponibles». Y aclara que deberán entenderse por dichas tecnologías las «menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate» [art. 18.2, a)]<sup>170</sup>.

Además de estos dos aspectos, la LRU prevé que potestativamente pueda incorporarse al contenido de la autorización o evaluación ambiental un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, al que luego me referiré.

Por último, de acuerdo con el régimen jurídico de las autorizaciones ambientales que se está generalizando<sup>171</sup>, la LRU admite la revisión del contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención ambiental «sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio alguno, *entre otros supuestos* a efectos de adaptarlas a las reducciones de los valores límite acordadas conforme a lo previsto por el segundo párrafo del artículo 12.1» (art. 18.3). Estas reducciones son las acordadas por el Gobierno como consecuencia de importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles. Sin embargo, no queda claro qué otros supuestos podrían justificar la revisión sin indemnización del contenido de las autorizaciones. En particular, no queda claro si las reducciones deben tener siempre carácter general o si pueden ser acordadas específicamente para cada emisor (como prevé la LPCIC) o si la aplicación de otras medidas previstas en la LRU (planes de acción, declaración de zona acústica especial, etc.) pueden justificar también la modificación de la autorización sin indemnización.

### C. Medidas de autocontrol

Como ya se ha adelantado, la LRU admite que en la autorización, licencia u otra figura de intervención que sea aplicable podrá establecerse «un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente» (art. 19).

Cabe apreciar una tendencia a simplificar las formas de actuación administrativa y, en particular, las de inspección atribuyendo a los titulares de las actividades sometidas a inspección, la responsabilidad en el control de la mismas. La imposición de los deberes de autocontrol suponen, en definitiva, una concreción del deber de asumir la responsabilidad de controlar los efectos y medidas correctoras de la propia actividad, que se va extendiendo cada vez más en distintos sectores de intervención (consumidores, tráfico), especialmente en los ambientales (vertidos a las aguas, producción y gestión de residuos, etc.)<sup>172</sup>. La LRU se limita a prever la imposición de medidas de autocontrol con carácter potestativo en cada una de las autorizaciones de los emisores acústicos. Es posible, no obstante, que la normativa sobre emisores específicos o la legislación autonómica o local establezcan dichos deberes con carácter imperativo<sup>173</sup>.

170. El concepto de las mejores técnicas disponibles (MTD) fue introducido en nuestro ordenamiento con la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que las define minuciosamente conforme a lo dispuesto en la normativa comunitaria. Especificar que hay que incorporar las MTD en materia de ruido puede ser conveniente. Pero no me parece acertado ir precisando que constituyen MTD en cada uno de los sectores ambientales (ruido, residuos, atmósfera, aguas, etc.). Eso sí es que la confusa definición de las «tecnologías de menor incidencia acústica» aporta algo a la definición común de las MTD. Porque la viabilidad técnica y económica a la que se refiere la LRU está ya comprendida en el concepto de «disponibilidad» de las técnicas. Y que han de tenerse en cuenta las características propias del emisor, parece obvio.

171. Sobre las características de este régimen de las autorizaciones ambientales me remito a mi *Manual de Derecho ambiental*, cit., p. 113.

172. En general, sobre estos deberes de autocontrol véase S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, ed. Comares, ed. Comares, Granada, 2002, p. 38 y ss.

173. Es ya habitual la exigencia en los locales con equipos sonoros de contar con sonógrafos, que registran los horarios y los niveles sonoros alcanzados dentro del local, de manera similar a como funcionan los tacómetros de los camiones. J. PINEDO HAY, *El ruido del ocio*, cit., p. 67.

Estas medidas de autocontrol se establecen «sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción». Evidentemente, esas potestades no pueden desaparecer por el hecho de que se incremente la responsabilidad del titular de los emisores. Y no sólo no se eliminan, sino que quedan reforzadas, ya que el autocontrol de las emisiones va a facilitar las labores de inspección de la Administración, ya que garantiza que los titulares de los emisores cuenten con datos e información sobre su actividad, que están obligados a proporcionar al personal inspector, como se verá.

#### ***D. El «silencio rumoroso del bosque»: las reservas de sonidos de la naturaleza***

La naturaleza no es, en términos jurídicos, ruidosa. Pero eso no significa que sea silenciosa. Desde luego que el silencio es mucho mayor en los espacios naturales y rurales que en los espacios urbanos. Pero nunca es absoluto. En la naturalista descripción de la realidad rural gallega que nos ofrece Emilia Pardo Bazán en *La madre naturaleza*, adquieren destacado protagonismo los sonidos del campo y de los trabajos que en él se realizan. En cierto momento alude al «silencio rumoroso del bosque». Magnífica descripción de los sonidos de la naturaleza: hay silencio (no hay estridencias acústicas), pero éste no es absoluto, sino rumoroso.

Ese rumoroso silencio del bosque y de la naturaleza es el que puede ser objeto de protección jurídica específica. Hasta la LRu, en la legislación estatal, la protección venía dada por la prohibición de emitir «ruidos que perturben la tranquilidad de las especies en espacios naturales protegidos», acción que se tipifica como infracción administrativa<sup>174</sup>. La LRu establece dos formas de protección acústica en estos espacios. Una consiste en el reconocimiento como uno de los tipos necesarios de áreas acústicas la de los «espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica» [art. 7.1, g)]. En estas áreas acústicas se establecerán unos objetivos de calidad acústica dirigidos a la conservación de dichos espacios naturales.

La segunda medida, conocida ya en la legislación autonómica sobre el ruido<sup>175</sup>, es más directa y rotunda. Consiste en la posibilidad de establecer reservas de sonido de origen natural mediante la delimitación de zonas «en las que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos» (art. 21 LRu)<sup>176</sup>.

La delimitación de estas reservas corresponde a las Comunidades Autónomas y podrá ir acompañada de dos tipos de actuaciones, según el citado precepto legal: el establecimiento de planes de conservación de las condiciones acústicas de tales zonas; y la adopción de medidas dirigidas a posibilitar la percepción de aquellos sonidos.

### **5. Los Planes de acción en materia de contaminación acústica**

Otro de los instrumentos previstos en la Directiva sobre ruido ambiental es el de los «planes de acción encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y a sus efectos» (art. 8.1 de la Directiva).

Los planes de acción en materia de contaminación acústica se corresponden, en cuanto a su ámbito territorial, a los mapas de ruido (art. 22 LRu). Esta concordancia

---

174. Artículo 48.4ª de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

175. Por ejemplo, las áreas de protección de sonidos de origen natural previstas en el Decreto 134/1999, de 8 de junio, por el que se establece un régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid (art. 25).

176. Nótese que en estas reservas se protegen exclusivamente los sonidos de origen natural. Parece que los sonidos procedentes de la actividad humana, aunque no sean de carácter artificial y procedan de actividades tradicionales, no en encuentran cobijo en estas figuras de protección, sino que se limitan a tolerarlos en la medida en que sean imperceptibles o, al menos, no perturben los sonidos naturales.

espacial (y también temporal o secuencial en cuanto que su calendario de aprobación sigue las pautas del establecido para los mapas de ruido<sup>177</sup>) evidencia que los planes de acción son la consecuencia operativa de los mapas de ruido. Éstos constituyen instrumentos para el conocimiento de la situación acústica de un determinado territorio y que aportan información para la toma de todo tipo de decisiones sobre el ruido. Pero, muy especialmente, sirven para la adopción de estos planes de acción.

La LRu califica, en su exposición de motivos, a estos planes como un instrumento intermedio que puede ser tanto preventivo, como corrector. Así se deduce, además, de sus objetivos o finalidades que, según el artículo 23.1 LRu, son las siguientes:

- «a) Afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en la correspondiente área o áreas acústicas.
- b) Determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica.
- c) Proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica».

Sobre el contenido de estos planes la LRu se muestra, una vez más, muy poco precisa, remitiéndose a la determinación reglamentaria por el Gobierno y limitándose a establecer que los planes deberán «precisar las actuaciones a realizar durante un período de cinco años» y que podrán incorporar, en caso de necesidad «la declaración de zonas de protección acústica especial» (art. 23.2).

La Directiva remite a la discreción de las autoridades competentes las medidas concretas de los planes de acción (art. 8.1). Pero también recoge –en su anexo V– un contenido mínimo de los planes de acción que al que no alude la LRu<sup>178</sup>. Tampoco recoge la LRu, ni siquiera a efectos indicativos, algunas de las medidas que en ella se contemplan (regulación del tráfico, ordenación del territorio, aplicación de medidas técnicas en las fuentes emisoras, selección de fuentes más silenciosas, reducción de la transmisión de sonido, medidas o incentivos reglamentarios o económicos). Esta falta de preci-

177. Los planes de acción deben estar aprobados según el calendario que marca la Directiva y que asume la LRu en su disposición adicional primera, apartado segundo, y que se define de esta manera:

a) Antes del día 18 de julio de 2008, los correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido de cada uno de los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, de los grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes..

b) Antes del día 18 de julio de 2013, los correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido de cada uno de los restantes grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y aglomeraciones.

178. Los elementos que los planes de acción deberán incluir, como mínimo, son (Anexo V.1):  
— descripción de la aglomeración, los principales ejes viarios, los principales ejes ferroviarios o principales aeropuertos

y otras fuentes de ruido consideradas,  
— autoridad responsable,  
— contexto jurídico,  
— valores límite establecidos con arreglo al artículo 5,  
— resumen de los resultados de la labor de cartografiado del ruido,  
— evaluación del número estimado de personas expuestas al ruido, determinación de los problemas y las situaciones que deben mejorar,  
— relación de las consultas públicas organizadas con arreglo al apartado 7 del artículo 8,  
— medidas que ya se aplican para reducir el ruido y proyectos en preparación,  
— actuaciones previstas por las autoridades competentes para los próximos cinco años, incluidas medidas para proteger las zonas tranquilas,  
— estrategia a largo plazo,  
— información económica (si está disponible): presupuestos, evaluaciones coste-eficacia o costes-beneficios,  
— disposiciones previstas para evaluar la aplicación y los resultados del plan de acción.

sión del contenido de los planes de acción los convierte en una figura un tanto borrosa y falta de definición<sup>179</sup>, sin perjuicio de lo establecido en aquellas normas autonómicas que ya la contemplan (caso de las normas madrileña, navarra, valenciana o murciana).

En el procedimiento de los planes de acción deberá realizarse un trámite de información pública por un período mínimo de un mes (art. 22)<sup>180</sup>. Trámite que será también necesario para la revisión o modificación de los planes, que deberá realizarse «siempre que se produzca un cambio importante de la situación existente en materia de contaminación acústica y, en todo caso, cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación» (art. 24 LRU).

Los planes de acción en materia de contaminación acústica están sometidos al mismo régimen de publicidad que los mapas de ruido, es decir, deberá informarse, mediante anuncios en los correspondientes periódicos oficiales, de su aprobación, indicando las condiciones en las que su contenido íntegro será accesible a los ciudadanos (art. 5.1 LRU).

## 6. Otras medidas de corrección de la contaminación acústica: Declaración de Zonas Acústicas Especiales

Además de las medidas correctoras que pueden ser aprobadas en los Planes de acción en materia de contaminación acústica, la LRU prevé la declaración de dos situaciones acústicas especiales para corregir el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Siguiendo en parte el modelo de la Ley de protección del ambiente atmosférico (que prevé zonas de atmósfera contaminada y zonas en situación de emergencia), y asumiendo una figura incorporada desde hace tiempo al acervo de la legislación autonómica<sup>181</sup> y local en materia de contaminación acústica, la LRU prevé, para corregir situaciones de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, la declaración de dos situaciones distintas:

a) *Zonas de Protección Acústica Especial*. La declaración de estas zonas procede cuando «se incumplan los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables» (art. 25.1).

La consecuencia inmediata de la declaración de estas zonas es la necesaria elaboración de planes zonales específicos para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en dichas zonas hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica que les sean de aplicación. En dichos planes se establecerán «las medidas correctoras que deban aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación, así como los responsables de su adopción, la cuantificación económica de aquéllas y, cuando sea posible, un proyecto de financiación» (art. 25.3). Y a título ejemplificativo, se enumeran algunas de las medidas que pueden contenerse en dichos planes (art. 25.4):

«a) Señalar zonas en las que se apliquen restricciones horarias o por razón del tipo de actividad a las obras a realizar en la vía pública o en edificaciones.

179. La propia Directiva habilita a la Comisión para la elaboración de orientaciones que brinden indicaciones más amplias sobre los planes de acción (punto 4 del Anexo V).

180. A dicho trámite queda reducida la consulta y participación de la población que exige la Directiva sobre ruido ambiental en unos términos que parecen exigir algo más que el tradicional trámite información pública: «Los Estados miembros garantizarán que se consulte a la población sobre las propuestas de planes de acción, que se les ofrezca a tiempo la posibilidad efectiva de participar en la preparación y revisión de los planes de acción, que el resultado de dicha participación se tenga en cuenta y que se mantenga informados a la población sobre las decisiones adoptadas. Deberán establecerse plazos razonables que permitan a la población disponer del tiempo suficiente para intervenir en cada una de las fases» (art. 8.7 Directiva).

181. Previsiones ya recogidas en la legislación autonómica (art. 33 y siguientes del Decreto 134/1999, de 8 de junio, por el que se establece un régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid).

- b) Señalar zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias o de velocidad.
- c) No autorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes».

La elección de estas medidas no es discrecional, sino que deberá acordarse la medida correctora que resulte más ajustada o congruente con la situación que se pretende corregir<sup>182</sup>.

b) *Zonas de Situación Acústica Especial*. Procede su declaración cuando las medidas correctoras de los planes zonales específicos no hayan podido evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica (art. 26.1). Es decir, que el fracaso de los planes zonales en corregir la situación a corto plazo, implica pasar a esta segunda situación, en la que deberán aplicarse «medidas correctoras específicas dirigidas a que, a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior» (art. 26.2). Es decir, que en esta situación las medidas deben encaminarse a mejorar la calidad acústica a largo plazo, incidiendo especialmente en el cumplimiento de los objetivos de la calidad acústica en el espacio interior.

## 7. Inspección y régimen sancionador

### A. La insuficiente regulación de la potestad inspectora

La potestad administrativa de control e inspección está siendo objeto desde hace un tiempo de una importante revalorización, en parte por las nuevas posiciones estratégicas de vigilancia e inspección que ocupa el Estado en los sectores económicos liberalizados<sup>183</sup>, y en parte por la variedad de funciones que se encomiendan a la inspección. La finalidad esencial de la inspección garantizar el cumplimiento de la legalidad y, consiguientemente, la protección efectiva de los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento, sin perjuicio de otras finalidades complementarias o secundarias que, últimamente, se le están reconociendo (información y asesoramiento a los sujetos inspeccionados, asistencia técnica a otros órganos o a otras Administraciones públicas, control del empleo de los fondos públicos, etc.)<sup>184</sup>.

182. La STJ de I. B. de 29 de julio de 1999 afirmó que «la expresión medida congruente con las situaciones a corregir no significa que el Ayuntamiento pueda o no (discrecionalmente) adoptar unas u otras medidas sino que debe adoptar aquellas medidas necesarias para corregir la situación de contaminación acústica que ha derivado en la declaración de zona acústicamente contaminada, por lo que deberá entenderse que el Ayuntamiento no ha interpretado debidamente la previsión normativa y por ello deberá ser objeto de revisión jurisdiccional». Sobre esta sentencia y su problemática véanse A. BLASCO ESTEVE, «Idas y venidas en la lucha contra el ruido», *RAP*, núm. 153, 2000, pp. 267-300; y P. ACOSTA GALLO, «Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a locales de ocio e intervención municipal (la STJ de I. B. de 29 de julio de 1999)», *REALA*, núm. 282, 2000, pp. 283-296.

183. A. EMBID IRUJO, «El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?», en el vol. col. coordinado por Coords. J. Grau Rahola y J. E. Llebot, *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, ed. Instituto de ecología y mercado (nº 10), 1999, pp. 291-354. Sobre las repercusiones de esta retirada en el ámbito de la inspección véanse J. BERMEJO VERA, «La Administración inspectora», en *RAP*, núm. 147, 1998, p. 40 y ss.; R. RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Madrid, ed. Tecnos, 2000, p. 28 y ss.

184. S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, ed. Comares, p. 24 y p. 85 y ss. Y es que la función inspectora cobra sustantividad y se aleja de su consideración meramente preparatoria de las actuaciones sancionadoras. Comparte con estas la función preventiva de las actuaciones ilícitas, pero a la inspección le corresponde, fundamentalmente, la función de detectar y, en su caso, corregir las ilegalidades, lo cual va más allá de la puesta en marcha de la actividad sancionadora, pudiendo promover la aplicación de medidas cautelares y correctoras necesarias para evitar o detener el daño de los bienes jurídicos protegidos y, en su caso, lograr la reparación de los mismos, así como la restauración el orden jurídico vulnerado. Véase al respecto, S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección...*, cit., p. 29.



Todo ello es predicable también de la inspección en el ámbito de la protección ambiental<sup>185</sup>, donde quizá adquiera mayor relevancia por la excesiva inaplicación que caracteriza al Derecho ambiental. Pues bien, frente a la importancia de las funciones que tiene encomendadas la labor de control e inspección –tanto en el tráfico administrativo general, como en el particular de la protección ambiental– la LRU apenas dedica atención a la potestad inspectora.

En efecto, la potestad administrativa de inspección de las actividades sometidas a la LRU no ha sido objeto de una regulación legal adecuada a la trascendencia que tiene, por un lado, para asegurar la efectividad y el cumplimiento de sus determinaciones y, de otro, para «prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica» y con ello evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente», que es la finalidad que la LRU se fija en su artículo primero. No se dice nada, por ejemplo, de los medios de los que puede hacer uso la inspección, ni sobre las potestades que tiene o las actuaciones que puede acordar, ni sobre los derechos de los sujetos inspeccionados, ni tampoco sobre las funciones secundarias que en este ámbito de la contaminación acústica podría desempeñar la inspección (corrección de las mediciones y evaluaciones del ruido, eficacia de las medidas correctoras, validez o vigencia de los mapas de ruido, etc.).

La LRU se limita, por un lado, a reconocer el carácter de agentes de la autoridad a los funcionarios que realicen labores de inspección en materia de contaminación acústica y a habilitarles para acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada, advirtiéndoles que las entradas domiciliarias requieren el previo consentimiento del titular o resolución judicial (art. 27.1).

Por otro lado, establece el deber de los titulares de los emisores acústicos de colaborar con la inspección, «a fin de permitirles realizar los exámenes, controles, mediciones y labores de recogida de información que sean pertinentes para el desempeño de sus funciones» (art. 27.2). Otra previsión legal que puede afectar a estos titulares, es la posibilidad de que las entidades locales establezcan tasas que les permitan repercutir el coste de la inspección sobre ellos (disp. ad. 6ª).

Esta mínima regulación de la inspección hace que corresponda a la legislación autonómica y, en menor medida, a las ordenanzas locales, dotar de un marco normativo completo a la potestad inspectora del ruido.

### ***B. El régimen sancionador***

Del principio constitucional de legalidad sancionadora (art. 25 CE) derivan distintas reglas que afectan al establecimiento e imposición de las sanciones (el mandato de tipicidad, el mandato de reserva de ley, la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables, la prohibición del *bis in idem*<sup>186</sup>). La LRJPAC establece una «reserva trinitaria de ley» que exige una norma con rango de ley para tres cuestiones distintas: la atribución de la potestad sancionadora (art. 127.1), la tipificación de las infracciones

---

185. Las causas y los factores son semejantes a los indicados con carácter general: simplificación de los mecanismos de control ante la incapacidad y el desbordamiento de la Administración, además de los fenómenos de desregulación, liberalización y privatización, etc. A estos fenómenos me he referido en «Medio Ambiente», en el vol. col. *Administración pública y economía. Balance del papel de las Administraciones públicas tras los procesos de liberalización*, Madrid, ed. INAP, 2001, pp. 27 a 44. En general, sobre la inspección ambiental véase S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho ambiental», en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, pp. 9 y ss.

186. Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 3ª ed., Tecnos, 2002, p. 61. y p. 216.

(art. 129.1) y la tipificación de las sanciones (art. 129.2)<sup>187</sup>. La LRU cumple, como veremos, con esta trinitaria reserva de ley<sup>188</sup>.

a) *Las infracciones acústicas*

La LRU tipifica tres clases de infracciones: muy graves (art. 28.2), graves (art. 28.3) y leves (art. 28.4). No me es posible entrar a analizar cada una de las conductas tipificadas, pero al menos debo destacar dos aspectos de la regulación de estas infracciones acústicas que resultar problemáticas, antes de referirme a la tipificación de infracciones por las ordenanzas locales.

La primera se refiere al criterio definidor de la gravedad de las infracciones que, como suele ser habitual, es el daño o deterioro ambiental y la puesta en peligro de la seguridad o salud de las personas. Este criterio plantea, por un lado, problemas acerca de la siempre deseable determinación de las conductas típicas (¿cuándo empieza el peligro de la seguridad o salud de las personas? ¿cuándo es grave el deterioro ambiental o el peligro?). Pero, sobre todo, no es un criterio apto para deslindar el ámbito de las sanciones administrativas y el de las sanciones penales. Habiéndose configurado el tipo básico del delito ecológico como un delito de resultado de peligro grave para el equilibrio de los sistemas naturales, ese resultado debería erigirse en la diferencia cualitativa –y no meramente cuantitativa– entre el ilícito administrativo y el delito<sup>189</sup>. Por otro lado, se reduciría la concurrencia del tipo penal y el tipo sancionador administrativo y el consiguiente riesgo de incurrir en el *bis in idem* sancionador<sup>190</sup>.

La segunda cuestión que puede resultar problemática es la tipificación como infracción (grave o muy grave, según sea el resultado) del incumplimiento de las condiciones establecidas en materia de contaminación acústica, en la correspondiente autorización ambiental o en cualquier otra figura de intervención administrativa<sup>191</sup>. Evidente-

187. Alejandro NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., pp. 258-259.

188. Lo que, a diferencia de otras leyes ambientales, la LRU no establece es previsión alguna sobre los daños causados como consecuencia de la contaminación acústica. Y es que los daños del ruido difícilmente pueden tener carácter permanente sobre los elementos ambientales, que es lo que justifica un sistema administrativo para el resarcimiento de los daños ambientales.

189. En otro lugar me he referido a la necesidad de restringir las sanciones administrativas y penales a los supuestos más graves de ilicitud, por dos razones: primero, por situarlas en el lugar complementario de otros instrumentos jurídico-ambientales que, de acuerdo con el principio de intervención mínima del Derecho punitivo, les corresponde, actuando como el mecanismo de cierre de esos otros instrumentos; y, segundo, por asegurar la efectividad y, con ella, la legitimidad de estos instrumentos. Por otro lado, es necesario delimitar correctamente los campos de la sanción penal y de la administrativa, limitando la intervención penal para aquellos supuestos en que la incidencia de la conducta típica en los recursos naturales suponga un plus de lesividad, afectando de manera grave a los sistemas naturales. J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental: funciones y problemas de articulación», en el vol. col. dirigido por M. Corcoy Bidasolo, *Derecho penal de la empresa*, Pamplona, ed. Universidad Pública de Navarra, 2002, p. 610 y ss.

A este respecto, la citada STS de 24 de febrero de 2003, sala 2ª, ponente: Granados Pérez, tras declarar probados las afecciones a la integridad física y psíquica causadas por el ruido producido por una sala de fiestas, concluye que «por todo lo que se deja mencionado, el recurrente ha creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos del inmueble que pudieran resultar afectados por las inmisiones de ruido procedentes de la Salas de Fiesta de la que era responsable, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio para la salud de esas personas. *Se ha superado, pues, el umbral que separa el ilícito meramente administrativo del ilícito penal*» (f. j. 7º).

190. Concluía en mi trabajo citado en la nota anterior, que debían reducirse los supuestos de ilícitos ambientales tanto en la vertiente administrativa como en la penal: las sanciones administrativas deberán limitarse en función, por ejemplo, de las reales posibilidades de control e inspección de la Administración (criterio apuntado con carácter general por A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 31) y referirse por ello a conductas ambientalmente graves; el ilícito penal debe quedar restringido a las situaciones de especial gravedad para el equilibrio de los sistemas naturales. Con ello se da cumplimiento a los principios de subsidiariedad y mínima intervención por parte de ambos tipos de ilícitos ambientales, al mismo tiempo que se evita que se interfieran a la hora de su aplicación. (J. F. ALENZA GARCÍA, «Las sanciones administrativas y penales en materia ambiental...», cit., pp. 611-612).

191. Artículos 28.2, c) y 28.3., b) LRU.

mente, ese incumplimiento constituirá infracción en la legislación que regule la autorización, produciéndose entonces un concurso de leyes administrativas sancionadoras. Lo criticable es que el legislador, consciente de esta duplicidad, no ha arbitrado una solución para el concurso, remitiéndose a lo dispuesto en la otra norma o en las normas de concurso generales, cuando es ella la que propicia el problema<sup>192</sup>.

*b) En particular las infracciones acústicas tipificadas en las ordenanzas locales*

La LRU reconoce que las infracciones en ella tipificadas pueden verse incrementadas en materia de contaminación acústica por las infracciones adicionales que establezcan las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos (art. 28.1). La tipificación de infracciones por las Comunidades Autónomas no presenta problema alguno al disponer de potestad legislativa.

El problema se planteaba con las ordenanzas locales y la reserva legal en materia sancionadora. Esta reserva impedía la tipificación por las ordenanzas locales de infracciones y sanciones que no estuvieran previstas en una ley previa. Ante esta situación, la doctrina advirtió que las ordenanzas locales son aprobadas por un órgano democrático de representación popular, teniendo en su virtud una sustancia democrática de la que carecen los reglamentos estatal o autonómico. La reserva de ley y el juego ley-reglamento debía de ser distinto en el ámbito local<sup>193</sup>. La jurisprudencia inició luego una línea jurisprudencial favorable a esta tesis –aunque todavía convive con la tradicional que exige la previa habilitación legal para la tipificación por ordenanza de infracciones y sanciones–, sosteniendo que las ordenanzas locales tienen potestad tipificadora de infracciones y sanciones en materias de exclusivo interés local<sup>194</sup>. Finalmente, la LRBRL –en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de medidas para la modernización de la vida local– ha admitido la potestad tipificadora de las ordenanzas en determinadas materias, «en defecto de normativa específica»<sup>195</sup>. E incluso ha efectua una tipificación –incompleta– de infracciones que deberán ser completadas por las ordenanzas locales<sup>196</sup>, pero que tienen mucho que ver con la contaminación acústica, especialmente de la producida por el fenómeno del botellón, pues la perturbación de la

---

192. Así lo reconoce en su exposición de motivos: «El catálogo de infracciones en materia de contaminación acústica puede, en algún punto, duplicar la tipificación de una infracción ya prevista en alguna otra norma vigente; sin embargo, por razones de conveniencia y sistemática, se ha optado por no omitir la tipificación en esta ley de las infracciones que pudieran resultar, de este modo, redundantes, a fin de evitar la dispersión, y eventuales discordancias, en el tratamiento normativo de aquéllas. En aquellos supuestos donde unos mismos hechos fueran subsumibles en las normas sancionadoras previstas en esta ley y las establecidas en alguna otra norma que pudiera reputarse aplicable, habrán de aplicarse las normas de concurso que, en su caso, estuviesen establecidas en la otra norma o, en su defecto, las normas de concurso generales».

193. A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, cit., p. 287.

194. Sobre esta cuestión y la doble línea jurisprudencial véase F. GONZÁLEZ NAVARRO, en colaboración con J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, t. II, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2004, p. 2738 y ss. Buena prueba de los problemas legalidad de las disposiciones sancionadoras de las ordenanzas locales en materia de ruido son los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la cobertura legal que puede prestar la Ley de protección del ambiente atmosférico (STC16/2004, de 26 de febrero) y la imposibilidad de acogerse a la Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana (STC 25/2004, de 26 de febrero) o al reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (STC16/2004, de 26 de febrero) para encontrar dicha cobertura.

195. Artículo 139 LRBRL: «Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes».

196. Sobre esta técnica de la tipificación incompleta incorporada a la LRBRL véase F. GONZÁLEZ NAVARRO, con J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios .... cit.*, p. 2746 y ss.

convivencia y el impedimento del uso de un espacio público se configuran como infracciones muy graves<sup>197</sup>.

En cualquier caso, la LRU presta cobertura suficiente a las ordenanzas locales para que puedan tipificar infracciones en relación con las siguientes materias (art. 28.5):

- «a) El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias.
- b) El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales».

c) *Las sanciones en materia de contaminación acústica*

Las sanciones se clasifican, cuantitativa y cualitativamente, en tres categorías en función de la gravedad de las infracciones (art. 29). La *multa* está prevista, en distintas cuantías, para las tres tipos de infracciones (leves, graves y muy graves).

Para las infracciones graves y muy graves se prevén, además, otras clases de sanciones:

— la *revocación o suspensión* de las autorizaciones ambientales u otras figuras de intervención administrativa en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica;

— la *clausura temporal* total o parcial, de las instalaciones; y

— la *inhabilitación* para el ejercicio de la actividad; la *revocación* de la autorización o *suspensión* de la misma.

Sólo en el caso de las muy graves se prevén la *clausura definitiva* de las instalaciones, la *publicación* de las sanciones firmes impuestas<sup>198</sup>, el *precintado* temporal o definitivo de equipos y máquinas; y la *prohibición*, temporal o definitiva, *del desarrollo de actividades* [art. 29.1, a)].

También en este punto se da cobertura legal a las ordenanzas para que establezcan «como sanciones por la comisión de infracciones previstas por aquéllas las siguientes (art. 29.2):

«a) Multas.

b) Suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias municipales en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un período de tiempo inferior a un mes»

197. Así, por ejemplo, clasifica como muy graves las infracciones que supongan (art. 140.1): «a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana [...].

d) Los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público.

e) El impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización.

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana».

Por su parte, el artículo 140.2 establece la intensidad de la perturbación causada como el criterio definidor de las infracciones graves o leves.

198. Se publica la sanción, los datos del responsable y la infracción: «Publicación, a través de los medios que se consideren oportunos, de las sanciones impuestas, una vez que éstas hayan adquirido firmeza en vía administrativa o, en su caso, jurisdiccional, así como los nombres, apellidos o denominación o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones» [art. 29.1, a) 5° LRU].

Por lo demás, la LRu establece los criterios para la imposición de las sanciones<sup>199</sup>, así como las medidas provisionales que se pueden adoptar una vez iniciado el procedimiento sancionador<sup>200</sup>.

d) *La atribución de la potestad sancionadora en la Ley del Ruido*

La potestad sancionadora se atribuye «con carácter general, a los Ayuntamientos» [art. 30.1, a)], por ser la Administración más próxima al fenómeno de la contaminación acústica, según se explica en la exposición de motivos de la LRu.

Las Comunidades Autónomas serán competentes en las específicas infracciones que se enumeran en el artículo 30.1, b) y la Administración del Estado lo será «en el ejercicio de sus competencias exclusivas» [art. 30.1, c)].

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA GALLO, P., «Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a locales de ocio e intervención municipal (la STJ de I. B. de 29 de julio de 1999)», *REALA*, núm. 282, 2000, pp. 283-296.

ALEJANDRE DURÁN, M<sup>a</sup>. L., «Tutela judicial frente al ruido ante el orden contencioso-administrativo», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 209-272.

ALMODOVAR IÑESTA, M<sup>a</sup>., *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Civitas, Madrid, 2003.

ALONSO GARCÍA, M<sup>a</sup>. C., *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

BEATO ESPEJO, M., «El medio ambiente como bien jurídico colectivo. El ruido callejero como actividad molesta. Derecho a un ambiente silencioso y pacificador», *RDUMA*, 1996 núm. 148 (pp. 115-146) y 149 (pp. 155-197).

BLASCO ESTEVE, A., «Idas y venidas en la lucha contra el ruido», *RAP*, núm. 153, 2000, pp. 267-300.

DÍAZ, J., LÓPEZ, C., TOBÍAS, A., LINARES, C., «Los riesgos de vivir ruidosamente. Resultados de un estudio europeo», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, pp. 23-32.

CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUE, J. A., «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *REDA*, núm. 86, 1995, pp. 271-285.

199. Artículo 29.3. «Las sanciones se impondrán atendiendo a:

- a) Las circunstancias del responsable.
- b) La importancia del daño o deterioro causado.
- c) El grado del daño o molestia causado a las personas, a los bienes o al medio ambiente.
- d) La intencionalidad o negligencia.
- e) La reincidencia y la participación».

200. Artículo 31: «Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para imponer la sanción podrá adoptar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales:

- a) Precintado de aparatos, equipos o vehículos.
- b) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones o del establecimiento.
- c) 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.
- d) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño».

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. y LOBO RODRÍGUEZ, A., «Medidas para evitar la contaminación invisible por ruido y radiaciones», *RDUMA*, núm. 193, 2002, pp. 171-191.

DOMENECH PASCUAL, G., «La obligación del Estado de proteger los derechos humanos afectados por el ruido de los aeropuertos», *RDUMA*, núm. 192, 2002, pp. 57-82.

EGEA FERNÁNDEZ, J., «Relevancia constitucional de las inmsiones por ruido ambiental procedente de una zona de ocio nocturno. Recepción de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 15, 2001, pp. 69-105.

FERNÁNDEZ MONTALVO, R., «Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 1, 2003, pp. 7-37.

FERNÁNDEZ URZAINQUI, F. J., *La tutela civil frente al ruido*, Civitas, Madrid, 2003.

GÁMEZ MEJÍAS, M., «La relevancia constitucional de la contaminación acústica: el contenido ambiental de los derechos fundamentales», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núms. 32-33, 2001, pp. 59-63.

GARCÍA MACHO, R., «El principio rector medio ambiente y la protección del ciudadano frente a los ruidos», en el vol. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, t. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3543-3552.

GARCÍA PAREDES, M<sup>a</sup>. L., «La tutela judicial ante el orden social», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 141-207.

GUILLÉN LÓPEZ, E.; MARTÍN MORALES, R.; y REQUENA LÓPEZ, T., *El régimen constitucional de «la movida»*, Grupo Editorial Universitario, 2001.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «Tratamiento jurídico acerca del ruido de los transportes», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 11, 1993, pp. 9-63.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «El ruido: la sentencia del TSJ de Valencia, de 7 de marzo de 1997», *REALA*, núm. 276, 1998, pp. 233-241.

LÓPEZ RAMÓN, F., «La ordenación jurídica del ruido», *RAP*, núm. 157, 2002, pp. 27-56.

LOZANO CUTANDA, B., «La evolución de la normativa comunitaria sobre ruido: hacia un planteamiento común europeo de la lucha contra la contaminación acústica», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 62, 2004, pp. 7-24.

MACÍAS CASTILLO, A., «La asimilación por los Tribunales civiles de la jurisprudencia del TEDH en materia de inmisiones molestas e inviolabilidad del domicilio», *Actualidad Civil*, núm. 39, 1999, pp. 1227-1245.

MARÍN CASTÁN, F., «Problemas generales y aspectos constitucionales de la tutela judicial frente al ruido», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 93-139.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *RAP*, núm. 115, 1988, pp. 205-231.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Los “ruidos evitables” (Sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», *REALA*, núm. 238, 1988, pp. 1275-1282.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El ruido en la reciente jurisprudencia», *RAP*, 125, 1991, pp. 319-342.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *RVAP*, núm. 40, 1994, pp. 103-120.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Tres sentencias interesantes sobre el ruido», *RVAP*, núm. 41, 1995, pp. 661-677.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Las Administraciones públicas y, en especial, la Municipal, ante los derechos fundamentales», en el vol. col. *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en Homenaje al profesor Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Medio ambiente sonoro», en el vol. col. *Derecho del medio ambiente y Administración local*, (dir. J. Esteve Pardo), Civitas/Diputación de Barcelona, Madrid, 1996, pp. 227-261.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «El ruido: una pesadilla del Justicia», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, pp. 3-13.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, t. II, Trivium, Madrid, 1992.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, t. IV, ed. Edisofer, Madrid, 2003,

PERDIGÓ SOLA, J. «Comentarios a la Ley catalana de protección contra la contaminación acústica, de 28 de junio de 2002», *Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 58, 2003, pp. 14-22.

PÉREZ MARTOS, J., *Ordenación jurídica del ruido*, ed. Montecorvo, Madrid, 2003.

PÉREZ MARTOS, J., «La protección jurisdiccional frente al ruido (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo)», *REAL*, núm. 288, 2002, pp. 215-244.

PINEDO HAY, J., *El ruido del ocio*, ed. Bosch, Barcelona, 2001.

PULIDO QUECEDO, M., «Sobre la defensa frente al ruido y el derecho a la “intimidad domiciliaria”», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, num. 8, 2001, pp. 9-13.

SAINZ MORENO, F., «Sobre el ruido y la policía de la tranquilidad», *REDA*, núm. 15, 1977, pp. 664-668.

SANZ SA, J. M., *El ruido*, MOPU, Madrid, 1987.

SOSA WAGNER, F., «La lucha contra el ruido», *REALA*, núm. 249, 1991, pp. 11-31.

SOSA WAGNER, F., *Las actividades molestas: en especial, el ruido*, Tecnos, Madrid, 1991.

TARDÓN OLMOS, M<sup>a</sup>., «La posición de los Ayuntamientos ante la demanda de los ciudadanos», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 15-91.

TORNOS MAS, J., «Ruidos y vibraciones», en el vol. col. *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981, pp.

URIARTE, M., «Contaminación acústica», en el vol. col. *Derecho Ambiental* (dir: I. Lasagabaster), IVAP, Oñati, 2001, pp. 629-679.

VECHER NOGUERA, A., «El ruido como elemento integrante del medio ambiente y su protección penal», en el vol. col., *La tutela judicial frente al ruido*, Cuadernos de Derecho Judicial, ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pp. 377-411.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Guidelines for Community Noise* ([http://vho.int/enviromental\\_information/Noise](http://vho.int/enviromental_information/Noise)).