



Abril 2016 - ISSN: 1988-7833

LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. ANÁLISIS SOBRE LA REGULACIÓN DEL RUIDO.

Tania García Sedano

Profesora Asociada Universidad Carlos III de Madrid
Tgsedano @der-pu.uc3m.es

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Tania García Sedano (2016): "La contaminación acústica. Análisis sobre la regulación del ruido", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (abril-junio 2016). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/cccs/2016/02/ruido.html>

Resumen

La problemática y preocupación por el ruido y sus efectos negativos no es reciente.

Sus efectos negativos se reflejan en la salud de las personas, en el medio laboral (con frecuencia pueden producir sordera profesional y roturas de tímpanos), en el medio urbano, provocando alteraciones del sueño, riesgos vasculares, nerviosismo, estrés psicológico, lo que llega a producir el efecto de la despoblación de núcleos urbanos con la consiguiente depreciación del valor de la vivienda ubicada en zona afectada por los ruidos.

El presente trabajo aborda desde una perspectiva jurídica la regulación de la realidad que supone el ruido en las sociedades en las que vivimos.

The issues and concerns about noise and its negative effects is not new.

Its negative effects are reflected in the health of people in the workplace (often can cause occupational deafness and broken eardrums), in urban areas, causing sleep disorders, cardiovascular risks, nervousness, psychological stress, which comes the effect of the depopulation of urban centers with the consequent depreciation of housing located in area affected by noise.

This paper addresses from a legal perspective the regulation of reality which is the noise in the societies in which we live.

Key Words

Ruido, Regulación comunitaria, estatal, autonómica y local.
Noise, Community rules, national, regional and Local.

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de las consecuencias negativas del ruido ya tuvo reflejo en el Congreso de Medio Ambiente, organizado por las Naciones Unidas en Estocolmo en el año 1972.

La Organización Mundial de la Salud marca las directrices sobre el ruido ambiental, considerando una molestia severa la exposición a ruidos de 55 db por 16 horas en el exterior y moderada la exposición en ese tiempo a ruidos de 35 db en el interior de las viviendas y que la normativa sobre edificabilidad recomienda un máximo de 45 db dentro de las casas, poniendo de manifiesto las consecuencias de una exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos que inciden sobre la salud de las personas (deficiencias auditivas, perturbaciones del sueño, neurosis, dificultades de comprensión oral...) y su incidencia en la conducta social de las personas (reducción de comportamientos solidarios, tendencias a la agresividad).

El Tribunal Constitucional en STC 16/2004 de 23 de febrero destaca: "El ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatológico y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos".

II. MARCO NORMATIVO

1. Antecedentes normativos de la Unión Europea.

A) Libro verde de la comisión europea sobre "política futura de lucha contra el ruido".

La problemática del ruido era considerada y tratada como un simple problema local.

Por la Unión Europea a partir del Libro Verde de la Comisión Europea sobre "Política Futura de Lucha Contra el Ruido", se toma conciencia de la necesidad de aclarar y homogeneizar el entorno normativo del ruido, reconociendo no ser sólo un problema local de cada comunidad.

El Libro Verde llega a la conclusión de que, además de los esfuerzos de los Estados miembros para homogeneizar e implantar controles adecuados sobre los productos generadores de ruido, la actuación coordinada de los Estados en otros ámbitos servirá también para acometer labores preventivas y reductoras del ruido en el ambiente.

B) Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (Directiva sobre el ruido ambiental).

Esta Directiva comunitaria marca una nueva orientación respecto de las actuaciones normativas previas de la Unión Europea en materia de ruido, reconocido ya no como un problema local y aislado de cada comunidad.

a) Concepto de ruido ambiental

Se considera el ruido ambiental como 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.

Define el ruido ambiental como "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".

b) Ámbito objetivo de la directiva.

Esta Directiva sobre Ruido Ambiental, se aplica "al ruido ambiental al que estén expuestos los seres humanos", y esto se produce en zonas urbanizadas, en parques públicos u otros lugares tranquilos dentro de una aglomeración urbana, en zonas tranquilas en campo abierto, en las proximidades de centros escolares y en los alrededores de hospitales, y en otros edificios y lugares vulnerables al ruido, pero no únicamente en ellos.

Se marcan como finalidades:

1. Determinar la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros.
2. Poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos.
3. Adoptar 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.

Para alcanzar dichas finalidades la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de designar las autoridades y entidades competentes para elaborar los mapas de ruido y planes de acción, así como para recopilar la información que se genere, la cual, a su vez, deberá ser transmitida por los Estados miembros a la Comisión y puesta a disposición de la población.

Pretende proporcionar la base para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existente sobre el ruido emitido por determinadas fuentes específicas y para desarrollar medidas adicionales a corto, medio y largo plazo, recabando, cotejando y comunicando los datos sobre los niveles de ruido ambiental, para su comparación entre los distintos Estados miembros, haciendo necesario el establecimiento de métodos comunes de evaluación del ruido ambiental y una definición de los valores límite en función de indicadores armonizados para calcular los niveles de ruido.

2. Antecedentes normativos y jurisprudenciales en España anterior a la Ley del ruido.

El panorama normativo español sobre el ruido, con anterioridad su reglamentación se había centrado sobre las fuentes del ruido.

Puede diferenciarse entre la regulación sustantiva (relativa a los niveles acústicos tolerables o intolerables) y la regulación de las técnicas administrativas para prevenir, reducir o sancionar los ruidos intolerables.

A) Normas constitucionales. Sentencias del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que señalan como derecho protegido el derecho a la vida privada y familiar del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En la regulación sustantiva sobre el ruido, hay que mencionar las normas constitucionales que afectan a ésta materia:

- El art. 45 recoge el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, como principio rector de política social y económica; y por ello ha de informar la práctica judicial, según el art. 53.3 CE.
- En los arts. 40 (seguridad e higiene en el trabajo) art. 51 (protección de la salud e intereses de consumidores y usuarios) y art. 47 (derecho a una vivienda digna y adecuada).
- La protección constitucional de los Derechos Fundamentales: art. 15 CE (derecho a la vida e integridad física y moral) art. 18 (intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio).

Precisamente una de las mayores aportaciones de la jurisprudencia (TEDH, TC y TS) ha sido situar la contaminación acústica grave en la sede de los Derechos Fundamentales. Es preciso resaltar y citar Sentencias del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que señalan como derecho protegido el derecho a la vida privada y familiar del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos:

- STEDH Powell y Rayner 21 de octubre de 1990. Ruido de despegue y aterrizaje en el Aeropuerto de Heathrow. Se refiere expresamente a la contaminación acústica e impone una indemnización por daños morales.
- STEDH Hatton-Reino Unido 2 de octubre 2001. Ruido producido por tráfico aéreo nocturno.
- STEDH Hatton y otros contra R. Unido 9 de julio de 2003. Ruido producido por tráfico aéreo nocturno. Justo equilibrio entre intereses particulares y económicos del país.
- STEDH de fecha 9 de diciembre de 1994, (asunto López Ostra contra España) que incluyó en el núcleo de la intimidad de la protección del domicilio las intromisiones sonoras.

En el ámbito nacional siguiendo esta línea de protección de derechos fundamentales, han de destacarse las siguientes Sentencias del Tribunal Constitucional, que marcaron una línea jurisprudencial:

- STC 119/2001, de 21 de mayo. Desestimación recurso sobre vulneración derecho a la intimidad. Zona acústicamente saturada. Valencia.
- STC 224/2002, de 15 de diciembre. Pretensión indemnizatoria. Cierre de discoteca. Amparo. Valencia.
- STC 23 de febrero 2004. Desestimación recurso amparo frente a la multa impuesta por Ayuntamiento de Gijón a un pub, al amparo de su Ordenanza sobre protección contaminación acústica de 10 de julio de 1992. El exceso de ruido atenta contra los derechos fundamentales.

En las Sentencias referidas se reconoce la protección constitucional del domicilio del art. 18 CE, declarando que existe atentado ambiental, aunque no se ponga en peligro la salud, cuando se impide el disfrute del domicilio elegido como sede de la intimidad.

B) En la regulación sustantiva ordinaria, nos encontramos con la diversidad de normas dictadas dentro de la potestad normativa de la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

a) Unión Europea

La regulación básica del Medio Ambiente se encuentra en los arts. 191, 192 y 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que reconocen la competencia propia de la U.E en ésta materia, siendo numerosas las Directivas aprobadas en esta materia:

- Directiva 96/61/CE, del Consejo de 24 de septiembre sobre la prevención y el control integrado de la contaminación.

Esta Directiva se incorporó al Derecho español por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

- Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Esta Directiva se incorporó al Derecho español por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

- Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Su transposición al Derecho español se ha realizado a través de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido.

b) Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Estado.

A. Las Comunidades Autónomas.

Se aprueba por las Comunidades Autónomas abundante normativa sobre el ruido, que regula aspectos sustantivos relativos a la definición de objetivos de calidad ambiental y niveles tolerables de sonoridad; así como aspectos procedimentales, tipos de intervención administrativa y distribución de competencias, generalmente habilitando a los Ayuntamientos para dictar Ordenanzas, imponer sanciones y realizar funciones de control.

B. Ayuntamientos.

La Ley de Bases de Régimen Local contiene títulos competenciales que permiten la intervención de los Ayuntamientos en ésta materia; como es el art. 25.2 apartado f (protección del medio ambiente) y la (protección de la salubridad pública).

Esta competencia les habilita para realizar actuaciones normativa, con soporte en el art. 4.1 a) LRBL, y su resultado serán sin duda las Ordenanzas sobre el ruido.

En materia ejecutiva, a través de las licencias y autorizaciones, medidas de protección (suspensiones, clausuras, exigencias de mecanismos correctores), así como en materia sancionadora.

C. Estado.

Entre las disposiciones de ámbito estatal cabe mencionar la Ley 16/2002, de 1 julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Ley 21/1992, de 16 julio, de Industria; la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico; el Real Decreto 212/2002, de 22 febrero, regulador de las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre; el Real Decreto 213/1992, de 6 marzo, regulador de las especificaciones sobre el ruido en el etiquetado de aparatos; el Decreto 1439/1972, sobre homologación de vehículos automóviles en lo relativo al ruido por ellos producido, y el Decreto 2107/1968, de 16 agosto, de régimen de poblaciones con alto nivel de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos y vibraciones.

La Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del ruido, en ejercicio de su competencia exclusiva amparada en los apartados 16 (bases y coordinación de la sanidad), 23 (legislación básica de protección del medio ambiente) del art. 149.1.

En su propia Exposición de Motivos explica que pretende ordenar el panorama legislativo" elaborando una ley que contenga los cimientos en que asentar el acervo normativo en materia de ruido que ya venía siendo generado anteriormente por las Comunidades Autónomas y entes locales".

Ante la dispersión normativa relacionada con el ruido, a nivel autonómico y local, esta Directiva viene a ofrecer la posibilidad de dotar al panorama normativo español de un cierto orden, mediante la elaboración de una ley que contenga bases y normas generales en materia de ruido, para así dotar de un esquema básico y estatal, con el fin de la prevención y reducción del ruido ambiental.

1. Definición de la Ley y ámbito de aplicación

El alcance y contenido de esta Ley es más amplio que el de la Directiva, no limitándose al establecimiento de los parámetros y medidas a las que alude la directiva respecto, únicamente, del ruido ambiental.

Algunas disposiciones se limitan a la mera transposición de la directiva, conteniendo otras para dotar de mayor cohesión a la ordenación de la contaminación acústica en el ámbito estatal, mediante la adecuada distribución de competencias administrativas y el establecimiento de mecanismos oportunos para obtener en definitiva una mejor calidad acústica, en definitiva elabora un marco legal unificado para regular las actividades emisoras de ruido, y controlar y sancionar la emisión acústica.

Con estos principios, nos llevan a una primera reflexión, la Ley del Ruido no va encaminada a la protección o lucha contra el ruido, sino a dotar de un orden dirigido primero y fundamentalmente a la prevención y calidad acústica.

Su denominación genérica nos hace pensar en una norma de contenido general orientada a establecer bases y principios para su posterior desarrollo.

2. Concepto de ruido y contaminación acústica en la LR y en la Doctrina Jurisprudencial.

Para la LR el término "ruido", comprende tanto el ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido como de las vibraciones, para incluirse en el concepto de "contaminación acústica", cuya prevención, vigilancia y reducción son objeto de esta Ley.

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".

Un concepto más amplio es el elaborado por la Doctrina Jurisprudencial:" la contaminación acústica proviene de actividades que de forma notoria y ostensible afecten con entidad bastante a la pacífica convivencia jurídica, que excedan y perturben el régimen de estado de hecho que es usual y corriente en las relaciones sociales, en definitiva que priven o dificulten a los demás el normal y adecuado uso y disfrute de su derecho, bien se trate de actos de emulación, que sin producir beneficio alguno al propietario u ocupante determinan un perjuicio para los demás, o bien se trate de inmisiones, es decir, actividades desarrolladas por personas dentro del ámbito de su esfera dominical o de su derecho de goce que excedan de los límites de la normal tolerancia proyectando sus consecuencias sobre la propiedad de los demás, perturbando su adecuado uso y disfrute, dentro de las cuales se incluyen aquellas actividades que provoquen molestias por ruidos, vibraciones, olores, humos y en general las que comporten reuniones numerosas y bulliciosas.

La jurisprudencia entiende que la contaminación acústica, y la inmisión sonora, se dan en los casos en que los ruidos y vibraciones (términos que utiliza la Ley) y los olores y humos (términos que no incluye la Ley del ruido) dificulten el normal uso y disfrute de los derechos dominicales de los afectados.

El concepto que incluso acuña la jurisprudencia es el de "derecho a ser dejado en paz" (TS, Sala Primera, de lo Civil, S 29 de abril de 2003).

3. Contenido:

A) Capítulo I: disposiciones generales.

a) Objeto y finalidad.

El objeto y finalidad de la LR se circunscribe a la Prevención, Vigilancia y Reducción de la contaminación acústica (art. 1), con el fin de evitar daños a la salud, los bienes y el medio ambiente.

Es claro el objeto y finalidad de la LR, siendo al tiempo evidente que la misma no tiene por objeto ni finalidad la de evitar y eliminar la contaminación acústica y resarcir el daño causado.

b) Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la Ley se delimita, desde el punto de vista subjetivo, por referencia a todos los emisores acústicos de cualquier índole, excluyéndose no obstante la contaminación acústica generada por algunos de ellos (y que a efectos de la Ley por emisor acústico se entiende cualquier actividad, infraestructura, equipo, maquinaria o comportamiento que genere contaminación acústica).

Contiene disposiciones relativas a la distribución competencial en materia de contaminación acústica, incluyendo la competencia de las comunidades autónomas para el desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, así como los Ayuntamientos para aprobar ordenanzas sobre ruido y para adaptar las existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de la Ley.

Además, se especifican las competencias de las diferentes Administraciones públicas en relación con las distintas obligaciones que en la Ley se imponen y se regula la información que dichas Administraciones han de poner a disposición del público.

c) Exclusiones

Se excluyen expresamente del alcance de la Ley:

- 1. "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."*
- 2. La actividad laboral en tanto que emisor acústico y respecto de la contaminación acústica producida por aquella en el correspondiente lugar de trabajo, la cual 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.*

B) Capítulo II: planes de actuación. Los mapas de ruidos. Las zonas de servidumbre acústica. Aeropuertos.

El contenido de este Capítulo se contrae al cumplimiento de las finalidades marcadas por la Directiva europea 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio sobre evaluación y gestión del ruido ambiental:

- 1. Determinar la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruidos según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros.*
- 2. Poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos.*
- 3. Adoptar 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.*

Ante la imposición a los Estados miembros, por la directiva comunitaria para alcanzar dichas finalidades, se obliga a la designación de las autoridades y entidades competentes para elaborar esos mapas de ruido y planes de acción, así como para recopilar la información que se genere, debiendo ésta ser transmitida a la Comisión y ponerla a disposición de la población.

A ello se contrae precisamente el contenido de éste Capítulo, a las previsiones del proyecto sobre calidad acústica, fijar objetivos de calidad acústica para aplicarlos a cada tipo de área acústica, para garantizar en todo el territorio "un mínimo de protección frente a la contaminación acústica".

Para ello se definen las áreas acústicas, ampliando las competencias de las comunidades autónomas para fijar los tipos de áreas acústicas.

Se hace referencia a dos supuestos especiales, que no tienen consideración de áreas acústicas, al no establecerse para ellas objetivos de calidad acústica, y que por tanto se excluyen del ámbito de las áreas acústicas en las que se divida el territorio:

- las reservas de sonidos de origen natural,
- las zonas de servidumbre acústica.

A partir de esta delimitación de áreas acústicas en las que se divida el territorio, se lleve a cabo su representación gráfica, a través de una cartografía de los objetivos de la calidad acústica, que contenga mapas de ruido, para facilitar la aplicación de los valores límites de emisión e inmisión.

Incorpora la flexibilidad, con carácter excepcional, y recomendable la suspensión de esa exigencia de los objetivos de calidad acústica supuestos, bien con ocasión de la celebración de determinados eventos, siempre y cuando sea solicitado por los titulares de algún emisor acústico en determinadas circunstancias o en situaciones de emergencia, y, en este último caso, sin ser precisa autorización alguna, y siempre y cuando se cumplan los requisitos marcados por la Ley y, en particular, la superación de los objetivos de calidad acústica sea necesaria.

Con todo ello, reiterar, que no recoge más que las previsiones impuestas por la Directiva, dirigidas a planes de actuación de los Estados miembros, lo que supone evidentemente un gran desembolso económico para llevar a cabo dichos planes para con posterioridad y no antes evitar o eliminar la contaminación acústica.

Dichos planes globales de actuación en modo alguno son medidas de protección inmediatas para el perjudicado.

LOS MAPAS ACÚSTICOS

Se completa la cartografía sonora con los denominados "mapas de ruido" previsto por la Directiva, para 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 (art. 14 y ss).

Para ello se establece un calendario de elaboración de dichos mapas, además de poder prever las comunidades autónomas mapas de ruido adicionales.

Los mapas de ruido tienen por finalidad la evaluación global de la exposición actual a la contaminación acústica de una determinada zona, de manera que se puedan hacer predicciones y adoptar planes de acción en relación con aquélla.

Los tipos, contenido y formato de los mapas de ruido serán determinados por el Gobierno reglamentariamente, así como las formas de su presentación al público. 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 divida 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.

Esta elaboración de mapas de ruidos ha sido criticado por algunos autores "los costes derivados de la elaboración de estos mapas de ruidos se han evaluado en 15,4 millones de euros, en una primera fase que finalizará en el año 2007, y en 13,8 millones de euros, en la segunda fase que finalizará en el año 2012. El enfermo está muy grave y ¿nos vamos a gastar todo el dinero para diagnosticarlo pudiendo curarlo?", volviendo al mundo del decibelio, y estimando innecesaria la previa definición de la zona con la incidencia acústica, dentro del mapa del ruido, para prevenir la contaminación acústica, al haber sido ya solucionado por la jurisprudencia con el examen de cada caso concreto y la solución a la inmisión, no en base al culto al decibelio sino al culto al derecho de propiedad y a ser dejado en paz.

Ciertamente en cualquier caso el resultado de dichos mapas acústicos no serán vinculantes para los Tribunales, que mantienen una línea jurisprudencial ya consolidada, descartando el mundo del decibelio para tutelar y proteger las inmisiones acústicas, con independencia de los decibelios que emite el agente (citar entre otras muchas Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de marzo y 3 de septiembre de 1992), siendo incluso irrelevante que no se superaran los niveles de ruido permitidos por las normas administrativas, porque se trata de deducir si las inmisiones "son civilmente excesivas y molestas para los vecinos".

Para la jurisprudencia el concepto de molestia es el que se califica "por ser contrario a la buena disposición de las cosas para el uso normal que ha de hacerse de aquéllas; entendiéndose por actividades incómodas o molestas proscritas por la Ley, todas las que impiden a los demás el adecuado uso de una cosa o derecho".

Y ello es particularmente exigible en aquellos derechos fundamentales, como el de la intimidad y de cuya protección se trata, sin necesidad de acudir ni aplicarse los resultados que arrojen los mapas de ruido en el proyecto de planes de actuación, siguiendo la doctrina jurisprudencial para la tutela y protección ante inmisiones sonoras, no en atención al decibelio precisamente, descartado desde hace tiempo, sino en atención a la protección de derechos fundamentales, a la molestia, incomodidad, e intolerancia de la emisión que no se tiene el deber de soportar.

LAS ZONAS DE SERVIDUMBRE ACÚSTICA

Junto con las denominadas reservas de sonidos de origen natural, las zonas de servidumbre acústica se contemplan en la LR, como zonas no consideradas áreas acústicas, no estableciéndose para ellas objetivos de calidad acústica, y excluidas del ámbito de las áreas acústicas en las que se divida el territorio.

En la LR se definen como los sectores del territorio situados en el entorno de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente.

Se incluye dentro de la Directiva 2002/49/CE el objetivo de impedir el aumento del nivel sonoro global en las zonas próximas a los aeropuertos.

Para ello la Ley 37/2003 del Ruido y el Real Decreto 1513/2005 que la desarrolla, ha conllevado que Aena elabore los Mapas Estratégicos de Ruido de los grandes aeropuertos, entendiendo por tales aquellos aeropuertos civiles que exceden los 50.000 movimientos comerciales anuales, contabilizando tanto los despegues como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras.

Un mapa estratégico de ruido es una herramienta diseñada para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada debido a la existencia de distintas fuentes sonoras, al objeto de realizar un diagnóstico de la situación acústica global en el ámbito de la Unión Europea.

La gestión de la contaminación acústica se articula en torno a un enfoque equilibrado. Se trata de un enfoque de resolución de los problemas de ruido "por aeropuertos", que requiere una evaluación minuciosa de los cuatro elementos clave siguientes:

- reducción del ruido de los aviones en la fuente
- planificación y gestión del uso del suelo
- procedimientos operativos de reducción del ruido
- restricciones operativas locales en relación con los problemas de ruido.

Los Tribunales ya han tenido ocasión de pronunciarse en supuestos de ruidos en los entornos y zonas próximas a aeropuertos, siendo de obligada cita:

- STEDH Powell y Rayner 21 de octubre de 1990. Ruido de despegue y aterrizaje en el Aeropuerto de Heathrow. Se refiere expresamente a la contaminación acústica e impone una indemnización por daños morales.
- STEDH Hatton-Reino Unido 2 de octubre 2001. Ruido producido por tráfico aéreo nocturno.
- STEDH Hatton y otros contra R. Unido 9 de julio de 2003. Ruido producido por tráfico aéreo nocturno. Justo equilibrio entre intereses particulares y económicos del país.

Como en el ámbito nacional, entre las que podemos citar por su relevancia, Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo contencioso-administrativo, del TS de 13 de Octubre de 2008, que reproduce otras anteriores del TC y del TEDH, obligando a uno de los mayores aeropuertos del mundo a replantear sus rutas aéreas (los hechos del caso son conocidos de la opinión pública, y comunes en las sociedades del presente: una de las rutas aéreas (configuración sur) de aproximación al aeropuerto de Barajas sobrevuela una urbanización del municipio de Algete, causando molestias a los vecinos, invocando alguno de ellos derechos fundamentales a la vida, integridad física y moral y a la intimidad domiciliaria frente a la contaminación acústica que sufren.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictó sentencia -EDJ 2006/389567- rechazando su pretensión. Contra ésta interpusieron recurso de casación, que anula estimando el recurso parcialmente por vulneración de su derecho a la intimidad domiciliaria pero no las pretensiones fundadas en la lesión a los derechos a la vida y a la integridad física y moral, y tras declarar que los recurrentes han padecido vulneración de su derecho fundamental a la intimidad domiciliaria como consecuencia del ruido producido por el sobrevuelo de aviones de la ciudad en que residen y, en consecuencia, se les reconoce su derecho a que por la Administración: a) se adopten las medidas precisas para que cese la causa de esa lesión; y b).se indemnice con la cantidad de 6.000 euros a cada uno por los perjuicios sufridos.

Entiende infracciones de los arts. 18.1 y 2 CE del derecho a la intimidad domiciliaria o del derecho al libre desarrollo de la personalidad en el domicilio, con base a la Sentencia de 16 de noviembre de 2004 del TEDH (caso Moreno Gómez contra España), siendo indebidamente formalista exigir a la recurrente que pruebe los niveles alcanzados por el ruido dentro de su casa cuando las autoridades municipales, de conformidad con las ordenanzas, habían declarado acústicamente saturada la zona en la que se encuentra.

Se establecen los fundamentos en la no necesidad de acreditarse el ruido excesivo en los domicilios de cada uno de los actores; existe un sobrevuelo prolongado en media suficiente; las mediciones del ruido son globalmente expresivas de una situación de contaminación acústica; la situación no era totalmente inevitable desde el momento en que se reconoce que hay rutas de aproximación al aeropuerto cuando está en configuración Sur que no incluyen el sobrevuelo de la ciudad.

Por otra parte, la Administración ha señalado que la entrada en funcionamiento de nuevas pistas reduciría la frecuencia de su utilización en esas condiciones.

Se mantiene la falta de prueba suficiente en alguno de los actores de padecimiento de trastornos en su salud que comprometieran su integridad física o moral, debiendo estar a lo señalado por el art.15 de la CE, ni se acepta que el sobrevuelo de aviones en las maniobras de aterrizaje en la pista 18 R suponga una agresión al derecho a la vida de los vecinos de la ciudad (por posibles vertidos o pérdidas de queroseno) ni que la polución derivada de los escapes de los motores se concentre en la Ciudad hasta niveles tales que amenacen la vida de sus residentes, ni que la posibilidad de accidentes pueda suponer una vulneración del derecho a la vida que reconoce el art. 15 CE.

Destacar que en esta resolución judicial se condena a la Administración a la adopción de las medidas adecuadas, por su falta de acción para evitar el resultado, ante la vulneración de un derecho fundamental," sin establecerse de qué manera ha de conseguirse ese resultado "(al impedirlo la Ley de la Jurisdicción (art.71.2).

C) Capítulo III: prevención y corrección de la contaminación acústica

Bajo la rúbrica "Prevención y corrección de la contaminación acústica" (Art. 17 y ss) se enuncian los instrumentos de los que las Administraciones pueden servirse para procurar el máximo cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Las medidas se dividen, con carácter general, en dos grandes bloques:

a) La acción preventiva y la acción correctora.

Dentro de la acción preventiva caben las siguientes facetas:

a.1) La planificación:

La planificación territorial y planeamiento urbanístico, que deben tener en cuenta siempre los objetivos de calidad acústica de cada área acústica a la hora de acometer cualquier clasificación del suelo, aprobación de planeamiento o medidas semejantes.

a.2) La intervención administrativa:

La intervención administrativa (art. 18) sobre los emisores acústicos, que ha de producirse de modo que se asegure la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica que puedan generar aquéllos y que no se supere ningún valor límite de emisión aplicable.

Es importante destacar que esta intervención no supone en ningún caso la introducción de una nueva figura de autorización administrativa, sino que la evaluación de la repercusión acústica se integra en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa, a saber:

- el otorgamiento de la autorización ambiental integrada.*
- las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental.*
- las actuaciones relativas a la licencia municipal regulada por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RCL 1961\1736, 1923 y RCL 1962, 418; NDL 16641), por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas o normativa autonómica aplicable en esta materia.*

a.3) El autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares de emisores acústicos (art. 19).

a.4) La prohibición, salvo excepciones, de conceder licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas (art.20).

a.5) La creación de "reservas de sonidos de origen natural", que podrán ser delimitadas por las comunidades autónomas y ser objeto de planes de conservación encaminados a preservar o mejorar sus condiciones acústicas.

*b) La necesidad de acción correctora se hace patente de forma acusada en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial.
Las zonas de protección acústica especial son áreas acústicas en las que se incumplen los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite de emisión. Una vez declaradas, procede la elaboración de planes zonales para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en aquéllas, hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica correspondientes.*

D) Capítulo IV: "Inspección y régimen sancionador": infracciones y sanciones. Las medidas provisionales. El resarcimiento del perjuicio causado. El autocontrol de la Administración. El "botellón".

Bajo la rúbrica "Inspección y régimen sancionador", en este Capítulo, siguiendo la Exposición de motivos, se recoge la tipificación de infracciones y sanciones, sin perjuicio de las competencias que disfrutaban tanto las comunidades autónomas como los propios ayuntamientos para establecer infracciones administrativas adicionales.

La atribución de la potestad sancionadora recae, como principio general, preferentemente sobre las autoridades locales, más próximas al fenómeno de contaminación acústica generado.

La Administración General del Estado, en línea con este principio, únicamente ejercerá la potestad sancionadora en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

En cuanto a las labores inspectoras que en este mismo capítulo se contemplan, la Ley prevé que, de conformidad con lo preceptuado en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales puedan establecer tasas para repercutir el coste de las inspecciones sobre el titular del correspondiente emisor acústico objeto de inspección.

En el ámbito de la inspección resulta de enorme importancia las medidas de autocontrol que se hayan impuesto a la actividad, pues en caso de su revisión y comprobación de los límites de emisión sonora, el régimen sancionador ha de aplicarse.

Los Tribunales ya tutelan y protegen el daño causado a la salud de las personas, a través del delito tipificado en el art. 325 CP, no pudiendo dejar de citar la Sentencia del TS, Sala 2ª, de 24 de febrero de 2003, que trata como hecho enjuiciado las inmisiones sonoras provocadas por una sala de fiestas.

A resultas de las inmisiones sonoras uno de los ocupantes de un piso situado en la Comunidad decidió trasladarse de domicilio, y otros propietarios precisaron asistencia médica en forma de ingesta de medicamentos, aplicando el tipo penal del art. 325 CP al ruido, imputando a éste unos efectos contaminantes y atentatorios contra el medio ambiente, además de considerarse como un delito de peligro abstracto, al poner la conducta en situación de peligro grave, aunque no lo hayan producido, al considerar la contaminación acústica como perjuicio grave por naturaleza, además de un delito permanente y prolongado hasta la cesación efectiva de la actividad ilícita.

En cuanto a las sanciones (art.29), es bastante amplia, y van desde la multa dineraria a la revocación de la licencia de actividades, la clausura de las instalaciones, temporal o definitiva y el precintado de equipos y máquinas.

MEDIDAS PROVISIONALES

Especial mención la regulación en el art. 31 de la LR sobre las medidas provisionales.

Una vez iniciado expediente 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, sin que se establezca un período máximo que quedará a discreción del órgano sancionador c) suspensión temporal del título administrativo habilitante para el ejercicio de la actividad (entre éstos la Licencia de actividades); d) medidas de corrección que impidan la continuidad en la producción de daño.

EL RESARCIMIENTO DEL PERJUICIO CAUSADO

Nada dice la Ley al respecto de las indemnizaciones por los perjuicios causados.

Realmente ha sido uno de los olvidos del legislador, que no prevé más que acciones preventivas, correctoras, y de sanción, pero no la indemnización de los daños ocasionados por responsabilidad civil derivado de un acto ilícito.

La "Ley del ruido" obvia el tema sobre la indemnización al perjudicado por contaminación acústica.

El resultando un perjuicio por una contaminación acústica puede dar lugar a la indemnización de los daños ocasionados, cuya reparación ha sido apreciada por la Jurisprudencia, pudiendo exigirse por la vía del art. 1902 CC, apreciando incluso indemnizable el daño moral donde engloba los sufrimientos y dolores físicos o psíquicos que se hayan padecido como consecuencia del hecho ilícito (entre otras cabe citar la Sentencia TS de 14 de diciembre de 1996 y la STS de 29 de abril de 2003, en la que producidas unas molestias por la actividad de una empresa que no debe sufrir la actora, y no habiendo adoptado el Ayuntamiento las medidas que le exigía la reglamentación sobre actividades molestas de 1961, se indemniza a los demandantes).

A pesar de la promulgación de la LR, la doctrina de la indemnización de daños y perjuicios se debe seguir exigiendo por el ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual del art. 1902 del CC, no incluyendo la Ley del Ruido ninguna modalidad de "daño", cuando la misma va dirigida precisamente a evitar el "daño", como así se recoge en su art. 1º "con el fin de evitar daños a la salud, los bienes y el medio ambiente".

Esta falta de previsión sobre la indemnización, es el gran olvido de la "Ley del ruido" que, definitivamente hace no poder calificarla de "Ley reparadora del ruido".

EL AUTOCONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

La Administración ha venido siendo también declarada responsable por su inactividad ante inmisiones sonoras, sin embargo nada dice la LR.

La Ley del Ruido no contempla medidas efectivas, sino que remite su regulación a las Comunidades autónomas y a los Ayuntamientos, volviendo a considerarse como un problema local, cuya tutela y protección efectiva seguirá obteniéndose a través de los Tribunales apreciando la responsabilidad de la Administración por su inactividad en la dejación de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA:

*Contaminación acústica y calidad de vida. David Blanquer. Editorial Cañada Blanch (fundación).

*La protección jurisdiccional del Medio Ambiente. Director: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz. Cuadernos de Derecho Judicial.

*Medioambiente urbano. Director: Faustino Gutiérrez-Alviz Corandi. Estudios de Derecho Judicial.

*Instrumentos judiciales de fomento para la protección del medioambiente. Directora: Mª Luisa Martín Morales. Estudios de Derecho Judicial.