

LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO

Asesor do Valedor do Pobo

Sumario: 1. **Introducción.** 2. **La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal Constitucional en materia de contaminación acústica.** 2.1. Las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.2. La recepción del criterio del TEDH por parte del Tribunal Constitucional. 3. **La jurisprudencia contencioso-administrativa.** 3.1. Las sentencias del Tribunal Supremo. 3.2. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. 4. **Conclusiones.**

1.- INTRODUCCIÓN.

En nuestros días, uno de los principales problemas ambientales a los que nos enfrentamos es, sin duda, la contaminación acústica que sufren numerosos ciudadanos, especialmente los que habitan los medios urbanos. Según la OCDE, España es uno de los países más ruidosos del mundo¹. Y la principal causa de este elevado nivel de ruido, especialmente en nuestras ciudades, es el tráfico. Este genera aproximadamente el 80% de la contaminación acústica en el medio urbano, sobre todo en las grandes ciudades². Otras fuentes dig-

¹ VV.AA., *OCDE contre le bruit. Renforcer la politique du lutte contre le bruit*, París, 1986. Según este informe, en la estadística de países afectados por altos niveles de ruido España sólo es superada por Japón.

² B. GARCÍA SANZ y F. JAVIER GARRIDO, *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, Ed. Fundación *La Caixa*, Barcelona, 2003, pág. 68. R. MARTÍN MATEO (*Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1992, pág. 612) coincide con este dato porcentual, citando a NIQUI, *Relación entre el volumen de tráfico y el nivel sonoro. Tipología del tráfico en una ciudad*, en "Jornadas Nacionales de Acústica", Zaragoza, 24.28 de abril de 1989, Sociedad Española de Acústica, Madrid, 1989, págs. 117 y siguientes.

nas de consideración son la actividad industrial (10%), el tráfico por ferrocarril (6%), los aeropuertos, y, por último, los bares, discotecas y lugares de esparcimiento (4%). Esta última modalidad de contaminación acústica se ha desarrollado extraordinariamente debido al crecimiento experimentado en los últimos tiempos por el sector del ocio nocturno, y también por la generalización de formas de esparcimiento y de ocio fuera de los locales. La denominada *movida nocturna* ha pasado a formar parte del paisaje urbano de la práctica totalidad de nuestras ciudades y pueblos, y hoy resulta frecuente el consumo de alcohol en la vía pública hasta altas horas de la madrugada.

Además, la población se siente especialmente agredida por esta forma de contaminación al considerar que algunas fuentes de ruido se desarrollan ilícitamente y, a pesar de ello, no son suficientemente perseguidas por las autoridades competentes. Ven con mayor preocupación los ruidos considerados *evitables*, como son los provocados por locales de ocio y por las masas que consumen alcohol en la calle. Precisamente por considerarse ruidos *evitables*, la ciudadanía los siente como especialmente perjudiciales, constituyéndose de esta forma en fuente de angustia, deterioro de la calidad de vida y perjuicios para la salud. Por ello, en el presente estudio dedicaremos nuestra atención preferente a las diferentes sentencias que los órganos jurisdiccionales han dictado en relación con este tipo de contaminación acústica.

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH) Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

2.1. Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Desde hace algún tiempo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha venido consolidando una novedosa línea jurisprudencial en la que se predica que las inmisiones ilegítimas y perjudiciales en el domicilio de las personas como consecuencia de una actividad contaminante conculcan el derecho al respeto a la vida privada y familiar. Este derecho fundamental se encuentra recogido en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en concreto en su artículo 8, que señala que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y correspondencia (párrafo 1º). Expresamente se descartan las injerencias de las autoridades públicas, salvo las que se encuentren previstas “por la ley y constituyan una medida que en una sociedad democrática, sea necesaria... para el bienestar económico del país...” (párrafo 2º).

Diferentes sentencias han consolidado esta progresiva línea jurisprudencial. La primera de ellas (Sentencia de 21 de febrero de 1990) resolvió el *caso Powell y Rayner contra el Reino Unido*, que tenía por objeto una reclamación promovida por ciudadanos afectados por los ruidos procedentes del aeropuerto de Heathrow-Londres. Aunque la Sentencia desestima el recurso, al menos admitió como posibilidad que determinados niveles de ruido

perjudican la calidad de vida de las personas y con ello pueden privarles del disfrute de su domicilio, con lo que se estaría vulnerando el artículo 8 del Convenio. Como resumen de esta doctrina, la Sentencia señala que el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow ha disminuido la calidad de la vida privada y el disfrute del hogar de los dos demandantes (...). Por consiguiente, el artículo 8 ha de tenerse en cuenta en relación al señor Powell y al señor Rayner³.

Por su parte, la Sentencia de 9 de diciembre de 1994 resolvió el *caso López Ostra contra el Reino de España*. Yendo más allá que la anterior Sentencia, en este caso el TEDH condenó a nuestro país por la vulneración del artículo 8 del Convenio. En la demanda se planteaba que los problemas de salud y medioambientales creados por la inadecuada ubicación y funcionamiento de una depuradora obligó a la reclamante y a su familia a cambiar de domicilio. De ello colegía una violación del artículo 8 del Convenio por las autoridades nacionales, al privar del disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar. Criticaba una situación que se había prolongado a causa de la pasividad del ayuntamiento y de las demás autoridades competentes, aun después de la presentación de la demanda ante la Comisión. A pesar de la paralización parcial de las actividades en 1988, la depuradora continuó produciendo graves molestias (humos,

³ Lo menos importante en el análisis que realizamos es conocer los motivos por los que el TEDH considera que en este caso no se han sobrepasado los umbrales necesarios para proceder a una condena. En cualquier caso, estos motivos se expresan con claridad en los apartados 41, 42, 43 y 45. Señala la Sentencia que “tanto si se aborda el litigio en el ámbito de la obligación positiva del Estado de tomar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos de los demandantes a tenor del apartado 1 del artículo 8, como en el de una injerencia de una autoridad pública” que ha de justificarse con arreglo al apartado 2, los principios aplicables son muy parecidos. En los dos casos hay que tener en cuenta el justo equilibrio que debe existir entre los intereses concurrentes del individuo y del conjunto de la sociedad, y en los dos casos, el Estado goza de algún margen de apreciación para determinar las disposiciones que deben tomarse con el fin de asegurar el cumplimiento del Convenio” (punto 41). La existencia de grandes aeropuertos internacionales, incluso en zonas urbanas muy pobladas, y el incremento del empleo de los aviones a reacción se han hecho indudablemente necesarios para el bienestar económico del país. Según estadísticas no discutidas facilitadas por el Gobierno, el aeropuerto de Heathrow, uno de los más utilizados del mundo, tiene extraordinaria importancia en el comercio y las comunicaciones internacionales y en la economía del Reino Unido (punto 42). Las autoridades competentes han tomado distintas medidas para controlar el ruido de los aviones en el aeropuerto de Heathrow y en sus alrededores y para reparar los daños que causa: homologación fónica de las aeronaves, restricciones de los vuelos nocturnos de los aviones a reacción, vigilancia del ruido, introducción de itinerarios preferentes de ruido, uso alternativo de las pistas, derechos de aterrizaje calculados en función del ruido, revocación de la línea de helicópteros que unía Gatwick y Heathrow, programas de subvenciones para aislamiento sónico y adquisición de fincas afectadas por el mismo cerca del aeropuerto, etc.” (punto 43). Por consiguiente, no hay ningún serio fundamento para entender que la forma en que las autoridades del Reino Unido han abordado el problema o el contenido de las medidas reglamentarias específicas que han tomado ha violado el artículo 8, en su aspecto positivo o negativo. No se puede pretender razonablemente que el Gobierno británico al determinar el alcance de los medios para disminuir el ruido de las aeronaves que salen de Heathrow y allí toman tierra, haya sobrepasado su margen de apreciación o alterado el justo que equilibrio que exige el artículo 8. Esta conclusión es aplicable tanto al señor Rayner como al señor Powell, aunque aquél haya sufrido molestias mucho más fuertes que éste, y aunque la Comisión haya estudiado cuidadosamente su caso en la fase de admisibilidad de la demanda.

ruidos repetitivos y fuertes olores), haciendo insoportable el régimen de vida de la familia y provocando serios problemas de salud. Apoyándose en informes médicos y periciales, la Comisión concluyó que las emanaciones de la planta sobrepasaban el límite autorizado, que podían generar un peligro para la salud de los habitantes de las viviendas próximas, y que podía haber un vínculo de causalidad entre dichas emanaciones y las afecciones que sufría un miembro de la familia.

En las instancias nacionales, la Sentencia de la Audiencia Territorial admitió que las molestias no constituían un peligro grave para la salud, pero causaban un deterioro de la calidad de vida de los vecinos. Sin embargo, se concluía que el deterioro no era lo suficientemente serio como para violar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por el contrario, el TEDH consideró que los interesados sufrieron durante más de tres años las molestias causadas por la EDAR antes de mudarse. Lo hicieron cuando pareció que la situación iba a prolongarse indefinidamente y por prescripción del pediatra de la hija. En relación con todo ello, la Sentencia del TEDH señala que “ni que decir tiene que los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de la interesada. (...) Hay que tener en cuenta el justo equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad en su conjunto, gozando el Estado en cualquiera de las hipótesis de un cierto margen de apreciación. Además, incluso para las obligaciones positivas que resultan del apartado 1 [del artículo 8], los objetivos enumerados en el apartado 2 [del artículo 8] pueden jugar un cierto papel en la búsqueda del equilibrio deseado”⁴. Sin embargo, en el caso concreto que se conoce no se ha sabido “mantener un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca -el de disponer de una planta depuradora- y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar”, por lo que ha habido violación del artículo 8.

Por su parte, la Sentencia de 19 de febrero de 1998 (*caso Guerra y otra contra Italia*) tuvo por objeto los graves perjuicios ocasionados por la presencia de una fábrica química en Manfredonia (Foggia). Su producción era considerada de alto riesgo, en aplicación de Decreto italiano que había transpuesto la Directiva 82/501/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves en actividades industriales peligrosas para el medio ambiente y el bienestar de la población. Debido a la situación geográfica de la fábrica, las emisiones de sustancias a la atmósfera eran a menudo canalizadas hacia el pueblo. Las instalaciones de tratamiento de humos eran insuficientes y el estudio de impacto medioambiental era incompleto. Un incidente en la fábrica había liberado grandes cantidades de gas inflamable, anhídrido sulfúrico, óxido de nitrógeno, sodio, amoníaco, hidrógeno metálico, ácido benzoico

⁴ Para apoyar esta manifestación la Sentencia se remite a las Sentencias *Rees* contra Reino Unido, de 17 de octubre de 1986, y *Powell y Rayner* contra Reino Unido, de 21 de febrero de 1990, que acabamos de examinar.

y, sobre todo, anhídrido arsénico. También se habían producido otros accidentes. El más grave fue el de 26 de septiembre de 1976, producido a raíz de la explosión de la torre de lavado de gases de síntesis de amoníaco, como consecuencia del cual 150 personas tuvieron que ser hospitalizadas por intoxicación aguda de arsénico.

Los promotores se quejaban de que las autoridades públicas no adoptaban las medidas adecuadas para disminuir la contaminación de la fábrica química y evitar riesgos de accidentes graves, por lo que se estaba vulnerando su derecho de respeto a su vida y a su integridad física garantizada por el artículo 2 del Convenio. También denunciaban que el Estado italiano no adoptaba medidas apropiadas de información acerca de los riesgos en los que se incurría y los comportamientos a adoptar en caso de accidente grave previstos en el Decreto de transposición de la Directiva 82/501/CEE, por lo que colegían que se estaba conculcando el derecho a la libertad de información consagrado en el artículo 10 del Convenio. Los demandantes invocaron también el artículo 8⁵. El TEDH admitió que podía considerar la fundamentación de la Sentencia, si fuera preciso, en lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio. Por tanto, aunque los artículos 8 y 2 no figuraban expresados en la demanda y en las memorias ante la Comisión, estos preceptos presentan una conexión manifiesta con la argumentación general, fundamentalmente la carencia de información. Esta circunstancia podía afectar negativamente a las personas que residían cerca de la fábrica, pudiendo tener repercusiones sobre la vida privada y familiar y su integridad física. Por ello, el Tribunal estima poder situarse en el terreno de los artículos 8 y 2 del Convenio, por encima del artículo 10⁶. Y finalmente concluye admitiendo la posibilidad de una incidencia directa de las emisiones nocivas sobre el derecho de las demandantes al respecto de su vida privada y familiar⁷. Aunque las demandantes no habían sufrido una injerencia del Estado en su vida privada o familiar, puesto que se quejaban de su inactividad, la protección dispensada por el artículo 8 no acaba en la interdicción de tales injerencias. Las previsiones del Convenio no se contentan con evitar las injerencias directas, sino que añade obligaciones positivas inherentes a un respeto efectivo de la vida privada o familiar. Por ello, se debe averiguar si las autoridades han adoptado las medidas necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho de los interesados al respeto de su vida privada y familiar garantizado por el artículo 8. Como ya se había señalado en la Sentencia *López Ostra*, los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de manera que perjudique a su vida privada y fami-

⁵ En cierta manera esta argumentación añadida pudo ser fruto de las consideraciones de algún miembro de la Comisión, que pusieron de relieve un posible enfoque del caso desde la óptica de la protección del derecho recogido en el artículo 8 del Convenio.

⁶ Punto 46 de la Sentencia.

⁷ Por ello, en el punto 57 *in fine* de la Sentencia se habla de *aplicabilidad* (como posibilidad) del artículo 8 del Convenio.

liar. Y “en el presente caso, las demandantes quedaron, (...) a la espera de informaciones esenciales que les hubieran permitido evaluar los riesgos que se podían derivar para ellas y para sus allegados por el hecho de continuar residiendo en el territorio de Manfredonia, un pueblo igualmente expuesto al peligro en caso de accidente en el recinto de la fábrica”⁸. Por ello, concluye que el Estado ha fracasado en su obligación de garantizar el derecho de las demandantes a su vida privada y familiar, ignorando el artículo 8 del Convenio. Como conclusión, la sentencia acaba condenando al Estado demandado al pago de una indemnización por el daño moral sufrido.

Por lo que se refiere a la posible conculcación del derecho a la vida, garantizado en el artículo 2 del Convenio⁹, el Tribunal no estima necesario examinar el asunto también desde dicha perspectiva, al considerar suficiente el enfoque desde el artículo 8. Sin embargo, en esta consideración no existió unanimidad, puesto que algún magistrado consideró que había llegado el momento de que la jurisprudencia del TEDH evolucionara respecto del derecho a la vida y “desarrolle los derechos que se derivan por implicación, defina las situaciones que implican un riesgo real y grave para la vida o los diferentes aspectos del derecho a la vida”¹⁰.

La Sentencia de 2 de octubre de 2001 resuelve el *caso Halton y otros contra el Reino Unido*. El TEDH se enfrentó de nuevo a las consecuencias perjudiciales del ruido que

⁸ Punto 60 de la Sentencia.

⁹ El artículo 2 el Convenio preceptúa lo siguiente: “1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la Ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la Ley establece esa pena. 2. La muerte no se considerará infligida con infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) En defensa de una persona contra una agresión ilegítima. b) Para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente. c) Para reprimir, de acuerdo con la Ley, una revuelta o insurrección”.

¹⁰ En la opinión concordante del juez JAMBREK, se recogen ciertas puntualizaciones en relación a la aplicación del artículo 2 al presente caso. Señala el juez JAMBREK que “en mi opinión, la protección de la salud y de la integridad física está también estrechamente relacionada tanto con el «derecho a la vida» como con el «respeto a la vida privada y familiar». Se podría hacer un paralelismo con la jurisprudencia del Tribunal relativa al artículo 3 en lo que respecta a la existencia de «consecuencias previsibles» cuando, *mutatis mutandis* hay serios motivos para creer que la persona afectada corre un riesgo real de encontrarse en circunstancias que ponen en peligro su salud y su integridad física y, por consiguiente, su derecho a la vida, que está protegido por la Ley. Cuando un Gobierno se abstiene de comunicar informaciones en relación a situaciones que podemos prever, apoyándose en motivos, serios que presentan un peligro real para la salud y la integridad física de las personas, una situación de este tipo podría también contar con la protección del artículo 2, según el cual «Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente». Es posible, por tanto, que haya llegado el momento de que la jurisprudencia del Tribunal respecto del artículo 2 (derecho a la vida) evolucione, desarrolle los derechos que se derivan por implicación, defina las situaciones que implican un riesgo real y grave para la vida o los diferentes aspectos del derecho a la vida. El artículo 2 parece aplicable al caso, en la medida que 150 personas fueron llevadas al hospital por envenenamiento grave de arsénico. Dado que habían sido víctimas del escape a la atmósfera de sustancias nocivas, las actividades de la fábrica constituyen «riesgos de accidentes graves peligrosos para el medio ambiente».

sufren los habitantes de los núcleos cercanos al aeropuerto de Heathrow, en Londres. Sin embargo, en esta resolución el Tribunal concluye en sentido contrario al caso *Powell y Rayner* contra el Reino Unido, pues en 2001 se decide condenar a las autoridades británicas. Se llegó a la conclusión de que no se habían agotado todas las medidas posibles para hacer la lesión menos gravosa. Aun reconociendo la presencia de intereses legítimos contrapuestos, como son, por un lado, los intereses económicos de la sociedad, y, por otro, el disfrute de la vida privada y familiar de los ciudadanos que viven en las cercanías del aeropuerto, la limitación de este último derecho fundamental sólo sería justificable cuando se hayan agotado las medidas paliativas, circunstancia que no se pudo apreciar en el presente caso. Por ello, se condenó al Gobierno británico al pago de una indemnización de 4.000 libras a cada uno de los recurrentes en concepto de daños morales. Las medidas aplicadas no podían considerarse suficientes, puesto que, en palabras de ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, no se produjo “un serio esfuerzo para evaluar el alcance o el impacto de las interferencias que los recurrentes padecen en el sueño”. Tampoco se había dado “un estudio completo que ayude a encontrar la solución menos onerosa para los derechos humanos, no siendo posible admitir que con el argumento de la defensa de los intereses económicos del país se puedan lesionar los derechos humanos”¹¹.

2.1. La recepción del criterio del TEDH por parte del Tribunal Constitucional.

El enfoque tradicional de la lucha contra el ruido se había hecho desde el derecho civil. Cuando el derecho administrativo adquirió protagonismo en esta materia, ordinariamente se entendía que el bien jurídico protegido por la normativa sectorial era el medio ambiente adecuado, consagrado como derecho en el artículo 45 CE. Sin embargo, las consecuencias jurídico-constitucionales de este precepto son limitadas, y, en especial, no permiten la promoción de un recurso de amparo basado exclusivamente en su conculcación. Esta circunstancia hizo necesario considerar una más amplia visión constitucional de la materia, de tal manera que se pudiera llegar a entender que estas agresiones al medio ambiente afectan no sólo al valor directamente protegido por el artículo 45 de la Constitución, sino también a derechos y valores primarios de la persona entendida en un sentido individual, esto es, derechos clásicos, liberales o *de primera generación*, tales como los que protegen la integridad física y moral (artículo 15 CE), la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 CE), o la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), todos ellos directamente relacionados con la protección del entorno físico en el que nos desenvolvemos los humanos¹².

¹¹ J. M. ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, *La intimidad y el domicilio ante la contaminación acústica: nuevas perspectivas de los derechos fundamentales*, en “El Consultor”, nº13, Madrid, 2002.

¹² L. MARTÍN-RETORTILLO había apuntado acertadamente que la defensa contra el ruido se relaciona de manera directa con la preservación del derecho fundamental a la intimidad. *Vid.* L. MARTÍN-RETORTILLO, *El ruido en la reciente jurisprudencia*, en “Revista de Administración Pública”, nº125, mayo-agosto de 1991, pág. 322. Este autor expresa el mismo criterio en *La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional*, en “Revista de Administración Pública” nº115, págs 205-231.

Como hemos tenido ocasión de señalar, esta formulación fue recogida en primer término por diferentes sentencias del TEDH, y, sin duda por influencia de esta jurisprudencia, el criterio ha sido recibido finalmente en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, en concreto en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, que señala que “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”¹³.

El recurso de amparo correspondiente tiene su origen en una reclamación de indemnización dirigida al Ayuntamiento de Valencia. Se alegaba que el ente local no había actuado diligentemente en defensa de los derechos e intereses legítimos de numerosos vecinos afectados gravemente por la contaminación acústica de una zona de la ciudad. Se consideraba responsable a la Administración municipal porque esta no hacía uso de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere para preservar los derechos e intereses mencionados, con lo que se estaban perjudicando determinados derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículos 15, 18. 1 y 2, y 43 de la CE). La reclamante se veía afectada por los ruidos procedentes tanto del ambiente general (zona acústicamente contaminada) como de la discoteca situada en los bajos del edificio en el que residía. Todo ello le ocasionó insomnio y forzó a la realización de reformas en su casa. Ante la ausencia de respuesta expresa del Ayuntamiento de Valencia, la interesada recurrió ante la Sala de lo Contencioso-

¹³ Fundamento Jurídico 6º. Este mismo Fundamento también señala que “debemos emprender nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, 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 (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.

***Respecto a los derechos del artículo 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el artículo 8.1. CEDH reconoce el derecho de toda persona «al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia», el artículo 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales ya hemos advertido en el anterior fundamento jurídico que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que un de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquel en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1984, de 17 de febrero, F.5, 137/1985, de 17 de octubre, F. 2, y 94/1999, de 31 de mayo, F.5)”.

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana por la vía del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales. Se argumentaba que la Administración municipal dejó clara su actitud pasiva ante las diferentes reclamaciones en las que se ponía de manifiesto la transmisión de ruidos por encima de lo permitido en la reglamentación sobre la materia y el incumplimiento de los horarios. El Ayuntamiento no había respondido a las diferentes denuncias que promovió, como tampoco lo hizo con la reclamación de responsabilidad que era objeto de impugnación ahora. El TSJ de la Comunidad Valenciana desestimó el recurso por entender que la respuesta presunta a la reclamación no vulneraba los artículos 15 y 18. 1 y 2 de la CE (Sentencia de 21 de julio de 1998). Se argumentaba que los niveles de ruido transmitido [35 y 37 dB(A)] no eran suficientes para que se predicaran unos efectos que vulnerasen los derechos constitucionales mencionados, y que no se acreditaba que el insomnio tuviera su causa en la inactividad del Ayuntamiento. Por tanto, se concluía que no se había probado lo alegado por la recurrente.

Ante esta resolución, la interesada promovió ante el Tribunal Constitucional el recurso de amparo correspondiente. En la Sentencia 119/2001, el Alto Tribunal centra su análisis en una posible vulneración del derecho a la vida (artículo 15 CE), y del derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18. 1 y 2 CE). Para ello comienza sentando la premisa de que hoy se hace imprescindible asegurar la ausencia no sólo de las injerencias clásicas, sino también las que provienen de “los riesgos que pueden surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”¹⁴.

La posición del Ministerio Fiscal resultó premonitoria. Alegó que “la inviolabilidad del domicilio podría quedar afectada si el medio ambiente circundante hace imposible la vida en su interior”¹⁵, apoyándose en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*caso López Ostra contra España*), por lo que solicita una “ampliación del concepto constitucional de domicilio”¹⁶. Por tanto, entiende que debe concederse el amparo desde el momento en que quedan directamente afectados determinados derechos fundamentales y se ha acreditado el perjuicio de la calidad de vida de los vecinos. Además, deduce un traslado de la carga de la prueba sobre la concreta afección al domicilio desde la demandante a la administración demandada. Y concluye proponiendo la estimación del recurso de amparo por infracción del artículo 18 CE, pero no del artículo 15 CE, “pues la intensidad del deterioro no parece haber puesto en peligro los derechos fundamentales proclamados en este precepto”¹⁷. Finalmente, apuntó la conveniencia de que el Tribunal Constitucional se planteara la posibilidad de otorgar indemnizaciones pecuniarias cuando éstas sirvan como

¹⁴ Fundamento Jurídico 5°.

¹⁵ Antecedente 10.

¹⁶ Antecedente 10.

¹⁷ Antecedente 10.

medio reparador del derecho fundamental vulnerado, pero no en el caso concreto que se conoce, pues “la propia recurrente ha subrayado el carácter puramente simbólico de la indemnización que reclama”¹⁸.

En relación con el derecho fundamental a la integridad física y moral (artículo 15 CE), el Tribunal señaló¹⁹ que “su ámbito constitucionalmente garantizado protege la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular (Sentencias del Tribunal Constitucional 120/1990, de 27 de junio, F. 8; 215/1994, de 14 de julio, F. 4; 35/1996, de 11 de marzo, F. 3, y 207/1996, de 15 de diciembre, F. 2). Por su parte, el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18. 1 CE) “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 (por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional 144/1999, de 22 de julio, F. 8, y 292/2000, de 30 de noviembre, F. 6). Igualmente, hemos puesto de relieve que este derecho fundamental se halla estrictamente vinculado a la propia personalidad y deriva, sin ningún género de dudas, de la dignidad de la persona que el artículo 10.1 CE reconoce (Sentencia del Tribunal Constitucional 202/1999, de 8 de noviembre, F. 2 y las resoluciones allí citadas), e implica «la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana» (Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2000, de 10 de julio, F. 5). Además, el Alto Tribunal ha definido el *domicilio inviolable* como “el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima” [por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1999, de 27 de septiembre, F. 9 b)], de lo que se deduce que su objeto de protección es “tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita” (22/1984, de 17 de febrero, F. 5)”.

Posteriormente el razonamiento pasa a describir las negativas repercusiones que el ruido puede tener en los derechos definidos. Puede “llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos”²⁰. Para acreditarlo se remite a las conclusiones de “la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (v.

¹⁸ Antecedente 10.

¹⁹ Fundamento Jurídico 5º.

²⁰ Fundamento Jurídico 5º.

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)”²¹. Y de ello deduce que “procede examinar (...) la posible incidencia que el ruido tiene sobre la integridad real y efectiva de los derechos fundamentales que antes hemos acotado, discerniendo lo que estrictamente afecta a los derechos fundamentales protegibles en amparo de aquellos otros valores y derechos constitucionales que tienen su cauce adecuado de protección por vías distintas”²².

Por tanto, al margen del resultado particular del caso que se conoce, que lógicamente vendrá condicionado por muy variados factores, el Tribunal Constitucional reconoce la potencial aplicación de los preceptos garantizadores de derechos fundamentales para articular la defensa de agresiones contra el medio ambiente, que anteriormente sólo perjudicaban, se decía, derechos de otra naturaleza, como los consagrados en los artículos 43 o 45 CE. La frontera para que esta aplicación se haga efectiva se determinará en función de la gravedad de los daños sufridos, o, como señala la propia sentencia, “en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio”²³.

En relación con el derecho a la integridad, la gravedad concurre “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas (...). 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”²⁴.

Con respecto al derecho recogido en el artículo 18.1 CE, “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”²⁵.

²¹ Fundamento Jurídico 5º.

²² Antecedente 10.

²³ Fundamento Jurídico 6º.

²⁴ Fundamento Jurídico 6º.

²⁵ Fundamento Jurídico 6º.

Después de establecer las premisas examinadas el Tribunal concluye que, en el caso examinado, los ruidos no tuvieron entidad suficiente para poder concluir la presencia de una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución. O, por mejor decirlo, que la actora no había acreditado la intensidad requerida desde el momento en que no había aportado prueba suficiente relativa a la intensidad del ruido, como tampoco había acreditado que sus problemas de salud se derivaran del ruido²⁶.

La propia Sentencia se preocupa de señalar que con ella se recoge la línea jurisprudencial ya consolidada en el TEDH²⁷. A través de este novedoso criterio se relacionan las agresiones medioambientales con los derechos clásicos o de la *primera generación* de los derechos fundamentales, que cuentan con una tradición interpretativa mucho más extensa que la propia de otros derechos igualmente exigibles, como el derecho al medio ambiente adecuado o a la calidad de vida (artículo 45 de la CE). Éste, por tratarse de un principio rector de la política social y económica, no cuenta con la misma operatividad.

La Sentencia citada representa un importante avance en el tratamiento del problema del ruido, puesto que parte de la consideración de que las inmisiones por ruidos, además de atentados contra el derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (artículo 45 de la Constitución), suponen también conculcaciones de algunos de los derechos fundamentales recogidos en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I de la Constitución, es decir, de derechos fundamentales protegidos con el nivel máximo previsto en el Texto Fundamental. Con ello se esta reconociendo la virtualidad de una defensa jurisdiccional

²⁶ Señala el Fundamento Jurídico 7º que “sostiene (la intereada) que el nivel de ruidos soportados de manera constante le ha ocasionado una situación de insomnio. Sin embargo, sin necesidad de entrar en otras consideraciones, baste señalar que para acreditar este extremo la recurrente únicamente aportó en el proceso contencioso-administrativo previo, un parte de hospitalización y consulta expedido por una facultativa del Servicio Valenciano de Salud node ni se precisa el lapso temporal a lo largo del cual la afectada padeció esa disfunción del sueño ni se consigna como causa del dicho padecimiento el ruido que la demandante de amparo afirma haber soportado, por lo que este Tribunal, en el ejercicio de su función de garante último de los derechos fundamentales, no puede establecer una relación directa entre un ruido, cuya intensidad ni tan siquiera se ha acreditado, y la lesión a la salud que ha sufrido”. Y continúa señalando que “no ha acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insportable, hayan podido afectar al derecho fundamental para cuya prservación solicita el amparo. Por el contrario, toda su argumentación se basa en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios”.

²⁷ Fundamento Jurídico 5º. En él se señala que “habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1994, de 17 de enero, F. 6), 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. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido, de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia”.

reforzada ante una agresión de este tipo, en concreto por la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, o también a través del procedimiento especial caracterizado por la preferencia y la sumariedad, regulado en el artículo 53 de la Constitución²⁸.

Además de resultar de singular importancia, la Sentencia 119/2001 representa un espectacular cambio en la línea jurisprudencial hasta entonces seguida por el Tribunal Constitucional²⁹. Aunque se trataba de un recurso de amparo, la Sentencia fue conocida por el Pleno del Alto Tribunal a propuesta de su Presidente, precisamente ante la evidencia de la radical modificación que supondría su aprobación. Anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se decantaba por excluir la aplicabilidad de los preceptos constitucionales reguladores de derechos protegidos especialmente, o derechos fundamentales, como los relativos a la integridad moral o psíquica (artículo 15 CE) o a la intimidad personal o familiar (artículo 18.1 CE). Pero, como señala CANOSA USERA, “el Tribunal Constitucional modifica, invierte sería mejor decir, su opinión mediante la invocación, ex artículo 10.2 CE, de la doctrina del TEDH que justamente se originó en reacción contra aquella inadmisión del amparo en el caso López Ostra. Nuestro Alto Tribunal ahora asume la doctrina internacional que involuntariamente propició”³⁰. Efectivamente, el Tribunal Constitucional había tenido oportunidad de pronunciarse en el *caso López Ostra*. En aquella ocasión su conclusión había sido contraria a la que ahora se impone a través de la Sentencia 119/2001. Entonces, el recurso de amparo promovido se declaró inadmisibile por falta manifiesta de fundamento. En el correspondiente Auto, el Alto Tribunal concluyó que la presencia de humos, olores y ruidos no constituía violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio; que tampoco se daba violación del derecho a la vida y a la integridad física, pues éstas no se encontraban en peligro como consecuencia de la negativa a cerrar la instalación generadora de las molestias; y, por último, que no se había producido violación del derecho a elegir el domicilio desde el momento en que no se había expulsado a los moradores de la vivienda.

Como señala CANOSA USERA, la Sentencia del Tribunal Constitucional supone una ampliación del ámbito de los derechos fundamentales reconocidos a través de los artículos 15 y 18.1 y 2 CE, que ahora se trasladan también al ámbito medioambiental. “No habría alteración en la concepción misma de los derechos, (...) sino una extensión de los peligros para esos derechos que han adquirido relevancia constitucional y frente a los cuales el dere-

²⁸ *Informe Anual del Valedor do Pobo de 2001*, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostea, 2002, pág. 201.

²⁹ En este sentido R. CANOSA USERA señala que se trata de un “espectacular cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional” (título del apartado I), en *Pretensiones ambientales en amparo constitucional. Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo*, en “Teoría y Realidad constitucional”, números 10-11, 2º semestre 2002-1º semestre 2003. Ed. Universidad Nacional de Educación a Distancia, pág. 697.

³⁰ R. CANOSA USERA, *op. cit.*, pág. 698.

cho ha de protegerse (...). El Tribunal Constitucional alerta de que no ofrecer tutela frente a tales daños, conllevaría, en ciertos casos, la reducción de las proclamaciones constitucionales de estos derechos a meras afirmaciones retóricas. Evitar su vaciamiento exige, pues, reorientar la protección y brindarla frente a daños ambientales. (...) Aunque no expresado claramente en la sentencia, pero deducible de la aceptación de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los potenciales daños ambientales pueden provenir no sólo del ruido sino de otros factores contaminantes, tal y como en el citado caso López Ostra provenían de los malos olores. Por sus potenciales efectos expansivos, la formulación general acerca de las eventuales lesiones ambientales de los derechos fundamentales, que en esta sentencia realiza el Tribunal Constitucional, resulta sumamente sugestiva”³¹.

A la vista de todo ello, CANOSA USERA concluye que tras la Sentencia 119/2001 del Tribunal Constitucional, determinados fragmentos del derecho al medio ambiente adecuado pueden recabar la tutela en vía de amparo. “En realidad el Tribunal Constitucional, al tiempo que amplía el radio de protección de derechos de libertad frente a daños ambientales, construye jurisprudencialmente contenidos del derecho a disfrutar del medio ambiente. Se produce un solapamiento entre los contenidos de este derecho y los de ciertos derechos de libertad. (...) No hay rebasamiento (del derecho a un medio ambiente adecuado) sino una yuxtaposición, inevitable por la propia índole expansiva de lo ambiental, entre los contenidos de uno y de otros derechos. Lo propio de las pretensiones ambientales articulables ante los tribunales es que pueden, con frecuencia, enmascarse tras la invocación de otro derecho o interés legítimo. Este velamiento de la pretensión ambiental se explica por la pobre tutela que al derecho al ambiente brinda nuestro ordenamiento. Así las cosas, las pretensiones ambientales buscan encauzarse por vías más enérgicas de tutela. -(...) Si [esta doctrina] puede prosperar, es porque hay una conexión material razonable y no atrabiliaria entre los contenidos del derecho a disfrutar del medio ambiente y los derechos de protección reforzada”³².

La conexión entre la preservación de un ambiente no contaminado acústicamente y los derechos consagrados al más alto nivel en la Constitución, sean fundamentales o no, es una circunstancia que los Defensores del Pueblo suelen resaltar en sus Informes sobre la materia. Así, en el Informe del Valedor do Pobo de 2000 (por tanto, con anterioridad a la Sentencia 119/2001 del TC) se señala que “no podemos dejar de recordar que con la proliferación de supuestos ciertamente graves de contaminación acústica se vienen conculcando verdaderos derechos constitucionales protegidos al más alto nivel. Estos son el derecho a la integridad física y moral (artículo 15), el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18, 1 y 2), el derecho a la calidad de vida y al

³¹ R. CANOSA USERA, *op. cit.*, págs. 705-706.

³² R. CANOSA USERA, *op. cit.*, pág. 714.

medio ambiente adecuado (artículo 45), y el derecho a la protección de la salud (artículo 43), todos ellos compendiados en el derecho al descanso en el propio domicilio sin que se produzcan inmisiones ilegítimas”³³.

3. LA JURISPRUDENCIA CONENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Con anterioridad era frecuente considerar el ruido como una simple molestia que en la mayoría de los casos era necesario soportar, cuando los niveles eran normales y no constituían actos de emulación. Sólo cuando el nivel del ruido sobrepasaba ciertos límites se abría la posibilidad del ejercicio de acciones civiles por incumplimiento de las normas reguladoras de las relaciones de vecindad. Sin embargo, esta perspectiva *reduccionista* del problema no parecía la más adecuada, en especial en un momento en que la sociedad reclamaba una intervención decidida de los poderes públicos para combatirlo con eficacia. Esta circunstancia abrió paso a un protagonismo del derecho administrativo cada vez mayor. El *Valedor do Pobo* señala al respecto que “la perspectiva civilista se apoya fundamentalmente en la búsqueda de reparación de las situaciones conflictivas y no tanto en el control preventivo de las actividades potencialmente contaminadoras, como sí hace el derecho administrativo. Además, los conflictos por el ruido sobrepasan con creces el ámbito de las relaciones de vecindad. Es precisamente por esto por lo que la regulación de esta materia como función de la Administración es cada vez más extensa”³⁴.

Sin embargo, las diferentes funciones que el legislador atribuyó a las administraciones, en especial a las locales, en la mayoría de los casos no tuvieron una respuesta adecuada y, en términos generales, los ayuntamientos consideraron durante mucho tiempo que la lucha contra la contaminación acústica no debía ocupar un puesto preferente en su lista de prioridades. Aún hoy en día los entes locales contemplan el problema con un cierto aire de resignación, quizá pensando que la pretensión de disminuir el ruido provocado por el tráfico, por ejemplo, es algo que se aproxima mucho a una verdadera utopía. Una desidia parecida se percibía a la hora de abordar problemas más sencillos, como el control individual de los locales de ocio. Las reclamaciones de los ciudadanos chocaban y a menudo siguen chocando con respuestas desalentadoras de los ayuntamientos, que con frecuencia recurren a respuestas evasivas e incluso llegan a manifestar que se consideran imposibilitados para

³³ *Informe Anual del Valedor do Pobo de 2000*, Ed. *Valedor do Pobo*, Santiago de Compostela, 2001, pág. 183.

³⁴ *Informe Anual del Valedor do Pobo de 2000*, cit. pág. 179. A este respecto el *Valedor do Pobo* comenta también que “aún con anterioridad a la promulgación de la Constitución, el Derecho ya ponía a nuestro alcance los medios precisos para combatir las molestias que se producían y se siguen produciendo con ocasión de las relaciones de vecindad. Así sucedía en el caso de los aún vigentes artículos 590 y 1.902 del Código Civil, y también en la Ley de Arrendamientos Urbanos, antes la de 1964 (art. 114), y ahora la de 1994, (art. 27.2), y en el caso de la Ley de Propiedad Horizontal, tanto la de 1960 como la actual de 1999”.

solucionar el problema.

La anterior situación, unida a una cada vez mayor concienciación de los ciudadanos respecto del problema y de las obligaciones de los ayuntamientos para abordarlo, ha dado origen a numerosos recursos contencioso-administrativos y a los consiguientes pronunciamientos de los órganos de esta jurisdicción. De este modo, la jurisprudencia ha desarrollado una progresiva doctrina que aplica las previsiones constitucionales y legales sobre la materia, y, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, procura la protección de la salud y el medio ambiente por la vía del control efectivo de los niveles de contaminación acústica que los ciudadanos soportan.

Muestra del creciente interés por la contaminación acústica y por su tratamiento jurisprudencial es la publicación por parte del Consejo General del Poder Judicial de la monografía titulada *La tutela judicial frente al ruido*³⁵. La ponencia de la que es autora ALEJANDRE DURÁN³⁶, referida al tratamiento del tema en el orden contencioso-administrativo, después de hacer mención a un amplio comentario incluido en el Informe del Defensor del Pueblo de 1999, en el que se resalta la pasividad de las Administraciones en el tratamiento de los numerosos y graves problemas relacionados con el ruido, expone que “la intervención de los tribunales es decisiva y fundamental para combatir esa inactividad y los problemas de contaminación acústica que se generan, siendo los del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los encargados de interpretar y aplicar la normativa dispersa sobre medio ambiente de inspiración esencialmente administrativa, puesto que el cauce natural para la protección jurisdiccional del medio ambiente es el que dispensa el recurso contencioso-administrativo. (...) Sin embargo, la actuación de los tribunales ante los problemas de contaminación acústica también ha sido puesta en entredicho por *Juristas contra el Ruido*, quienes en la conclusión número 10 de su reunión de 3 de marzo de 2001 celebrada en Madrid denuncian: *Inactividad administrativa amparada por la lentitud judicial. Falta de sensibilidad judicial por el problema de contaminación acústica. Ineficacia de las actuales medidas cautelares. Pusilanimidad a la hora de aplicar medidas cautelares positivas y eficaces que impidan que establecimientos que no tienen licencia para funcionar permanezcan abiertos. Búsqueda de una tutela judicial efectiva contra el ruido*. Lamentablemente no les falta razón, pero nunca es tarde para actuar, aunar esfuerzos y dar respuesta eficaz a la multitud de problemas sobre el ruido que cada día nos plantean los ciudadanos, porque somos nosotros (los jueces y magistrados) precisamente los que debemos actuar contra la desidia e inactividad administrativa y existen, creo, actualmente suficientes instrumentos legales para hacerles frente, sin caer en el desánimo, porque siendo cierto

³⁵ F. MARTÍN CASTÁN (Director), *La tutela judicial frente al ruido*, Ed. Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002.

³⁶ M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela Judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*; en F. MARTÍN CASTÁN (Director), “La tutela judicial frente al ruido”, cit. págs. 209.272.

que muchas resoluciones judiciales caen en saco roto y resulta a veces casi imposible llevar a cabo su ejecución al depender de la propia Administración, debemos ser optimistas y esforzarnos para que se haga realidad la tutela judicial efectiva frente al ruido, no sólo protegiendo los derechos de los ciudadanos cuando estos son transgredidos, sino confirmando toda actuación administrativa encaminada a corregir, sancionar, incluso clausurar las actividades generadoras de ruidos que provocan la contaminación acústica. En realidad así está ocurriendo, puesto que cada vez es mayor el número de pronunciamientos judiciales sobre materia de contaminación acústica generada sobre todo por el funcionamiento de los establecimientos públicos de ocio y relativos a las obligaciones que las administraciones públicas tienen para evitar este tipo de molestias a los ciudadanos”³⁷.

ALEJANDRE DURÁN hace mención también de la importante evolución de la jurisprudencia española desde la publicación de la Sentencia del TEDH en el *asunto López Ostra*, evolución a la que anteriormente hemos dedicado nuestra atención. Señala esta autora que “un examen cronológico de sentencias de distintos Tribunales Superiores de Justicia e incluso del Tribunal Supremo ponen de manifiesto que hasta que por el Tribunal de Justicia de Derechos Humanos no se dictó la sentencia de 9 de diciembre de 1994 en el asunto López Ostra desestimaban generalmente los recursos para la protección de los derechos fundamentales al considerar que el ruido emanado de cualquier actividad molesta, industrias, bares, locales de negocio, no suponía injerencia ilegítima en el domicilio, violación en su derecho a escoger libremente su domicilio ni atentado contra la integridad física y moral. A partir de aquella se produce un importante cambio jurisprudencial y, con invocación o no de la misma, la mayoría de las resoluciones estudiadas aprecian la lesión de derechos fundamentales otorgando una tutela judicial efectiva frente al ruido que demandaban los actores reconociendo incluso el derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados”³⁸.

3.1. Las sentencias del Tribunal Supremo.

Al tiempo que se relaciona con verdaderos derechos fundamentales, la lucha contra el ruido mantiene una conexión evidente con otro derecho constitucional, aunque de diferente categoría, como es el derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida. Esta evidencia se resalta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1990, donde, a la hora de examinar la legalidad de una licencia de actividad concedida a un *pub*, pero condicionada a la ausencia de altavoces en el exterior, se señala que “el derecho de los

³⁷ M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela Judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*; en F. MATÍN CASTÁN (Director), “La tutela judicial frente al ruido”, cit. págs. 214-215.

³⁸ M. L. ALEJANDRE DURÁN, *Tutela Judicial frente al ruido en el orden contencioso-administrativo*; en F. MATÍN CASTÁN (Director), “La tutela judicial frente al ruido”, cit. págs. 229-230.

vecinos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar -y a ello conmina la Constitución- los poderes públicos (artículo 45)”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2002 resalta la vinculación de los problemas de contaminación acústica con algún derecho fundamental, circunstancia que hemos tenido ocasión de examinar con detalle. Y así, siguiendo la misma línea doctrinal abierta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y desarrollada por el Tribunal Constitucional, esta resolución señala³⁹ que, en el contexto de la realidad social actual, el problema de la exposición a ruidos excesivos no es “un aspecto que pueda considerarse superficial o poco importante en el tratamiento jurídico-administrativo de las actividades hoy habitualmente denominadas genéricamente como clasificadas (...). Para poner de relieve la trascendencia del bien jurídico cuya protección está en juego, basta con recordar la importancia que la jurisprudencia constitucional y europea de derechos humanos atribuyen a las actividades de esta naturaleza”. Más adelante pasa a referirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, que “ha subrayado que los derechos a la intimidad personal y familiar han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad y que es imprescindible asegurar su protección también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada”, añadiendo que en este terreno el Alto Tribunal “sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, reflejada en tres sentencias emanadas del mismo⁴⁰. Prosigue el Tribunal Supremo señalando que la Sentencia constitucional subrayó que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, en las que se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas, por lo que el propio Tribunal Constitucional dedujo que una exposición prolongada a determinados niveles de ruido evitables e insoportables ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar.

La sentencia prosigue⁴¹ señalando que, “de acuerdo con los principios en que se inspira esta jurisprudencia, la actividad jurídico-administrativa de protección de los ciudadanos frente a los ruidos ambientales adquiere una indudable relevancia en consideración a los bienes que el poder público está llamado a proteger. El principio de proporcionalidad en la actividad administrativa restrictiva de los derechos individuales impone la ponderación de

³⁹ Fundamento Jurídico 2º.

⁴⁰ Se refiere a las Sentencias Powell y Rayner contra el Reino Unido, López Ostra contra el Reino de España, y Guerra y otra contra Italia.

⁴¹ Fundamento Jurídico 3º.

la gravedad que las conductas infractoras pueden alcanzar, especialmente cuando adquieren una notable intensidad en el exceso de ruido o se prolongan en el tiempo. Estos postulados deben impregnar la interpretación de las normas aplicables, las cuales no siempre, en el momento en que se dictaron (...), pudieron contemplar la evolución de la realidad social, urbanística y tecnológica con las dimensiones que ha adquirido en la vida contemporánea”.

Dadas las premisas mencionadas, la Sentencia examina el caso concreto objeto del recurso buscando dar adecuada protección a los derechos fundamentales en juego y teniendo como guía el principio de proporcionalidad. Mediante la aplicación de este criterio logra una interpretación ajustada a las actuales necesidades del problema y, sobre todo, superadora de las dificultades que se plantean en el orden práctico a la hora de aplicar el régimen de sanciones del Reglamento de Actividades Clasificadas, aún vigente en muchas Comunidades Autónomas. Así, ponderando la proporcionalidad de las medidas a aplicar, resuelve sobre las tres cuestiones objeto principal de análisis. En primer lugar concluye que es posible la clausura de la actividad como consecuencia de un incumplimiento reiterado de las medidas de corrección ordenadas para ajustar la actividad molesta a las condiciones de la licencia, sin otro trámite previo que la audiencia sobre el incumplimiento de tales medidas (artículos 36, 37 y 38 del RAMINP), e incluso reconociendo la posibilidad de prescindir del plazo de legalización en “supuestos de peligro inminente, en los que cabe que la retirada de la licencia se produzca sin previo requerimiento”⁴².

En segundo término, y mediante la aplicación del mismo principio de proporcionalidad, la Sentencia concluye también que cabe proceder a la clausura del local sin haber impuesto previamente sanción o sanciones anteriores a través de multas. La apreciación conjunta de las circunstancias, en especial de la gravedad de los incumplimientos y del riesgo o molestias generados por la actividad, determinará la graduación de la reacción de la Administración para preservar el interés general de los ciudadanos en relación con los intereses particulares del afectado, “al que no pueden aplicarse medidas que vayan más allá, en la restricción de sus derechos, de las estrictamente necesarias para garantizar el fin perseguido por la norma. Este no es otro que el de garantizar la protección y seguridad evitando que las instalaciones, establecimientos y actividades en general produzcan incomodidades o riesgos a las personas y bienes que se encuentran próximos, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene, alteren el medio ambiente u ocasionen daños a las riquezas pública o privada. En el caso de exceso de ruidos deberá tenerse en cuenta la gravedad que, según lo que hemos venido razonando, este efecto, especialmente si es prolongado en el tiempo, puede tener”⁴³.

Para resolver la tercera cuestión presente en el recurso, relativa a la posibilidad de pro-

⁴² Fundamentos Jurídicos 4º y 5º.

⁴³ Fundamento Jurídico 6º.

ceder a la clausura del local en su totalidad o ciñéndola al equipo de música que no se ajusta a las características estipuladas, de nuevo se acude al principio de proporcionalidad, o a la apreciación conjunta de las circunstancias concurrentes, para concluir que “si se advierte que cabe esperar razonablemente una continuación de la actividad sin causar molestias o riesgos, por ser posible aislar el funcionamiento de las instalaciones que generen los riesgos o molestias, será adecuada la clausura parcial del establecimiento. Ésta deberá ser total si se aprecia por la Administración la necesidad de paralizar la industria, locales o instalaciones en su totalidad con el fin de garantizar suficientemente la cesación de la actividad que genera aquellos efectos contrarios a Derecho”.

En definitiva, la doctrina legal comentada parte de la consideración de la contaminación acústica como una posible causa de conculcación de derechos fundamentales, lo que obliga a realizar una interpretación de la normativa reguladora de la materia ajustada a esta circunstancia, de tal manera que se tenga la convicción de que en ningún caso resultan perjudicados los derechos constitucionales especialmente protegidos que tratamos, a través de la ponderación de todos los factores concurrentes. Y así, la Sentencia menciona que “para valorar el ámbito de la medida de clausura no basta con el dato de la existencia de previa licencia, sino que es menester examinar las circunstancias en relación con las consecuencias de la continuación o paralización de la actividad; y, para determinar si la medida de clausura debe o no ser precedida de multas, es menester aplicar de igual modo el principio de proporcionalidad en consideración a las circunstancias de la actividad y el riesgo o molestias padecidas” (Fundamento Jurídico 9º). Y continúa la Sentencia señalando que “la amenaza grave de la tranquilidad de los vecinos constituye un daño suficiente como para estimar proporcionada la medida de cierre, y la extensión a la totalidad del local se justifica ante la razonable necesidad de evitar que el mismo continuara funcionando ilegalmente por la vía de hecho (...) y que continuase frustrándose la finalidad que el poder público está obligado a cumplir de asegurar la tranquilidad y el descanso de todos” (Fundamento Jurídico 13º).

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2002 resulta una buena muestra de la responsabilidad patrimonial de los entes locales en los supuestos en que se constate una insuficiente actuación para corregir los problemas derivados de contaminación acústica presentes en una determinada zona. Lo hace mediante un adecuado enfoque global de la actuación de los ayuntamientos en el tratamiento de la materia, imprescindible para solucionar los problemas relacionados con el ruido. La Sentencia confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la que se había condenado al Ayuntamiento de Talavera de la Reina al abono de una indemnización como consecuencia de su falta de diligencia en el tratamiento de los ruidos. Esta Sentencia de instancia había anulado la resolución del Ayuntamiento por la que se desestimaba la solicitud de los vecinos afectados, que habían pedido la adopción inmediata y eficaz de medidas que acabaran con las infracciones por ruidos y con el incumplimiento de horario de los locales sitos en los bajos de sus viviendas, al tiempo que reclamaban una indemnización de 500.000 pese-

tas para cada uno de los afectados. Por el contrario, el ente local acordó comunicarles las medidas que había adoptado hasta el momento, rechazaba su petición de indemnización, y les hacía llegar la *voluntad municipal* de seguir manteniendo un constante control y corrección de las eventuales molestias. El TSJ de Castilla-La Mancha concluyó que el Ayuntamiento no había desplegado la actividad exigible y proporcionada a las infracciones que los citados establecimientos venían cometiendo. Su comportamiento había incidido en la vulneración de los derechos fundamentales descritos en los artículos 15 (derecho a la integridad física) y 18.1 y 2 (derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio) de la Constitución, condenándole a una indemnización de 500.000 pesetas.

El ente local argumentó que el recurrente proponía el examen de un conjunto de procedimientos administrativos municipales ya concluidos y firmes. En contra de esta tesis, la Sentencia del Tribunal Supremo señala que “lo que quiso ser sometido a juicio por la parte actora no fue tanto cada una de las resoluciones aisladas tomadas por la Administración, sino la actividad general de ésta ante el problema que decían los interesados que les afectaba (...). No hay inconveniente en tomar como elemento de convicción expedientes administrativos ya fenecidos, pero cuyo examen de conjunto pueda indicar la concurrencia de una conducta de pasividad vulneradora de algún derecho fundamental (...)”⁴⁴.

Por tanto, a la luz de esta doctrina se hace posible el examen conjunto de la actuación (o abstención) municipal para corregir la contaminación acústica que sistemáticamente vienen sufriendo un grupo de ciudadanos. “Hemos señalado -dice la Sentencia- en el fundamento de derecho anterior [el segundo] que la razón de la lesión de los derechos fundamentales en que se basa la Sentencia se ubica no en cada de las decisiones aisladas de la Administración, sino en la actitud general que se expresa en el conjunto de ellas, las cuales son examinadas con minuciosidad por la Sentencia, sin que la conclusión vulneradora de los derechos fundamentales fluya del hecho objetivo de la mera existencia de unas ilegalidades, sino de la circunstancia añadida de que de ello deduce la Sentencia la prueba suficiente de una postura habitual de pasividad o, mejor, de actividad insuficiente de la Administración que a su vez produce, sumado, el efecto final de lesionar aquellos derechos”⁴⁵.

Con respecto a los ruidos que provienen de la calle o de los excesos de la clientela de los locales nocturnos, el Tribunal Supremo ya se había manifestado a favor de una positiva actuación de las autoridades competentes para reconducir la situación, sin que dichas autoridades, y fundamentalmente los ayuntamientos, puedan utilizar como excusa que su labor debe limitarse a la fiscalización de la forma de funcionamiento del local que fue o debió ser

⁴⁴ Fundamento de Derecho Segundo.

⁴⁵ Fundamento de Derecho Tercero.

autorizado por ellos mismos, excluyendo por tanto el comportamiento individual o colectivo de los clientes o de los viandantes. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1993 señala que “la insonorización del local es adecuada para el tipo de actividad que en él se ejerce, (y) esto es lo único que debía contar y que cuenta a los efectos del expresado Reglamento, habiendo de ser los ruidos por «voces escandalosas», «gritos» y «golpes» producidos por la clientela objeto de tratamiento distinto por constituir materia de orden público que debe respetarse tanto fuera como dentro de toda clase de establecimientos y que, por supuesto, se debe hacer cumplir por quien corresponda, no estando exonerada la autoridad municipal de adoptar las medidas pertinentes en cada caso pero que, en el presente, no eran la de clausura del establecimiento ni la de hacer pedir una licencia que ya se había concedido en firme”.

3.2. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 29 de junio de 1999⁴⁶ trata, entre otras cosas, de delimitar el alcance de la declaración municipal de *zonas acústicamente contaminadas*, figura que, con esta denominación o con otras similares, tiene cada día una mayor presencia en las políticas municipales contra el ruido. La Sentencia también es útil para el análisis del actual estado de la denominada *movida nocturna*, relacionada en ocasiones con la actividad de los locales de ocio, pero no exactamente coincidente. La asociación de vecinos de un barrio de Palma de Mallorca venía denunciando la proliferación de locales de ocio y una gran afluencia de público en la zona, ante lo que el Ayuntamiento de Palma acordó la declaración del barrio como *zona acústicamente contaminada*, acuerdo que fue recurrido en vía contencioso-administrativa por la propia asociación por considerar las medidas municipales adoptadas insuficientes o ineficaces en orden al fin último perseguido, que no era otro que la preservación de sus derechos. La declaración comentada se hizo en aplicación de la ordenanza municipal de protección del medio ambiente, que preveía que las concretas medidas a aplicar en cada caso debían ser congruentes con la situación que los ciudadanos habían padecido. La principal medida aplicada por el Ayuntamiento consistió en la prohibición del otorgamiento de nuevas licencias de apertura o funcionamiento que incumpliesen determinadas distancias, lo que no pareció suficiente a los vecinos, que demandaron como medida más apropiada la limitación de horarios. Tampoco mostraron su acuerdo con la delimitación espacial de zona, más reducida de lo que solicitaron, y con la limitación temporal. Pues bien, la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares estima parcialmente el recurso de la asociación de vecinos y declara anulables determinados aspectos de la decisión municipal.

⁴⁶ Comentada por P. ACOSTA GALLO, *Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a los locales de ocio e intervención municipal (la STSJ de L.B. de 29 de junio de 1999)*, en “Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”, nº282, ener-abril 2000, págs. 283-296.

El Ayuntamiento de Palma defendía el carácter discrecional de las concretas medidas a aplicar cuando se produce una declaración de *zona acústicamente contaminada*, decisión que se debía adoptar valorando los diferentes intereses en juego. Así, el Ayuntamiento podría elegir entre las opciones mencionadas en el artículo 34.3 de la ordenanza, es decir, entre prohibir el otorgamiento de nuevas licencias que incumpliesen las distancias del artículo 35 de la Ordenanza, lo que finalmente hizo, o imponer límites de horario a las actividades en funcionamiento y a las futuras. La Sala consideró en cambio que estábamos ante un concepto jurídico indeterminado y no ante una potestad discrecional, y por tal razón entendió que la única solución justa era la segunda. La medida congruente para corregir la grave contaminación es la limitación de horarios, entiende el Tribunal, puesto que la limitación de licencias, la afectación de actividades musicales *complementarias* y el compromiso municipal de efectuar una estricta vigilancia no pueden considerarse suficientes al no corregir la situación que se pretende abordar.

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca entendía que había actuado de acuerdo con una supuesta ponderación de intereses, el derecho al descanso de los vecinos y el derecho al ejercicio de actividad económica de los empresarios de los locales. Este argumento es con frecuencia utilizado por muchos de los Ayuntamientos y debe ser rechazado. La función de la Administración no es realizar un supuesto *arbitraje de intereses*, que lógicamente reduce el derecho a la equidad, sino dar efectividad al principio de legalidad.

Por su parte, la Sentencia de 29 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) tuvo su causa en el recurso interpuesto por una asociación de vecinos de la capital sevillana. Los residentes en el centro histórico recurrieron la resolución presunta del Ayuntamiento de Sevilla por la que se desestimaba la petición de la asociación relativa a los problemas relacionados con la permanencia hasta altas horas de la madrugada de multitud de personas en una zona del barrio de El Arenal. Desde hacía varios años en esta zona se producían aglomeraciones de jóvenes para consumir bebidas en la calle hasta el amanecer, causando considerables molestias debido a los ruidos, voces, peleas, actos vandálicos, etc., con lo que se impedía el descanso de los vecinos y aun el acceso a sus viviendas. El Ayuntamiento no dio respuesta alguna a la situación, a pesar de la petición expresa de solución a los problemas relatados efectuada ya en 1997. Por ello, la Sala estima “que se pueden adoptar medidas de control adecuadas para evitar el ruido, la venta de bebidas alcohólicas en la calle, la utilización de aquella como urinario público, los daños al espacio público y sus elementos, y permitir la libre circulación de personas y vehículos, como es una dotación policial adecuada que exija en todo momento el cumplimiento de cuantas normas y Ordenanzas estén vigentes en sus estrictos términos. El recurso debe ser estimado porque a la Administración le incumbe en su función de policía el cumplimiento del deber de vigilancia de horarios de cierre, emisión de ruidos de bares, vehículos, etc. y de lo actuado se deduce cierta inactividad que perjudica indudablemente a los vecinos de la zona que han de soportar la incomodidad de acceso a sus viviendas, exceso de ruidos que impiden el descanso nocturno y otras

molestias que no tienen el deber jurídico de soportar y que se pueden paliar, si la Administración en el ámbito de su competencia no hace dejación de su función y adopta cuantas medidas sean necesarias para exigir el cumplimiento de la Ley haciendo posible que el ejercicio de un derecho por parte de un sector de población no menoscabe los derechos de los vecinos de la zona en la que se concentran. Ciertamente dichas medidas resultan impopulares y pueden tener un coste electoral por parte del sector afectado pero no hay que olvidar que la Administración, como proclama el artículo 103 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, así como a los fines que la justifican (artículo 106 de la Constitución)”.

Por todo lo anterior, la Sentencia estima el recurso y anula la desestimación presunta de la solicitud de la asociación de vecinos, y obliga al Ayuntamiento de Sevilla a adoptar las medidas que impidan el consumo de alcohol en las calles fuera de los establecimientos públicos, la utilización de aparatos musicales que sobrepasen los límites de emisión permitidos, facilitando la libre circulación de los vecinos.

Otras sentencias se refieren a las consecuencias patrimoniales que para la Administración tiene el inadecuado tratamiento del problema. Así, la compensación económica derivada de la pasividad de un determinado Ayuntamiento a la hora de conocer el problema de los ruidos generados por los locales de ocio fue el objeto de la Sentencia de 29 de octubre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. De nuevo se plantea la necesidad de enfocar la cuestión desde una óptica global, esto es, analizando los diferentes actos o inactividades de la Administración local en su conjunto y en conexión con la efectividad que hayan tenido para la solución o la mejoría del problema. La consecuencia de la insuficiente actuación del Ayuntamiento será el reconocimiento de su responsabilidad patrimonial y la obligación de actuar positiva y adecuadamente en el tratamiento futuro de la materia. En el recurso se conocía la pretensión de unos ciudadanos para que el Ayuntamiento de Cartagena asumiera la responsabilidad patrimonial derivada de la dejación de funciones que había protagonizado en materia de policía ambiental, en concreto respecto de los establecimientos hosteleros instalados en una plaza y sus alrededores en el lugar de Cabo de Palos. Del examen del material probatorio la Sala concluyó que efectivamente “había actividades molestas, generadoras de daño; y que estas no cesaron. (...) Las sanciones son pírricas en relación con la intensidad y la duración de los daños”. Por tanto, se dieron las circunstancias previstas en la legislación vigente, que contempla la posibilidad de cerrar temporal o definitivamente las actividades en función de la trascendencia de estas para la tranquilidad de los vecinos. Hechos como los examinados revisten tal gravedad que “hubieran debido llevar la consecuencia jurídica (...) de ordenar el cese de la actividad, pues es evidente que, teniendo a su disposición recursos legales para evitar aquellos daños, el Ayuntamiento demandado rehusó hacerlo, con una clara dejación de su deber de velar por el cumplimiento del deber general de respeto a la persona”. Así, la Sala estimó parcialmente el recurso y otorgó una indemnización a los

recurrentes para compensar los daños en el uso del inmueble afectado, añadiendo una indemnización por los daños morales acreditados.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de marzo de 1997 se desarrolla en la misma línea de reconocimiento de responsabilidad patrimonial por el incorrecto tratamiento de la cuestión, aunque en este caso dicha responsabilidad se establece como consecuencia de la actuación municipal relativa a un concreto local nocturno. En esta Sentencia se declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por haber autorizado la apertura del establecimiento y no vigilar su adecuado nivel de ruidos y vibraciones, imputándose a la Administración los daños causados por particulares debido al incumplimiento por aquella de sus obligaciones legales. El comportamiento activo que llevó al otorgamiento de la licencia contrasta con la evidente pasividad a la hora de adoptar medidas adecuadas cuando la licencia ya se encontraba concedida. Esta doctrina legal debiera ser un claro referente de la posición que deben adoptar los Ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones en materia de control de la contaminación acústica, en especial teniendo presente que la ausencia de medidas municipales en no pocas ocasiones se produce por el temor a las repercusiones económicas que se pudieran derivar de la adopción de decisiones rigurosas en contra del establecimiento contaminante.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las facultades municipales a la hora de regular la contaminación acústica y las licencias de actividad de los establecimientos. Lo hizo en la Sentencia de 17 de mayo de 2002, en la que se resolvió sobre el recurso interpuesto por la *Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Lugo* contra el acuerdo del Ayuntamiento de Lugo por el que se aprobaba definitivamente la ordenanza municipal reguladora de la contaminación acústica. El primer aspecto abordado por la Sentencia es la regulación a través de la ordenanza de determinadas distancias entre establecimientos y de las denominadas zonas saturadas. La asociación recurrente argumentaba que con tales medidas se estaba conculcando el artículo 38 de la Constitución, esto es, el derecho al libre ejercicio empresarial o el principio de libre empresa. Sin embargo, la Sentencia deja sentado que tal derecho no carece de limitaciones, aunque éstas se deban regular a través de ley formal (artículo 53 CE). Para concretar su interpretación de los límites del derecho de libertad empresarial, la Sentencia se remite a la doctrina legal del Tribunal Supremo, que en la Sentencia de 22 de junio de 1994 señaló que “el artículo 38 CE -que tiene una dimensión indudable de garantía institucional- también comprende, a juicio de esta Sala, el derecho a concebir, establecer, mantener y disfrutar, en la libertad de una economía de mercado, de una actividad empresarial, pero tal derecho no excluye que el concreto ejercicio de la actividad resulte disciplinado por normas de muy distinto carácter, incluso -en el muy limitado ámbito en que las normas locales pueden moverse- por ordenanzas municipales como la que se enjuicia. No debemos olvidar que el artículo 38 CE se debe interpretar siempre en conexión con los artículos 128 y 131 de la misma norma fundamental, siendo plenamente compatibles con él las plausibles medidas adoptadas en el caso

para el mantenimiento de la calidad de vida y del medio ambiente (evitando los efectos aditivos de una excesiva concentración en el espacio de ciertos usos) y para la seguridad y tranquilidad en las vías públicas⁴⁷. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se había ocupado de mencionar que junto al derecho a la libre empresa también se garantizan en la Constitución el derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45).

La única razón por la que estas disposiciones pudieran declararse nulas sería su falta de cobertura legal, pero esta se encuentra tanto en la Ley gallega 7/1997, sobre protección contra la contaminación acústica, que prevé que las zonas que denomina *de sensibilidad acústica* serán definidas por los Ayuntamientos (artículo 6.5 del Anexo), como también en la Ley del Suelo de Galicia, que establece que los usos de las edificaciones se ejercen por los Ayuntamientos con carácter general mediante los Planes Generales de Urbanismo (artículo 11.1.e de la Ley del Suelo de Galicia), y específicamente por medio de los controles preventivos o licencias (artículo 84.1.b) de la LRBRL).

También se impugnaban una serie de nuevas obligaciones impuestas por la ordenanza, como la insonorización de los pasillos de las galerías, la permanencia de las puertas y ventanas cerradas, y sobre todo la obligación de impedir que los clientes salgan con bebidas, así como la de mantener el orden. Esta última, quizá la más polémica, se considera legal desde el momento en que encuentra cobertura en la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, que establece que “todos los espectáculos y actividades recreativas quedaran sometidos a las medidas de policía administrativa que dicte el gobierno en atención a los fines que enumera”, por lo que tienen apoyo legal las disposiciones del Real Decreto de 27-08-1982 (Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas), que establece que el público habrá de comportarse de acuerdo con las prescripciones del reglamento y las órdenes o indicaciones que a tal fin reciba de la autoridad *o de la empresa*⁴⁸.

Por último, la Sentencia avala la posibilidad, prevista expresamente en la ordenanza, de proceder a la clausura provisional de los establecimientos antes de la conclusión del expediente sancionador. Dicha facultad se encuentra prevista tanto en la Ley gallega 7/1997 (artículo 20) como en la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana (artículo 36.2.c).

En otros casos las resoluciones judiciales ponen de relieve que la tarea legalmente encomendada a los ayuntamientos no se agota con el correcto otorgamiento de la licencia de funcionamiento. También se deben atender las reclamaciones que tienen su causa en el incumplimiento de determinadas condiciones de la licencia o en la desatención de los requerimientos municipales para que la actividad se ajuste a lo autorizado. Buen ejemplo

⁴⁷ Citado en el Fundamento de Derecho 4º de la Sentencia del TSJ de Galicia que tratamos.

⁴⁸ Citado en el Fundamento de Derecho 6º de la Sentencia del TSJ de Galicia que tratamos.

de esto es la Sentencia del TSJ de Murcia de 23 de octubre de 2000. El ayuntamiento demandado alegaba que, con posterioridad al acto presunto impugnado, se denegó la licencia para utilización de música en el bar, estableciéndose también el cierre del patio, las puertas y las ventanas del establecimiento, con lo cual el ente local entendía que se había atendido la solicitud de los reclamantes en relación con la inactividad del ayuntamiento. Sin embargo, la Sentencia concluye que “la inactividad de la Administración local de Águilas (...) incluye no sólo su pasividad formal ante las continuas denuncias a causa de los ruidos producidos por los aparatos musicales del local; situación ésta cuya solución mediante el Decreto de la Alcaldía de 17.11.1997, al denegar la licencia solicitada por el titular del local para la instalación en éste de música, si bien se refiere formalmente al problema de inactividad planteado, no agota sin embargo, ni mucho menos, el contenido objetivo del presente recurso contencioso ni la pretensión de la parte actora, que exceden del aspecto meramente formal -con todo y ser necesario este elemento-, pero que asimismo exige en orden a la exigencia de efectividad real, o material, de la actuación administrativa, completar aquélla con una acción de este tipo, que impida el hecho mismo de la vulneración, exigencia que en el presente caso no se ha cumplido y que la Administración local viene legalmente obligada a realizar, mediante la fijación de medidas que permitan corregir y evitar las molestias que el sonido -la llamada contaminación acústica- comporta para los vecinos y hacer efectivo así el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente (urbano) adecuado (art. 45 de la Constitución), y que incluye respecto de la Administración la defensa frente al ruido, que la misma debe llevar a cabo conforme a la normativa aplicable en la materia, contenida en la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, como exigencia de calidad de vida de los ciudadanos (y antes en el Decreto estatal 2.414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas), que establece mecanismo de autorización previa (calificación ambiental), y de comprobación administrativa de la actividad particular, sin cuyos controles no es legal ni materialmente posible el funcionamiento de ésta”.

Esta Sentencia continúa señalando que “el ruido deteriora el medio ambiente, incluso perjudica cuando es excesivo a la salud y puede suponer, como ha señalado una interesante línea jurisprudencial (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1989, sentencia constitucional 22/1984, de 17 de febrero, etc.), una intromisión ilegítima, o injerencia arbitraria, en el ámbito de privacidad que constituye el domicilio, así como un atentado contra los derechos a la intimidad personal y familiar que recoge el art. 18 de la Constitución. Es por ello por lo que procede acceder a la pretensión de la parte actora, en la medida necesaria -y proporcionada- para evitar el efecto producido, de modo que no puedan utilizarse, y debiendo por ello la Administración Local de Águilas impedir que, en el referido bar “P” se realice actividad alguna que suponga de hecho la utilización de aparatos o mecanismos no autorizados por aquélla, sean musicales o de otro tipo, a cuya clausura, en consecuencia, habrá de procederse por la propia Administración en la forma legalmente procedente”.

Por su parte, la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 1 de junio de 1999 examina en profundidad las obligaciones municipales posteriores al otorgamiento de la

licencia de funcionamiento y define las responsabilidades que se derivan de desatender las mismas. La resolución versa sobre la desatención de las reclamaciones realizadas ante el Ayuntamiento de Valencia debido a los perjuicios sufridos por el funcionamiento ruidoso de una discoteca. La Sentencia estima probada la inactividad de la Administración local desde el momento en que en el expediente administrativo no consta dato alguno “a cuyo través quepa establecer que el Ayuntamiento de Valencia ha adoptado una actividad material de puesta en practica de los requerimientos o de las exigencias legales formuladas por esta Administración frente al titular de la actividad de discoteca denominada “J”. El Ayuntamiento de Valencia no ha alcanzado medida cautelar o de fondo alguna en relación con las molestias por ruidos denunciados por los residentes en el mismo inmueble donde se encuentra el local”. Por el contrario, las reclamaciones de los afectados fueron muy reiteradas. También obraban diferentes informes técnicos que expresaban el incumplimiento de los valores máximos de ruido establecidos en la ordenanza municipal.

Posteriormente el Tribunal se pregunta si pueden entenderse afectados por la situación descrita los derechos a la integridad física (artículo 15 CE) y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario (artículo 18 CE). “La respuesta -dice la Sentencia-- es positiva si se toman en consideración tanto las resoluciones dictadas por esta Sección de lo contencioso-administrativo como la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos López Ostra contra España, resolución judicial que es, precisamente, la que sustenta la tesis mantenida al efecto por la Sala. (...) Hay que construir, desarrollar y trabar el núcleo intimidad-protección del domicilio frente a determinadas intromisiones sonoras, para, finalmente, concluir que la degradación del medio ambiente a través del excesivo ruido supone la violación de los derechos fundamentales protegidos por dicho artículo 18. En orden a la vulneración del artículo 15 de la Constitución, conviene también estimar, junto con el demandante, que las circunstancias concurrentes en la zona habitada por éste influyen de una forma negativa y evidente en su integridad física que merece protección al amparo de tal precepto. Así lo ha entendido también, en casos análogos, el Tribunal Supremo en sentencias (sentencia 235/1997, de 7 de marzo, de la Sección Tercera). (...) En cuanto a la transgresión de los derechos recogidos en los artículos 15 y 18 CE, entiende la Sala que esa reiteración, constancia y prolongación en el tiempo de un nivel de ruidos en el interior de las viviendas de los reclamantes superior al máximo vigente en el municipio de Valencia cuenta con valor intrínseco suficiente para afectar, de forma notable, al derecho a la integridad física de éstos y al de inviolabilidad de su domicilio dada la cuantía del exceso (...); el periodo temporal de mantenimiento del mismo (...); la constancia en la emisión de ruidos molestos procedentes de la discoteca “J” (...), dado que dichos caracteres suponen un perjuicio relevante del derecho al descanso y del de no verse perturbado en el interior de su domicilio por un nivel sonoro superior a los estratos máximos estatuidos en el ordenamiento jurídico”.

Posteriormente, la Sentencia pasa a examinar la necesaria concurrencia de nexo de causalidad entre la inactividad administrativa y el daño causado. Para ello hace un exhaustivo

examen de las responsabilidades que nacen en los ayuntamientos como consecuencia del otorgamiento de licencias municipales de funcionamiento. Este tipo de actos municipales tienen naturaleza de autorizaciones *de tracto continuo*, por lo que con ellas comienza una labor fiscalizadora que sólo va a terminar cuando también acabe la actividad del correspondiente establecimiento. En este orden se señala que el Tribunal Supremo ha declarado, con reiteración y uniformidad (cfr. por todas, STS de 4 de julio de 1995), que “... los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que se trata -industrias que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (...) justifica que esta actividad de control se ejerza, no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior”; o, en términos de la STS de 22 de septiembre 1995, “la licencia municipal obtenida no es una especie de pasaporte que consagre definitivamente la actividad ni enerve el ejercicio posterior de facultades de inspección por los agentes locales”. Hay aquí, como indica la STS de 11 de febrero 1993, “una relación permanente acercándose las licencias de este tipo en cuanto a su calificación jurídica a las autorizaciones de tracto continuo que no se agotan en la producción del acto administrativo y suponen un sometimiento permanente a las potestades públicas, en este caso municipales”. Y continúa la Sentencia señalando que “iniciado el curso de la actividad no por ello queda despojada la Administración de posibilidades de actuación respecto de aquella (artículos 35 y siguientes RAM), pues las licencias reguladas en este Reglamento constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que autorizan el desarrollo de una actividad a lo largo del tiempo y genera una relación permanente con la Administración, que en todo momento podrá acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público -condición siempre implícita en este tipo de licencias- (STS de 14 julio 1995)”. Esta misma jurisprudencia establece cual es la finalidad que el ordenamiento jurídico atribuye a la actividad administrativa de comprobación que se articula a través del cauce de una licencia de apertura (STS de 2 octubre 1995): “La licencia de apertura para el funcionamiento de una determinada actividad clasificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa tiene por objeto el evitar que cualquiera de estas actividades clasificadas, a realizar en un determinado edificio o conjunto de ellos, produzca incomodidades o altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente o impliquen riesgos graves para las personas y bienes”.

Otras actividades también generadoras de contaminación acústica han sido objeto de tratamiento jurisprudencial, como sucedió con la el funcionamiento del reloj instalado en la torre de una iglesia parroquial en Villahoz. Los niveles sonoros del reloj superaban lo permitido, por lo que eran susceptibles de causar molestias o incluso de afectar negativamente a la salud. De ello se concluyó que el Ayuntamiento era competente para controlar el ruido emitido y adoptar medidas correctoras. En efecto, la Sentencia de 1 de febrero de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León concluyó que “el citado reloj, conectado a la campana de la torre de la igle-

sia de forma ininterrumpida a lo largo de todo el día y la noche, emite las campanadas de cada hora y las medias con repetición, corrigiéndose esta última emisión. Medidos los niveles de ruido producidos por la campaña por técnicos de la Junta de Castilla y León (...) arroja un resultado de ruido emitido de 71,8 dB y como ruido transmitido, descontado el ruido ambiente, 52,7 dB. (...) ⁴⁹. La cuestión planteada por la Administración demandada es que la sonería de un reloj, o lo que es lo mismo, la emisión de las campanas por cualquier medio originario o reproductor no está incluido dentro de las llamadas actividades clasificadas ⁵⁰. Continúa esta Sentencia señalando que el artículo 1.2 de la Ley autonómica 5/1993 establece que quedan sometidas al régimen de las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas cualquiera de estas actividades o instalaciones susceptibles de ocasionar molestias, sin que por tanto se establezca una enumeración de carácter limitativo ⁵¹. Por ello, entiende que el sistema de funcionamiento que hace sonar la campana de la torre de la iglesia cuando las agujas del reloj municipal coinciden con las horas enteras y las medias constituye una instalación que produce ruido, y que éste supera los límites permitidos en los artículos 6 y 7 del Decreto correspondiente, al haberse acreditado por las distintas pruebas realizadas ⁵². El órgano competente para llevar a cabo el control es el Ayuntamiento, competencia que se extiende a la labor de control y adopción de medidas correctoras, “adecuando la actividad o instalación a los parámetros legalmente establecidos”, por lo que “se estima el recurso en todas sus partes” ⁵³.

Por lo que se refiere a la forma en que deben efectuarse las comprobaciones o mediciones de ruido, esta dependerá, como es lógico, de lo previsto en cada norma concreta. En cualquier caso, la Sentencia de 15 de mayo de 2000 del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla) resolvió sobre la cuestión aplicando las previsiones autonómicas sobre la materia. En concreto, se señala en la Sentencia que “el precepto no puede ser más claro en su redacción; la medida se realiza en el interior del local afectado (vivienda) y en la ubicación donde los niveles sean más altos (dormitorio), y si fuera preciso en el momento (horas nocturnas) y la situación (con las ventanas abiertas) en que las molestias son más acusadas. (...) No cabe desconocer que las condiciones climáticas de Córdoba en los meses de verano obligan a mantener durante toda la noche las ventanas de la vivienda abiertas y por otra parte las altas temperaturas determinan que las máquinas de aire acondicionado y refrigeración estén a pleno rendimiento, provocando ruidos con niveles superiores a los medidos en marzo o abril en horas diurnas”.

⁴⁹ Fundamento Jurídico Primero.

⁵⁰ Fundamento Jurídico Segundo.

⁵¹ Fundamento Jurídico Tercero.

⁵² Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto.

⁵³ Fundamento Jurídico Quinto.

4. CONCLUSIONES

Como hemos tenido oportunidad de ver, con anterioridad el ruido era considerado como un asunto propio del orden civil. Este enfoque no tenía en cuenta el gran desarrollo que experimentarían las actividades industriales y comerciales. Precisamente esta circunstancia abrió paso a un protagonismo cada vez mayor del derecho administrativo, sobre todo debido a la comprobación de que los conflictos provocados por el ruido generado en las llamadas *actividades clasificadas* sobrepasan con creces el ámbito de las relaciones de vecindad. A pesar de esta expansión en la lucha contra el ruido, la percepción más común es que la Administración, especialmente los ayuntamientos, no ejerce adecuadamente sus responsabilidades en este terreno.

Sin embargo, los ciudadanos han tomado conciencia de la injusticia de la situación y han comenzado a promover actuaciones de diferente tipo para corregirla. Entre ellas destacan los numerosos recursos contencioso-administrativos que impugnan la incorrecta forma de actuar de los ayuntamientos en esta materia, o simplemente su inactividad. Las diferentes resoluciones judiciales que están recayendo en esta materia ponen de relieve un claro avance en el tratamiento de este grave problema, en gran parte debido al distinto tratamiento dogmático con que se abordan los problemas de contaminación acústica. Como vimos, en un primer avance se puso de relieve cuando la contaminación acústica pasó de ser un simple *problema de vecindad* hasta convertirse en un problema a abordar con eficacia por los poderes públicos (artículo 103.1 CE). Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 CE, la legislación, la práctica judicial y, en general, la acción de los poderes públicos debe orientarse a la protección y respeto del derecho constitucional al medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (artículo 45 CE), uno de cuyos principales precipitados es el derecho a no ser perjudicado por niveles excesivos de contaminación acústica. Pero el impulso definitivo se produce cuando se comienza a reconocer que el mencionado derecho, reconocido en el artículo 45 CE, no es el único conculcado en determinados supuestos de contaminación acústica. Esta puede llegar a lesionar también derechos clásicos, liberales o *de primera generación*, como es el caso del derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito del domicilio (artículo 18 CE).

Este novedoso criterio, recogido en primer término por la jurisprudencia del TEDH, ha sido finalmente recibido por nuestro Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo. Y aunque ya antes de este pronunciamiento del Alto Tribunal se habían producido no pocas sentencias del orden contencioso-administrativo que aplicaban con rigor las previsiones en materia de contaminación acústica, lo cierto es que a raíz de la Sentencia 119/2001, del TC, en los pronunciamientos judiciales se puede observar un mayor grado de exigencia con respecto a las obligaciones de la Administración municipal en el ejercicio de esta tarea. Resulta común considerar que de la conculcación de las normas sobre ruidos no sólo resulta una infracción de la legislación ordinaria, sino también una verdadera vulneración de un derecho fundamental.

Desde el punto de vista procesal el avance es también considerable. A partir de esta novedosa consideración es posible la promoción de acciones con el objeto de corregir niveles desproporcionados de contaminación acústica a través del procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales previsto en el artículo 53.2 de la Constitución. Mayor relevancia aún tiene la posibilidad de promover el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, previsto también en el citado artículo del Texto Fundamental.