

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DE LUCHA CONTRA EL RUIDO. LA NUEVA LEY VALENCIANA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Por

ANDRÉS BOIX PALOP
Becario FPI de la Generalitat Valenciana
Àrea de Dret Administratiu
Universitat de València–Estudi General

La preocupación en torno a los indudables y crecientes problemas generados por la contaminación acústica es, afortunadamente, cada día mayor. Íntimamente vinculado al incremento de la conciencia ecológica de ciudadanía y poderes públicos, así como al paulatino convencimiento sobre los evidentes perjuicios que agresiones de esta índole suponen al medio y a la salud de las personas, se viene produciendo un paulatino afinamiento de los instrumentos jurídicos de los que dispone nuestro ordenamiento para hacer frente a estas agresiones medioambientales. Máxime cuando, por otro lado, éstas son cada vez más frecuentes e importantes, las más de las veces unidas de manera difícilmente evitable al propio desarrollo económico (piénsese en las grandes infraestructuras aeroportuarias o en el ruido producido por el tránsito rodado), pero también, en ocasiones, como consecuencia, sencillamente, de rémoras culturales históricas propias de nuestro país (tradicionalmente ruidoso, rasgo que se ha acentuado recientemente de la mano de nuevas tendencias en materia de ocio difícilmente comprensibles desde algunos puntos de vista como, sin ir más lejos, el ambiental).

El caso es que la mayor concienciación sobre el propio fenómeno, unida a la creciente importancia del mismo, han acabado provocado la referida reacción jurídica. A la preocupación doctrinal creciente, plasmada en un número cada vez mayor de trabajos que se encargan de diversas facetas del problema ¹, se ha unido recientemente la

¹ Recientemente Fernando LÓPEZ RAMÓN ha ofrecido una completa visión panorámica en su trabajo "La ordenación del ruido", publicado en el n.º 157 de la *Revista de Administración Pública*, pp. 27-56, aportando también una pormenorizada relación bibliográfica en la que puede comprobarse cómo a las iniciales y solitarias aportaciones de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer en la materia han seguido numerosos trabajos de gran interés. Asimismo, han visto la luz dos monografías dedicadas a tratar la que sin duda es una de las vertientes más problemáticas de la contaminación acústica que padecen los ciudadanos españoles y que suscita más conflictos de

jurisprudencia de todos los órdenes, comenzando al fin a hacer firme uso de los instrumentos de intervención con los que cuenta el ordenamiento ².

El legislador español, esencialmente por motivos competenciales, no se ha dotado todavía de un instrumento legislativo que supere la aproximación al problema del ruido, francamente limitada, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. El Estado español carece en consecuencia, por el momento (y a pesar de la sucesión de proyectos en tal sentido), de una normativa básica de ámbito estatal en la que puedan enmarcarse las disposiciones autonómicas en la materia. Es a las Comunidades Autónomas, en cualquier caso, a quien corresponde la competencia de desarrollar un marco de intervención y articular la cobertura legal para que las Administraciones públicas puedan dar respuesta a las necesidades sociales de control de la contaminación acústica. En tal sentido, espoleadas por las diversas Directivas comunitarias en la materia, aunque sin excesiva celeridad, son éstas las que están, poco a poco, adecuando sus ordenamientos a las nuevas exigencias, bien introduciendo disposiciones relativas a estas cuestiones en textos más generales o bien aprobando leyes específicamente encaminadas a dotar de un marco legal coherente y pretendidamente completo a la acción de los poderes públicos contra la contaminación acústica.

intereses: la producida como ¿indeseada? consecuencia de algunas actividades de ocio. Véase Jorge PINEDO HAY, *El ruido del ocio: análisis jurídico de la contaminación acústica producida por las actividades de ocio*, Bosch, Barcelona, 2.001; Enrique GUILLÉN LÓPEZ – Ricardo MARTÍN MORALES – Tomás REQUENA LÓPEZ, *El régimen constitucional de “La Movida”*, Grupo Editorial Universitario, 2.001.

² La paulatina concienciación de la sociedad y de los poderes públicos ha influido sin duda en una notable transformación de la aproximación jurisprudencial al problema de la contaminación acústica. Ya no son extrañas las sentencias que se muestran rigurosas con los incumplimientos en materia de ruido de empresas o particulares. Incluso, en una vía iniciada por la ya suficientemente glosada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de marzo de 1.997, se han comenzado a extremar las exigencias respecto de los poderes públicos (entes locales) encargados de velar por el cumplimiento de las normativas sobre contaminación acústica, declarando la responsabilidad de los mismos cuando se produzcan daños a la salud de los ciudadanos como consecuencia de su incorrecta (o inexistente) actuación. En idéntico sentido, en sede de principio, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la también muy comentada Sentencia 119/2001, que acoge expresamente como derechos fundamentales (derecho a la vida y derecho a la intimidad personal y familiar) las exigencias de protección contra el ruido, en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto *López Ostra contra España*, STEDH de 9 de diciembre de 1.994).

La Comunidad Valenciana, tras el fracaso de algunos intentos anteriores que no llegaron a buen término, se ha dotado finalmente de un texto legal que pretende disciplinar la actuación de la Administración en su lucha contra el ruido: la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección de la Contaminación Acústica³, cuyo objetivo declarado es, como señala su primer artículo, “prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en el ámbito de la Comunidad Valenciana para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente”.

La ley no contiene a estos efectos instrumentos especialmente novedosos para hacer frente a la contaminación acústica, pues viene a dar rango y cobertura legal al abanico de técnicas ya empleadas habitualmente con la ventaja de, en algunos casos, precisarlas y endurecer algunas exigencias. En este sentido, aunque la norma ha de acogerse con satisfacción, es de justicia reconocer que no supone una espectacular transformación ni de las maneras de intervenir ni de la obligación de hacerlo. Sin embargo, no puede desconocerse el beneficio que supone la correcta sistematización y rigor técnico del texto legal, la claridad con la que a partir de ahora quedan de manifiesto las obligaciones de ciudadanos y Administraciones públicas, y el importante factor de que la protección contra el ruido ya no quede, en los umbrales de exigencia legalmente establecidos, al albur de lo que dispongan (o no) las ordenanzas municipales de los respectivos municipios (ordenanzas que, junto al resto de instrumentos municipales previstos en la norma, y a partir de las previsiones de la ley, siguen siendo los instrumentos básicos para concretar y extremar las medidas en la lucha frente al ruido, como señala su artículo 5).

Las novedades más relevantes, directamente derivadas de las nuevas orientaciones que en la materia han quedado plasmadas en la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, se concretan en el Título III de la Ley 7/2002, donde se contiene la obligación de realizar planes y programas acústicos con la finalidad de lograr la identificación de los problemas y el establecimiento de las medidas preventivas y correctoras necesarias a través de cuatro instrumentos:

a) el Plan Acústico de Acción Autonómica (arts. 19-20, donde es definido su objeto y contenido de forma parca y meramente principal)

b) los Planes acústicos municipales (arts. 21-25: se trata de un instrumento obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes que, coordinados con los instrumentos de planeamiento –que deberán tener en cuenta sus previsiones- han de ordenar las

³ Diari Oficial de la Generalitat Valenciana de 9 de diciembre de 2.002.

actividades generadoras de ruido, tráfico rodado, sistemas de control, etc. así como establecer un mapa de ruido del municipio –arts. 26 y 27-)

c) las Ordenanzas municipales (art. 5)

d) las Declaraciones de Zonas Acústicamente Saturadas (arts. 28-31: las ZAS son aquéllas zonas en las que los elevados niveles de ruido provenientes de las actividades allí instaladas, aunque no superen individualmente los umbrales legales, hacen aconsejable en su conjunto el establecimiento de algunas limitaciones, como pueden ser, tal y como señala la ley, la suspensión de la concesión de licencias de actividad que pudieran agravar la situación, el establecimiento de horarios restringidos para atenuar el impacto ambiental, la restricción de la circulación o cualquier otra que se considere adecuada).

Queda claro que, en el esquema diseñado por la ley, corresponde a las Administraciones locales el grueso de la tarea en materia de control y prevención de la contaminación, como venía siendo hasta la fecha. Este reconocimiento de la importancia de la labor municipal se acompaña de un incremento de las exigencias respecto de su labor, en la medida en que ésta queda estrictamente acotada en cuanto a la concreta forma de realización del control y de las mediciones por la nueva ley (Capítulo I del Título II). Y, sobre todo, porque el desarrollo que los Ayuntamientos hagan de sus regulaciones propias ha de respetar los umbrales fijados en el Capítulo II del Título II en cuanto a los niveles de perturbación legalmente admisibles. Niveles que se ajustan perfectamente, con carácter general, a los límites máximos admisibles por los organismos internacionales y en particular por la Unión Europea (65 dB(A) de nivel equivalente diurno y 55 dB(A) durante la noche), si bien van más allá y, para no pocos casos, contemplan una mayor severidad atendiendo a las particulares circunstancias que puedan concurrir en ciertas áreas. Por medio de diversos Anexos, la Ley 7/2002 fija los niveles sonoros en el ambiente exterior, los niveles sonoros en el ambiente interior y los niveles de vibraciones a los que han de ajustarse todas las actividades y el planeamiento urbanístico. Ha de notarse, a estos efectos, lo que es enormemente importante, que el texto legal impone tener en cuenta para ello, variando los umbrales consiguientemente, los usos dominantes del suelo (sanitario y docente, residencial, terciario o industrial), llegando (para establecer los límites en los niveles de recepción internos) a una exigente particularización dentro de cada uno de ellos (así, el Anexo II de la Ley).

Lamentablemente, este incremento de las exigencias a las que han de hacer frente los entes locales no viene acompañado de una necesaria y correlativa previsión de incremento de medios. Ni tampoco traduce necesariamente una excesiva confianza en la forma en que los municipios van a desplegar su actuación. Sorprende la amplitud con la

que, por ejemplo, el artículo 24.3 de la Ley (referido al procedimiento de aprobación de los Planes acústicos municipales) prevé la realización de un informe previo y vinculante sobre el mismo a cargo de la Conselleria que parece poder ir más allá de meras consideraciones de legalidad (lo que, caso de ser así, supondría una violación de la autonomía local). Y, como apuntábamos, es igualmente criticable que las reforzadas obligaciones de los entes locales no se vean amparadas por una dotación de medios que permita a los municipios más pequeños dar cumplimiento a las previsiones legales. Por ejemplo, no puede perderse de vista que la ley, cuyo rigor técnico es en este sentido meritorio, establecen un riguroso procedimiento de medición perfectamente articulado. De forma que los Ayuntamientos (sobre los que recaerá el grueso de la actividad inspectora de acuerdo con el artículo 54 de la Ley) han de encargarse de la verificación de los niveles de ruido antes de otorgar las diversas licencias, así como en su labor de policía. Pero los sonómetros requeridos para ello no son baratos, y sería de agradecer una regulación legal de la procura material que permita hacer posible el cumplimiento de la ley más allá de la parca previsión del artículo 4 de la nueva ley en el sentido de que "la Generalitat y las Diputaciones Provinciales prestarán colaboración técnica y financiera a los municipios". Una mayor concreción y desarrollo de los mecanismos en que ésta se debiera concretar no habría estado, ciertamente, de más.

Para acabar con esta síntesis de los aspectos más destacables de la nueva Ley merece ser señalado que su Título IV establece un pormenorizado régimen en cuanto a las exigencias acústicas que deben cumplir un importante cuerpo de actividades. Se trata de una recopilación de exigencias en muchas ocasiones dispersas, que es de agradecer sean tratadas de forma unitaria, y que afectan a actividades en las que ya se venía exigiendo un respeto en este sentido pero que también incluye algunas novedades. Se regulan así las condiciones acústicas de la edificación, de las actividades comerciales, industriales y de servicios (con la importantísima novedad del establecimiento de una auditoría acústica obligatoria al menos cada 5 años de acuerdo con lo previsto por el artículo 37), trabajos en la vía pública y en la edificación, sistemas de alarma, el propio comportamiento de los ciudadanos, o las condiciones exigibles a los vehículos a motor y a las infraestructuras de transporte. La Disposición Adicional Primera. 1 contiene, por último, una previsión que permite exceptuar "con carácter temporal, del cumplimiento de los niveles de perturbación máximos fijados en la presente ley en determinados actos de carácter oficial, cultural, festivo, religioso y otros análogos". Se trata de una cláusula de cierre que, precisamente en la Comunidad Valenciana (donde tantas fiestas populares son acompañadas de exhibiciones de arcabucería o pirotecnia), es fácilmente comprensible.

El listado es relativamente exhaustivo, lo que es de agradecer, aunque existen olvidos notables. Parece extraño, así, que se hayan omitido referencias a infraestructuras especialmente conflictivas por su alto nivel de generación de ruidos como pueden ser las aeroportuarias más allá de que deban entenderse incluidas en la genérica regulación de los “ruidos producidos por infraestructuras de transporte” (art. 53). Sin duda, nos encontramos ante una ocasión perdida para avanzar en la solución de estos graves problemas. Igualmente, la Ley tiene algunas carencias, al menos si la comparamos con la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, en lo que se refiere a las exigencias en materia de información y participación pública. En lo que es una tónica habitual en nuestro país, el legislador valenciano ha optado por no dar desarrollo a las generosas previsiones de la Directiva al respecto (arts. 9 y siguientes), probablemente considerando que la legislación básica en la materia es más que suficiente. Estas carencias ponen de manifiesto que, si bien la aprobación de la norma ha de entenderse como un esperanzador paso que pone de manifiesto la creciente sensibilización en torno a la gravedad de la contaminación acústica y la necesidad de combatirla, no parece estar todavía suficientemente enraizado el sentimiento de que en esta tarea la participación y la implicación de la sociedad en su conjunto es clave.