

## Ruido: la protección de las zonas tranquilas en el medio rural<sup>1</sup>

JOSEP M. AGUIRRE I FONT

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. EL RETO EUROPEO DE PROTEGER LAS ZONAS TRANQUILAS EN CAMPO ABIERTO. 2.1. El estado actual de las zonas tranquilas de la Europa rural y la falta de protección específica por parte de los estados 2.2. La protección de las zonas tranquilas en España 3. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA EN MATERIA DE RUIDO 3.1. Infraestructuras 3.2. Inactividad municipal 4. CONCLUSIONES: 2016, UN AÑO DE POCOS AVANCES PERO CON LOS MISMOS RETOS 5. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: En un año marcado por la inexistencia de novedades legislativas en materia de ruido, y a raíz de la publicación del estudio de la Agencia Europea del Medioambiente titulado Quiet areas in Europe: The environment unaffected by noise pollution, el trabajo se centra en el análisis de uno de los retos pendientes en la materia: proteger del ruido los espacios situados fuera de los entornos urbanos. Se repasa así mismo la reciente jurisprudencia contenciosa-administrativa en la materia que da buena cuenta de los dos ámbitos de mayor conflictividad, las infraestructuras y la inactividad municipal en la lucha contra la contaminación acústica.

PALABRAS CLAVE: zona tranquila, zona tranquila en campo abierto, medio rural, ruido, contaminación acústica, planeamiento, urbanismo, ordenación del territorio, medioambiente, medio rural

---

<sup>1</sup> Este trabajo de inserta en el proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad que lleva por título El urbanismo sostenible ante el reto del cambio climático (DER2014-58446-R) dirigido por el Dr. Joan M. Trayter Jiménez.

KEYWORDS: quiet area, quiet area in open country, rural environment, noise, noise pollution, urban planning, regional planning, environment.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hace un año apuntábamos en estas mismas páginas algunas de las problemáticas y retos pendientes en materia de contaminación acústica como: la abundancia de excepciones en la legislación, la insuficiencia de recursos municipales para hacer frente a todas las obligaciones legales que impone el marco legislativo, la falta de instrumentos en materia de lucha contra el ruido en una parte substancial de la población fuera de las grandes áreas urbanas, la necesidad de profundizar en la regulación de la responsabilidad patrimonial y la conveniencia de articular un debate sobre la compatibilidad de determinados usos en el planeamiento urbanístico.

En los últimos doce meses pocos avances significativos han habido en relación a los mismos. De hecho desde la perspectiva normativa no ha habido prácticamente ninguno<sup>2</sup> y sigue pendiente la transposición por parte del Estado de la Directiva (UE) 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido —una situación común a todos los estados de la Unión Europea a excepción de Estonia—. Y a pesar de ello los síntomas sobre la existencia de esas problemáticas persisten tanto en los estudios científicos sobre la contaminación acústica y sus efectos, como en la jurisprudencia que periódicamente nos relata la conflictividad existente en la materia.

Así por ejemplo, los ruidos producidos por los vecinos o el exterior siguen apareciendo como el principal problema en relación a la vivienda que sufren los españoles —sustancialmente por encima de la contaminación y otros problemas ambientales— según la última encuesta publicada del Instituto Nacional de Estadística sobre condiciones de vida (2016). En la misma dirección organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Agencia Europea del

---

<sup>2</sup> Con la única excepción de la publicación de la ORDEN de 15 de junio de 2016, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales del País Vasco (BOPV núm. 132, de 12 de julio de 2016), sobre Control Acústico de la Edificación, el objeto de la cual es el desarrollo del artículo 10 del Decreto 209/2014, de 28 de octubre, por el que se regula el control de calidad en la construcción, establece el procedimiento para la verificación in situ de las prestaciones acústicas que han de reunir los edificios conforme al Documento Básico HR-Protección frente al ruido- del Código Técnico de la Edificación.

Medioambiente (AEMA) persisten en señalar los impactos negativos que el ruido produce en la salud humana o la biodiversidad, situándolo en la segunda causa ambiental de malatía humana en Europa solo por detrás de la contaminación del aire ambiente.

Es por ello que la edición de este año del Observatorio sobre las políticas en materia de ruido, más allá del análisis de la reciente jurisprudencia contenciosa-administrativa y al hilo de un estudio de la AEMA titulado *Quiet areas in Europe: The environment unaffected by noise pollution* (2016), lo centramos en el estudio de uno de los retos pendientes en la materia: proteger del ruido los espacios situados fuera de los entornos urbanos.

## **2. EL RETO EUROPEO DE PROTEGER LAS ZONAS TRANQUILAS EN CAMPO ABIERTO**

El objetivo de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental era establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos producidos por la exposición al ruido ambiental que estén expuestos los seres humanos en particular a las zonas urbanizadas, en parques públicos u otras zonas tranquilas en una aglomeración, en zonas tranquilas en campo abierto, y en las proximidades de determinados equipamientos públicos y lugares vulnerables al ruido.

Para hacerlo la Directiva 2002/49/CE, posteriormente transpuesta a las respectivas legislaciones estatales, articulaba la elaboración y aprobación de los mapas de ruido y planes de acción para aglomeraciones urbanas, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes aeropuertos.

Ahora bien, esta regulación dejaba al margen a una parte importante del territorio ubicado lejos de las grandes ciudades o infraestructuras que por lo tanto no dispondrían ni de mapas de ruido, ni planes de acción para hacer frente al problema de la contaminación acústica.

Paradójicamente, unos de los espacios que restan fuera del ámbito de los instrumentos de lucha contra el ruido son las llamadas *zonas tranquilas en campo abierto* que la Directiva 2002/49/CE define como “*un espacio, delimitado por la autoridad competente, no perturbado por ruido del tráfico, la industria o actividades recreativas*”. Es decir, los espacios alejados del espacio urbano y los ejes de comunicaciones, que comúnmente

llamaríamos medio rural en nuestra legislación administrativa<sup>3</sup> —concepto que también utiliza la AEMA indistintamente para referirse a las zonas tranquilas en campo abierto, tal como hacemos nosotros en este trabajo.

No se trata de un tema menor pues, como apuntamos hace un año, en el caso español el grueso de instrumentos en materia de contaminación acústica se aplica a menos del 60% de la población —que vive en ciudades de más de 100.000 habitantes o bien en otras de población menor donde las respectivas legislaciones autonómicas han ampliado esa obligación— pero en cambio prácticamente 20 millones de personas queden excluidas de los mismos.

De hecho no es un problema circunscrito a la legislación española sino que tiene su origen en la propia Directiva 2002/49/CE que a pesar de haber señalado a los planes de acción como el instrumento para proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones urbanas, no se señaló ningún instrumento para la protección de las zonas tranquilas en el campo abierto.

La inexistencia de instrumentos concretos en la Directiva 2002/49/CE para proteger las zonas tranquilas en campo abierto fue suplida por una vaga obligación de la Comisión de evaluar cada cinco años la necesidad de llevar a cabo otras acciones comunitarias en relación al ruido ambiental, en particular sobre la protección de las zonas tranquilas en campo abierto —artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE.

A pesar de ello, pero, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (2011) relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental se limitaba a afirmar que la existencia de planteamientos muy divergentes en toda la UE, comportaba que *“aunque la mayoría de los Estados miembros ha designado zonas tranquilas en las aglomeraciones, muchos de ellos todavía no lo han hecho en campo abierto”*. Señalando la necesidad de introducir aclaraciones en las definiciones y las obligaciones relacionadas, entre otros, con las zonas tranquilas.

Otro informe, del Parlamento Europeo (2012), volvía a poner de manifiesto el grado de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros para definir zonas tranquilas y garantizar su protección. El informe reconoce que la Directiva 2002/49/CE no contemplaba requisitos

---

<sup>3</sup> Existen diferentes metodologías para definir el medio rural, pero en la legislación española el artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, la define como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las Administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>.

específicos para la protección de zonas tranquilas en campo abierto, lo que ha dado lugar a enfoques divergentes en toda la UE. Con la consecuencia que muchos estados no han articulado instrumentos específicos para la protección de zonas tranquilas en campo abierto específicamente relacionadas con la aplicación de la Directiva 2002/49/CE.

Fruto de ello la AEMA publicó *Good practice guide on quiet areas* (2014) que lejos de aportar soluciones concretas a la falta de instrumentos específicos se limitaba a concluir la necesidad de seguir avanzando en la protección de las zonas concretas, explorando los criterios de selección y precisando la necesidad de diferenciar los criterios utilizados en aglomeraciones urbanas de los de las zonas tranquilas en campo abierto.

Un reto importante si tenemos en cuenta, como afirma la OMS (2011), que el ruido es la segunda causa ambiental de enfermedad en Europa —solo por detrás de la contaminación del aire—. Ahora bien, a pesar que la principal fuente de contaminación acústica sea el tráfico rodado como recuerda Claverol (2016), se han identificado otros riesgos emergentes, en particular en los entornos rurales. Pues en los espacios rurales afectados por el ruido la proporción de personas muy molestas es mayor que en las zonas urbanas ruidosas como afirma, entre otros, Shepherd *et al.* (2013) que sugieren que el sonido poco natural, como la eólica, es más molesto en el contexto de las zonas rurales al enmascarar los sonidos naturales.

En paralelo también se han acreditado la existencia de evidencias científicas sobre los efectos nocivos del ruido sobre la vida silvestre como recoge Dutilleux (2012). Pues en la natura muchas especies se basan en la comunicación acústica de los aspectos importantes de la vida, tales como la búsqueda de alimentos o localizar un compañero. La contaminación acústica puede potencialmente interferir con estas funciones y, por tanto, afectar negativamente a la riqueza de especies, el éxito reproductivo, tamaño de la población y la distribución.

En este contexto la ausencia de ruido tiene una influencia positiva en la salud y el bienestar de los residentes. Así lo afirma Shepherd *et al.* (2013), al reconocer que existen evidencias que sugieren que las áreas tranquilas contribuyen positivamente a la salud pública, especialmente para aquellas personas regularmente expuestas al ruido, pudiendo facilitar los procesos fisiológicos de recuperación al inducir emociones positivas y reducir el agotamiento mental.

Del mismo modo las zonas tranquilas favorecen la biodiversidad pues la principal causa de pérdida de la misma, que es la destrucción del

hábitat y la fragmentación, pueden verse paliadas mediante la configuración de corredores naturales sin la presencia de contaminación acústica (AEMA, 2016). Todo ello sin perjuicio que la existencia de las zonas tranquilas, lejos de los grandes corredores de infraestructuras, favorece la reducción de la mortalidad de la fauna por colisión con vehículos (Dutilleux, 2012).

## **2.1. EL ESTADO ACTUAL DE LAS ZONAS TRANQUILAS DE LA EUROPA RURAL Y LA FALTA DE PROTECCIÓN ESPECÍFICA POR PARTE DE LOS ESTADOS**

Partiendo de esa problemática, y como continuación del trabajo hecho, el informe *Quiet areas in Europe: The environment unaffected by noise pollution* (AEMA, 2016) analiza hasta qué punto el medio rural de Europa puede ser considerado como saludable y no afectado por la contaminación acústica.

El estudio, hecho sobre los datos obtenidos de los miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) y países cooperantes —con la exclusión de Croacia y Turquía por falta de datos— pone de manifiesto que el norte de Europa sigue siendo el área con la mayor proporción de zonas tranquilas. Por otra parte las zonas más ruidosas son las comprendidas al lado de las grandes infraestructuras y de las grandes aglomeraciones urbanas. Una radiografía que nos indica que fuera de las ciudades, aproximadamente el 18% de Europa pueden considerarse tranquila, pero el 33% siguen estando potencialmente afectada por la contaminación acústica.

Todo ello comporta que en la actualidad los países del norte de Europa con menos población, como Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, tengan la mayor proporción de las posibles zonas tranquilas. En contraposición a los países más pequeños y más densamente pobladas, como Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Malta y los Países Bajos con la mayor proporción de zonas ruidosas. A pesar de ello ha de destacarse la buena situación de España en el ranking de la media de los 33 países estudiados, siendo el octavo país con mayores zonas potencialmente tranquilas —hecho que contrasta con países con unas densidades similares de habitantes por km<sup>2</sup>, como por ejemplo Francia o Rumania, que presentan una situación potencialmente peor que la española.

La distribución de las zonas tranquilas en Europa está fuertemente relacionada con la densidad de población y el transporte; pero también con otros factores como la altura, la distancia de la costa y el uso de la tierra que en gran medida influye en la presencia de la actividad humana y, por tanto, en el ruido. Pero también ha de destacarse que la mayoría de las posibles zonas tranquilas se encuentran al interior de los espacios Natura

2000, lo que sin duda ofrece una guía para la futura planificación de estos ámbitos.

Ahora bien, como apunta el estudio de la AEMA, si partimos de la premisa que la definición y delimitación de las zonas tranquilas se destina principalmente al beneficio de las personas para mejorar su calidad de vida y bienestar, su análisis ha de incorporar necesariamente su accesibilidad a esas zonas. En la misma dirección señalan Shepherd *et al.* (2013) al afirmar que el establecimiento de una legislación que proteja las zonas tranquilas limitando el acceso a esas áreas puede no ser la mejor opción desde la perspectiva de la salud pública.

Lo que a su tiempo también plantea un dilema: ¿cómo mantener la tranquilidad de un lugar mientras facilitas su accesibilidad a una amplia gama de la población?

En cualquier caso, el estudio ha analizado la accesibilidad de las zonas tranquilas en las distancias de como máximo 1 hora de las ciudades con más de 50.000 habitantes —la publicación lo considera una distancia media máxima que un ciudadano podría viajar regularmente con fines recreativos—. La foto resultante nos informa que la República Checa, Irlanda, España y Suiza son, con diferencia, los países con mayor accesibilidad por habitante —por encima de 100 ha/habitante—. Por otro lado, los pequeños países como Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, pero también Alemania y el Reino Unido, son los que tienen la accesibilidad más baja —por debajo de 15 ha/1000 habitantes.

Más allá de la radiografía del estado actual de las zonas tranquilas, una de las conclusiones del estudio es la falta de instrumentos en materia de protección de las zonas tranquilas de la Europa rural es la vaga definición que de las mismas hace la Directiva 2002/49/CE y los enfoques divergentes en su aplicación por parte de los estados miembros.

De hecho prácticamente la mitad de los países encuestados reconocen no tener ningún plan relativo a la protección de las zonas tranquilas en campo abierto, lo que pone de relieve la falta de interés a su regulación. Los motivos son diversos y van desde aspectos legislativos o competenciales, pasando por falta de recursos, inexistencia de planificación e investigación, posibles conflictos con determinados sectores económicos, o sencillamente porque muchas de esas áreas ya disponen de otros instrumentos de protección y es innecesario una protección adicional a la ya existente.

La gran divergencia entre los criterios y los problemas de los diferentes estados es lo que demuestra, a tenor de la AEMA, la necesidad

de una orientación comuna sobre este tema que proporcione una visión general a nivel europeo y ayude a la localización de las zonas tranquilas.

El estudio finaliza apuntando la necesidad de que en el análisis de las zonas tranquilas se aborde la relación entre legislación sobre ruido y la protección de las zonas tranquilas con la legislación en materia de conservación de la biodiversidad y la natura, con clara sinergias comunes, o con otras políticas sectoriales como: la movilidad a gran escala, la calidad del aire, la evaluación ambiental estratégica, el consumo de suelo en áreas agrícolas y la planificación y uso del suelo.

## **2.2. LA PROTECCIÓN DE LAS ZONAS TRANQUILAS EN ESPAÑA**

En España la protección de las zonas tranquilas se articula mediante la delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones o en campo abierto mediante los planes de acción en materia de contaminación, regulados en el artículo 23 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (LR). Planes que con carácter general solo son obligatorios, de conformidad con el artículo 14 LR, para cada uno de los grandes ejes viarios, de los grandes ejes ferroviarios, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones, entendiéndose por tales los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determina reglamentariamente

La citada delimitación, de acuerdo con el artículo 4 LR, corresponderá competencialmente a las comunidades autónomas o a los ayuntamientos en función de si el ámbito territorial del mapa de ruido de que se trate excede de un término municipal o no. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de lo que disponga la respectiva legislación autonómica que puede ampliar su ámbito de aplicación.

En cualquier caso, este esquema ya plantea un primer problema significativo: ¿qué sucede con las zonas tranquilas situadas fuera de las grandes aglomeraciones o infraestructuras de movilidad?

La respuesta parece sencilla, con carácter general no disponen de ningún instrumento para la localización y protección de las mismas mediante la definición de objetivos de calidad acústica, pues sencillamente la legislación básica —talmente como en otros países europeos— no las ha tenido en cuenta.

Ello no excluye que la legislación autonómica haya podido incorporar, como veremos, otros instrumentos de protección o que la propia LR haya previsto las llamadas reservas de sonidos de origen natural.



Reservas que son definidas en artículo 21 LR como zonas en las que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos pero que, como apunta Lucia Casado (2004), no tienen la consideración de áreas acústicas y en ellas no se establecerá objetivos de calidad acústica, pero pueden servir en cambio como apunta la misma autora para preservar o mejorar sus condiciones acústicas o la adopción de medidas encaminadas a preservar o mejorar sus condiciones acústicas.

Ahora bien, la delimitación de reservas de sonidos de origen natural forma parte de la discrecionalidad administrativa y por su definición se limitaran a una pequeña parte de los espacios rurales, como los espacios naturales protegidos, en que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos. No son pues un instrumento de aplicación general y su establecimiento, si se encuentra vinculado a un espacio natural, puede conllevar restricciones de accesibilidad al público. Por lo tanto, difícilmente darán respuesta a las problemáticas expuestas anteriormente.

Por otro lado, la legislación autonómica en materia de contaminación acústica, tal como apuntamos en estas páginas hace un año, es dispar y nada uniforme pero permite distinguir dos grandes grupos de comunidades: las que cuentan con legislación propia, de aquellas que se rigen por la legislación estatal. Lo que inevitablemente comporta que no haya un marco claro para delimitar las zonas tranquilas.

Así no en todas las legislaciones se recogen los conceptos de zonas tranquilas en aglomeraciones o en campo abierto utilizados por la Directiva y la LR. Por ejemplo ni la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, ni la Ley valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, redactadas con anterioridad a ese marco legislativo básico mencionan las mismas. A pesar de ello, en el caso catalán, se regulan las zonas de especial protección de la calidad acústica (ZEPCA), como áreas en las que por las singularidades características se considera conveniente conservar una calidad acústica de interés especial — una primera de estas zonas fue declarada en el 2015 en el Papiol, dentro del Parque Natural de Collserola, y la Generalitat trabaja para declarar dos más en el Parque Natural del Montsant y en el al Parque Natural del Cap de Creus—. Las ZEPCA mantienen un cierto paralelismo con las reservas de sonidos de origen natural y su aplicación de momento, como se puede apreciar, se limita a espacios naturales. Entre las medidas adoptadas para su protección se encuentran las restricciones al paso con vehículos, lo que puede conllevar inevitablemente limitaciones a su accesibilidad.

En cambio normativas autonómicas posteriores como el Decreto 213/2012, de 16 de octubre, vasco; el Decreto 6/2012, de 17 de enero,

andaluz; el Decreto 106/2015, de 9 de julio, gallego; la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, aragonesa o la Ley 5/2009, 4 de junio, castellanoleonesa sí que incorporan las definiciones de zonas tranquilas con la única peculiaridad que en algunos casos —como también pusimos de manifiesto en la anterior edición del Observatorio— se amplía el ámbito de aplicación de sus instrumentos para delimitar zona tranquilas a municipios menores de 100.000 habitantes.

Acreditada pues la falta de instrumentos que de forma homogénea en todo el territorio español permitan localizar, proteger y aplicar medidas de mitigación del ruido en las zonas tranquilas tal vez fuera mucho más práctico y oportuno que esa protección se articulase directamente mediante el planeamiento urbanístico y territorial.

Muchos son los autores, como Joan M. Trayter (2016) o Antonio Cano (2009), que han destacado la importancia del planeamiento urbanístico, con capacidad para determinar los usos del suelo, como uno de los medios más eficaces para prevenir proteger el medioambiente y singularmente evitar la contaminación acústica. De hecho, como afirma Ángel M<sup>a</sup> Ruiz de Apocada (2013) buena parte del ruido ambiental que soportamos en las ciudades deriva de la falta de previsiones en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística o en la elección de determinados modelos de desarrollo urbano.

Pero no únicamente en las ciudades, pues como de manifiesto el informe *Quiet areas in Europe: The environment unaffected by noise pollution* la mayoría de las posibles zonas tranquilas en el medio rural en los países de la comunidad económica europea se encuentran en el interior de los espacios Natura 2000. Una conclusión que por otra parte parece obvia, pues es justamente en los espacios protegidos en donde existen mayores limitaciones a las actividades humanas generadoras de ruido.

Así pues parece lógico y razonable apostar justamente por los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial para proteger las zonas tranquilas en el campo abierto o medio rural, al contar con dos grandes ventajas frente a otros mecanismos: los planes territoriales y urbanísticos ya cubren en la actualidad la práctica totalidad del territorio —a diferencia de los mapas de ruido que esencialmente cubren las aglomeraciones urbanas y las infraestructuras— y la incorporación en los mismos de las zonas tranquilas no requiere de grandes modificaciones legislativas pues a la práctica los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial pueden conseguir esta protección. Logrando al mismo tiempo otro de los objetivos deseados: evitar que la protección acústica de las

zonas tranquilas en el medio rural se convierta en un límite a su accesibilidad por parte de los ciudadanos.

De hecho en la actualidad este ya es un mandato que tienen las administraciones públicas en nuestro país que tienen la obligación legal —artículos 2 y 4 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural— de programar acciones en el medio rural que persigan su adecuación al principio de desarrollo sostenible, buscando entre otros, lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales —lo que incluye sin lugar a dudas la lucha contra la contaminación acústica.

Ahora bien, tal vez fuera deseable una mayor rapidez en el procedimiento de adaptación del planeamiento urbanístico y territorial a las disposiciones de la legislación en materia de ruido. El plazo máximo finalizó hace cinco años —de acuerdo con el artículo 13.4 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas— y a día de hoy continúa siendo la principal limitación para el correcto desarrollo de los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica.

### **3. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSA EN MATERIA DE RUIDO**

Un año más la conflictividad en materia de ruido, de la que dan buena cuenta periódicamente las sentencias de nuestros tribunales y puntualmente recogen los recopilatorios de la *Revista Actualidad Jurídica Ambiental* dirigidos por Eva Blasco (2016), se ha centrado esencialmente en dos ámbitos concretos: las infraestructuras y la inactividad municipal en la lucha contra la contaminación acústica. Analicemos a continuación la misma.

#### **3.1. INFRAESTRUCTURAS**

La primera sentencia objeto de análisis es la Sentencia 482/2016 de la Audiencia Nacional, de 23 de septiembre de 2016 (SAN 3654/2016) en que se dirime el recurso de apelación interpuesto por la *Associació de Càmpings de Tarragona, Costa Daurada i Terres de l'Ebre* contra la

sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 3, de fecha 20 de julio de 2015, que confirmó la resolución del Presidente de ADIF de 30 de agosto de 2013 que desestimó los recursos de reposición contra dos proyectos de construcción para la implantación del ancho estándar en el Corredor Mediterráneo.

Afirma la actora que el proyecto debía haberse sometido a la aprobación de un estudio informativo o evaluación de impacto ambiental. Pero la Sala confirma la sentencia de instancia alegando que de conformidad con la legislación vigente estos proyectos no requieren de estudio informativo o evaluación de impacto ambiental pues no suponen una modificación del trazado sino que se limitan a dotar a una línea ya existente y en explotación, de las infraestructuras de vía, comunicaciones y seguridad que permitan la circulación de trenes de ancho estándar.

En relación a la contaminación acústica, la argumentación de la Sala es un poco paradójica, pues por una parte reconoce que *"la única repercusión ambiental que implicaría un futuro e hipotético aumento del tráfico ferroviario, sería el incremento del nivel del ruido"* pero a continuación afirma que *"en ningún momento, se ha vulnerado la legislación vigente en materia de ruido relativa a los valores límite de las infraestructuras ferroviarias, dado que dichos valores sólo son de aplicación a las nuevas infraestructuras y no a las infraestructuras existentes, como es el caso, para las que resultan de aplicación los objetivos de calidad acústica del territorio"*. Concluyendo finalmente que *"es preciso resaltar que la eventual superación de los objetivos de calidad acústica no constituiría un incumplimiento de la legislación acústica, puesto que ésta contempla los mecanismos y horizontes temporales para alcanzar dichos objetivos a través de los correspondientes Planes de Acción"*.

Sin perjuicio de la estricta adecuación legal del fallo no es menos cierto que la argumentación jurisprudencial de la Sala tiene un mal ajuste al espíritu de la legislación en materia de ruido y singularmente del artículo 18 de la RL. Artículo en que se dispone un mandato explícito a las administraciones públicas de aplicar las previsiones de la Ley en relación a la contaminación acústica producida o susceptible de producirse —como es el caso— por los emisores acústicos y una prohibición rotunda de no autorizar ninguna instalación o ampliación de emisores que incumplan la legislación en materia de contaminación acústica.

¿No sería mucha más razonable que el lugar de esperar las previsibles consecuencias de la nueva infraestructura, que incrementará el ruido, se adoptasen de entrada todas las medidas adecuadas de prevención

de la contaminación acústica para no superar en ningún caso el valor límite aplicable?

Justamente en esa línea apunta la segunda sentencia objeto de análisis del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 14 de septiembre de 2016 (STSJ BAL 662/2016). En que la Sala ve en apelación la sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Palma de Mallorca de 22 de enero de 2016 en que se desestimaba el recurso interpuesto por un particular contra la desestimación por silencio de la solicitud presentada ante la Dirección General de Carreteras del Consell Insular de Mallorca, a través de la cual interesaba la construcción de una pantalla acústica para la protección de la parcela y de la vivienda de su propiedad con unas dimensiones de 170 metros de longitud y 3,5 metros de altura, por causa del paso de la autovía Ma-13. Dicha desestimación por silencio de su solicitud había sido, además, recurrida en alzada, sin obtener tampoco respuesta de la administración.

A diferencia de la sentencia de la Audiencia Nacional estudiada anteriormente, y a pesar que la razón última para la estimación del recurso y la consiguiente imposición de la construcción la pantalla acústica, es por razones procedimentales —al reconocer la Sala la existencia de un doble silencio administrativo— es importante destacar el esfuerzo narrativo de la sentencia para recordar la obligación de las Administraciones públicas competentes de aplicar, en relación con la contaminación acústica producida o susceptible de producirse por los emisores acústicos, las previsiones contenidas en la LR y en sus normas de desarrollo. Señalando singularmente la prohibición de que se puedan instalar o ampliar emisores acústicos que incumplan la Ley, tal como se acredita mediante la pericial aportada por la actora.

La última resolución estudiada relacionada con las infraestructuras es la Sentencia 425/2016, de 11 de julio de 2016 de la Audiencia Nacional (SAN 3113/2016). En ella se revisa en apelación la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 3, de fecha 04/01/16 en que se declara acreditado —por los informes periciales aportados por las partes y el del perito judicial— que los niveles producidos por la señal acústica del cierre de puertas de los trenes sobre la vivienda de la actora, que se encuentra cercana a los andenes de la estación de trenes de Galapagar-La Navata, Madrid, es excesiva y claramente perjudicial para su salud y su integridad física.

La Sala confirma la sentencia de instancia concluyendo que las pruebas periciales aportadas acreditan la existencia de niveles perjudiciales de ruido para el demandante y que el hecho de que exista una normativa

sobre la intensidad de la señal acústica de apertura y cierre de puertas, para preservar la integridad física de las personas con movilidad reducida, no es óbice para apreciar un incumplimiento de los niveles máximos de ruido, conforme a la normativa de aplicación.

Es decir, el Juzgado Central y la Sala hacen prevalecer el cumplimiento de la normativa autonómica y estatal en materia de contaminación acústica por encima de la legislación sectorial que pudiera existir sobre la señal acústica de apertura y cierre de puertas.

El caso pero vuelve a poner de manifiesto la necesidad de adoptar medidas correctoras previas que eviten una exposición prolongada al ruido de los domicilios privados cercanos a las estaciones de ferrocarril. Pues se trata de un mandato explícito que afecta al conjunto de administraciones públicas y no pueden quedar al margen las infraestructuras por importantes que estas sean.

### **3.2. INACTIVIDAD MUNICIPAL**

En relación a la inactividad municipal en materia de ruido se estudia una primera sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de junio de 2016 (STSJ AND 6110/2016), la Sala confirma un auto del Tribunal de instancia que a pesar de reconocer la competencia municipal para regular Ordenanza la protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones provenientes de actividades domésticas, excluye la utilización de la utilización del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales al entender que no existe inactividad administrativa.

Afirma la Sala que, a través de la actuación municipal mediante un único informe de la policía local —en que se afirma las actuaciones entran dentro de lo tolerable— el municipio sí da respuesta a la pretensión de la recurrente, descartando al mismo tiempo que con las actuaciones de terceros se pueda ocasionar lesión a los derechos fundamentales del recurrente. Lo que comporta a la práctica que la actora deba recurrir al procedimiento ordinario, sin perjuicio de las acciones que directamente quepan contra el vecino causante de los daños.

Los breves antecedentes de la sentencia, sin más argumentación que el mencionado informe municipal y sin medición alguna, como criterio para entender que no ha existido inactividad municipal es contradictorio con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo que para evitar la condena por inactividad exige haber tomado todo tipo de medidas y haber obtenido resultados significativos de ellas.

En sentido contrario al anterior pronunciamiento en este caso el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 8 de junio de 2016 (STSJ M 7246/2016) confirma una sentencia de instancia en que el juez estimaba parcialmente el recurso interpuesto por un ciudadano por ruidos y ordenaba a dicha entidad local a efectuar medición de transmisión de ruidos por impacto de la actividad que generaban las molestias al recurrente.

En esta segunda sentencia, la Sala reproduciendo su propia jurisprudencia en la sentencia dictada el 10 de octubre de 2012 (STSJ M 13497/2012) y en línea con la mencionada jurisprudencia del Tribunal Supremo, afirma que *“no es suficiente la emisión de informes en base a meras opiniones del funcionario informante o reproduciendo meras manifestaciones de la denunciada, y sin que en ninguno de ellos se haga referencia a medición de ruido alguna”*. Un pronunciamiento sin duda más coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y con los derechos de los afectados.

Finalmente la última sentencia de estudio, en la misma línea que la anterior, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 18 de febrero de 2016 (STSJ GAL 445/2016), confirma una sentencia de instancia en que estima parcialmente la demanda de la actora contra la desestimación por silencio relativa a establecer las medidas necesarias para evitar las molestias que producen las atracciones e instalaciones en el recinto ferial del Parque Rosalía de Castro, significativamente en horario nocturno para facilitar el descanso.

Destaca en este caso que la aceptación de la petición subsidiaria de la actora comportaba la implementación de medidas muy concretas en relación a los horarios de las atracciones o el número de sonómetros o de agentes que se requerían de la Policía Local para garantizar el cumplimiento de la misma.

El Ayuntamiento alegaba una eventual incongruencia "suprapetita" o por exceso en la Sentencia de instancia afirmando que dicho criterio judicial supone una intromisión competencial en las reglamentarias facultades municipales de protección medioambiental del Ayuntamiento.

La Sala desestima las pretensiones del Ayuntamiento, confirmando la sentencia, pero no sin antes recordar el criterio de la misma Sala en relación al concepto de inactividad administrativa *“que no sólo equipara la actividad administrativa a un estricto no-hacer, sino que considera igualmente inactividad la apariencia de actividad que encubre una verdadera inactividad por comprender un conjunto de actividades que por*

*ineficaces, vagas o indeterminadas son completamente insuficientes para lograr el fin perseguido por las potestades atribuidas a la Administración. En el caso presente, las diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento suponen una inactividad real bajo una apariencia de actividad meramente formal...", concluyendo que "el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en la Constitución Española no se satisface con sólo papeles, sino que requiere la modificación en el mundo real de las situaciones de que se trate".* Alto y claro.

#### **4. CONCLUSIONES: 2016, UN AÑO DE POCOS AVANCES PERO CON LOS MISMOS RETOS**

No destaca el 2016 como un año de grandes avances en materia de lucha contra la contaminación acústica. De hecho en términos normativos, y sin perjuicio de algunas iniciativas puntuales, no ha habido ningún avance concreto en el conjunto de retos que señalamos en estas mismas páginas hace un año.

A pesar de ello, y como ejemplificativamente hemos puesto de manifiesto mediante el estudio de la protección de las zonas tranquilas en campo abierto o en el medio rural, son muchos aun los aspectos que requerirían de mayor atención del legislador y de los gobiernos en la lucha contra la contaminación acústica.

Sin ir más lejos fuera razonable —tal como también defendimos el año pasado— la ampliación del ámbito de aplicación de los instrumentos de lucha contra el ruido al conjunto del territorio. Tal vez directamente mediante el planeamiento urbanístico y territorial —gran parte del cual sigue pendiente de adaptación a la Ley pasados cinco años del límite legal para ello—. Pero incorporando en cualquier caso la protección de las zonas tranquilas en el medio rural, no tan solo para dar cumplimiento a la Directiva 2002/49/CE y a la propia Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, sino para garantizar con ello la protección de la salud humana y la biodiversidad.

Finalmente, en relación a la jurisprudencia en materia de ruido, pocos cambios en relación a las problemáticas apuntadas hace un año. Los conflictos al entorno del ruido de las infraestructuras y la inactividad municipal repiten como los principales motivos por los cuales nuestros ciudadanos recurren a la jurisdicción contenciosa administrativa. En ambos casos una actuación administrativa más proactiva, adoptando de entrada las medidas adecuadas de prevención de la contaminación o las actuaciones



necesarias para su cese —de conformidad con el artículo 18 de la LR—, evitaría probablemente muchas de las sentencias estudiadas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *Good practice guide on quiet areas*, 2014. <https://goo.gl/KhCSU8> (última consulta 30 de enero 2017).

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *Quiet areas in Europe: The environment unaffected by noise pollution*, 2016 <https://goo.gl/hpvqKG> (última consulta 30 de enero 2017).

AA.VV., “Recopilatorios enero-diciembre 2016” dirigidos por Eva Blasco, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016 <https://goo.gl/tsam06> (última consulta 31 de enero 2017).

CANO MURCIA, Antonio, “Planeamiento urbanístico y ruido” en *El ruido en las ciudades* coordinado por Jorge Pinedo Hay, Bosch, 2009, págs. 81-102

CASADO CASADO, Lucia, “Prevención y corrección de la contaminación acústica” en *Comentario a la Ley del ruido: Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, coordinado por Blanca Lozano Cutanda, 2004, págs. 207-244

CLAVEROL GUIU, Francesc, “Soroll, drets i tribunals: una visió transversal. La protecció en l'àmbit internacional i constitucional”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 52, 2016, págs. 86-104 <https://goo.gl/C93Lu5> (última consulta 31 de enero 2017).

COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE*, 2011 <https://goo.gl/zdCvbk> (última consulta 30 de enero 2017).

DUTILLEUX, Guillaume, “Anthropogenic outdoor sound and wildlife: it's not just bioacoustics!”. *Société Française d'Acoustique. Acoustics 2012*, Apr 2012, Nantes, France. 2012. <https://goo.gl/woyAHg> (última consulta 30 de enero 2017).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015*, 2016. <https://goo.gl/w0gdQP> (última consulta 30 de enero 2017).

PARLAMENTO EUROPEO, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, *Towards a comprehensive noise strategy*, 2012. <https://goo.gl/hoX5SE> (última consulta 30 de enero 2017).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel M<sup>a</sup>, “La prevención y corrección del ruido ambiental” a *El derecho contra el ruido* dirigido por José Francisco Alenza García, Civitas, Thomson Reuters, 2013, págs. 147-148

SHEPHERD, Daniel; WELCH, David; DIRKS, Kim N., and McBride, David, “Do Quiet Areas Afford Greater Health-Related Quality of Life than Noisy Areas?”, *Int J Environ Res Public Health*, 2013, págs. 1284–1303 <https://goo.gl/Di3kod> (última consulta 30 de enero 2017).

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M., *Derecho urbanístico de Cataluña*, sexta edición, Atelier, 2016

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Burden of disease from environmental noise - Quantification of healthy life years lost in Europe*, 2011. <https://goo.gl/CyWuG5> (última consulta 30 de enero 2017).