

Ruido: el reto europeo de priorizar la lucha contra la contaminación acústica

JOSEP MARÍA AGUIRRE I FONT

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN 2. EL SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RUIDO AMBIENTAL Y LAS CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA NOISE IN EUROPE: UN ANÁLISIS CRÍTICO 3. LA AGENDA NORMATIVA EN ESPAÑA: DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2015/996 DE LA COMISIÓN, DE 19 DE MAYO DE 2015 AL ACUERDO DEL SENADO PARA RECONOCER EL TOQUE DE CAMPANAS COMO BIEN DE INTERÉS CULTURAL INMATERIAL 4. CONFLICTIVIDAD EN MATERIA DE RUIDO EN EL ÁMBITO LOCAL 4.1 Conflictos por inactividad municipal 4.2 Impugnación de disposiciones de carácter general 5. LA STS 575/2017, DE 3 DE ABRIL: UN NUEVO CAPÍTULO DEL ETERNO CONFLICTO ENTRE AENA Y LA URBANIZACIÓN SANTO DOMINGO POR EL SOBREVUELO DE AVIONES QUE ATERRIZAN EN BARAJAS 6. CONCLUSIONES 7. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: A pesar de no haberse producido en 2017 grandes avances normativos ni jurisprudenciales en materia de ruido se constata a nivel europeo la necesidad de priorizar la lucha contra la segunda fuente de contaminación en número de enfermos y muertes en Europa. Estas páginas se centran este año en analizar críticamente el segundo Informe del Consejo sobre la aplicación de la Directiva en materia de ruido

ambiental y las conclusiones de la conferencia Noise in Europe. Repasando también la agenda normativa estatal para los próximos meses y los recientes pronunciamientos judiciales sobre ruido. Entre los que destacan la STS 575/2017, de 13 de abril, un nuevo capítulo del largo conflicto por el sobrevuelo de aviones en una urbanización próxima al aeropuerto de Barajas.

PALABRAS CLAVE: ruido; contaminación acústica; planeamiento; urbanismo; ordenación del territorio; medioambiente; municipio; aeropuerto; patrimonio cultural; infraestructura; transporte.

KEYWORDS: noise; noise pollution; urban planning; regional planning; environment; municipality; airport; cultural heritage; infrastructure; transport.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2017, talmente como los dos anteriores analizados en estas páginas, no destaca por grandes avances normativos —aunque disponemos ya del Proyecto de Orden Ministerial, mediante la cual se transpone la Directiva (UE) 2015/996—, ni nuevas interpretaciones jurisprudenciales en materia de ruido —a pesar de haberse dictado un buen número de sentencias en la materia—. Aun así, la necesidad luchar de forma más efectiva contra una de las principales amenazas a nuestra salud, sigue siendo un reto pendiente a nivel Europeo.

Dos documentos europeos lo confirman: el segundo Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental,¹ de marzo de 2017 y las conclusiones

¹Informe 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. COM/2017/0151 final ([última consulta 3 de febrero de 2018](#))

de la conferencia *Noise in Europe*, celebrada en Bruselas en abril del mismo año.²

Ambos parten de la misma realidad, acreditada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la exposición prolongada a niveles importantes de contaminación acústica es la causa de enfermedades cardiovasculares, trastornos del sueño, estrés y deterioro cognitivo de los niños. Un problema que afecta a más de 100 millones de europeos y que es la segunda causa de enfermedad y mortalidad relacionadas con el medio ambiente —con anualmente 69.000 hospitalizaciones y 15.900 muertes prematuras³—solo superada por la contaminación atmosférica.

Todo ello, como venimos poniendo de manifiesto anualmente en este trabajo, se traslada en la opinión pública que ve el ruido como uno de los principales problemas en sus viviendas. Un problema que si bien es europeo, se manifiesta de una forma evidente en las principales conurbaciones urbanas españolas.⁴ Los datos a nivel Europeo indican que el 65% de los ciudadanos viven en zonas urbanas expuestas a niveles elevados de ruido y el 20% a niveles de ruido nocturno que pueden producir efectos adversos en la salud⁵.

La necesidad de priorizar las políticas en materia de contaminación acústica es pues una de las conclusiones de la evaluación de la Directiva, pero se deduce también de los recurrentes fallos judiciales que condenan a la administración por inactividad en lucha contra ruido, y singularmente de las preocupantes consecuencias que esta contaminación tiene sobre nuestra salud.

Partiendo de esta premisa, analicemos este año las novedades en materia de ruido desde una triple perspectiva: el segundo Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva de ruido ambiental y las conclusiones de la conferencia *Noise in Europe*; la agenda normativa de

² Web de la conferencia donde se puede consultar el documento de conclusiones y las diferentes ponencias ([última consulta 3 de febrero de 2018](#))

³ Aproximación hecha por la Comisión a partir del método de cálculo y las relaciones exposición-efecto del informe: *Noise in Europe 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014

⁴ Así se deduce del documento de Eurostat (Comisión Europea), *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2016, pág. 135.

⁵ Dirección General del Medio Ambiente (Comisión Europea), *General Union Environment Action Programme to 2020. Living well, within the limits of our planet*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014

los próximos meses en materia de contaminación acústica, y las principales novedades jurisprudenciales en la materia.

2. EL SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RUIDO AMBIENTAL Y LAS CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA *NOISE IN EUROPE*: UN ANÁLISIS CRÍTICO

Pasados quince años de la aprobación de la Directiva, y seis del primer Informe sobre su aplicación, el 2017 sirvió para que la Comisión europea aprobase el segundo Informe, dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo, relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

El Informe que parte de la mencionada preocupación sobre los efectos adversos del ruido sobre la salud humana, y como esta se traslada a buena parte de la sociedad europea, asume como propio el objetivo de reducir el número de personas que sufren los efectos de la contaminación acústica. Un objetivo establecido en el VII Programa de Medio Ambiente⁶ para el periodo 2014-2020 de la Unión Europea que tiene como finalidad reducir este tipo de contaminación en la UE y acercarse a los niveles recomendados por la OMS.

La Comisión, pero, enlaza este objetivo con la primera prioridad de la propia Comisión, de garantizar un nuevo impulso para el empleo, el crecimiento y la inversión. Se trata de reducir la contaminación acústica con soluciones innovadoras que contribuyan a ello.

Un planteamiento que puede parecer un poco paradójico —y que el Informe tampoco desarrolla— pues un mayor crecimiento e inversión, de entrada puede conllevar justamente el efecto contrario, incrementar la contaminación acústica producida por esta mayor actividad.

En relación al origen de la contaminación, el Informe sitúa el tráfico rodado, tanto dentro como fuera de las aglomeraciones, como la principal fuente de contaminación con 100 millones de personas, seguido de los ferrocarriles con 18 millones de personas y los aviones, con cerca de 4 millones de personas. Aun así, el documento reconoce que los datos

⁶ Dirección General del Medio Ambiente (Comisión Europea), *General Union Environment Action Programme to 2020*, op.. cit.

obtenidos se limitan a aglomeraciones, ejes viarios, ejes ferroviarios y aeropuertos, con lo que las consecuencias de la contaminación acústica son aún mucho mayores de las analizadas en el mismo —tal como nosotros también hemos puesto de manifiesto en ediciones anteriores del Observatorio de Políticas Ambientales.

Sobre su aplicación, no se plantean problemas de transposición, ni de designación de las aglomeraciones e infraestructuras que entran dentro del ámbito de aplicación de la misma. Aun así, la Comisión tiene pocas pruebas que los valores límites de emisiones fijados por los Estados se estén aplicando efectivamente. También constatan un retraso significativo en la aprobación de los mapas de ruido, faltan un 20% de ellos, y sobre todo en los planes de acción necesarios para la aplicación de la Directiva de los cuales solo se han aprobado el 50%.⁷

Ello, en opinión de la Comisión, se debe esencialmente al hecho de la falta de recursos humanos y financieros que las autoridades de los estados y los entes locales invierten en esta materia que no consideran prioritaria. Una realidad ya denunciada por nosotros en anteriores ediciones del Observatorio, pues resulta ciertamente cuestionable que la legislación básica y autonómica haga recaer el grueso de las obligaciones en materia de lucha contra el ruido a las administraciones locales, sin antes dotarlas de los recursos económicos necesarios para ello. Un problema además acentuado por el hecho que el ámbito de aplicación de la Directiva ha ido ampliándose paulatinamente.

Por otra parte la Comisión también pone el acento en el dato, ciertamente ilustrativo, que a pesar de los esfuerzos hechos para redactar el 80% de los mapas de ruido, y ponerlos a disposición de los ciudadanos, estos últimos no sean conscientes de los efectos que la contaminación acústica tiene en su salud. Tal vez sería necesario, tal y como se reclama en la legislación de transparencia, que este planeamiento sea fácilmente comprensible igual que sus consecuencias⁸ — de conformidad con el artículo 5.5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁷ Un retraso que también ha sido puesto de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados [COM(2017) 63 final] ([última consulta 3 de febrero de 2018](#)).

⁸ Sobre ello se puede leer a Araguàs Galcerà, Irene, La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria, Atelier, 2016

Finalmente, en relación a la aplicación, el Informe analiza el proceso de designación de las llamadas zonas tranquilas, en aglomeraciones o en campo abierto. A criterio de la Comisión la falta de designación obedece a los temores de las autoridades sobre eventuales restricciones legales en el futuro en este ámbito. Desde nuestra perspectiva, y tal como defendimos en estas páginas el año pasado, la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva mediante la obligación de designar estas zonas tranquilas es un instrumento necesario para garantizar el derecho de los ciudadanos al descanso más allá de aglomeraciones urbanas o grandes infraestructuras.

Entrando a la evaluación de la misma, la Comisión reconoce la imposibilidad de señalar los beneficios derivados de la misma, pues estos solo pueden observarse a largo plazo —más de 20 años—. A pesar de ello considera adecuados sus contenidos y afirma que la misma *“tiene potencial para generar valor añadido europeo al crear unas condiciones de competencia equitativas en toda la UE para los operadores de infraestructuras de transporte y al contribuir a una mejor comprensión de la presencia de contaminación acústica”*.

Una conclusión ciertamente paradójica, si se tiene en cuenta que entre los objetivos de la Directiva no aparece ninguna referencia a generar valor añadido o las condiciones de los operadores de infraestructuras, sino únicamente la necesidad de elaborar mapas de ruido, ponerlos a disposición de la ciudadanía y adoptar en base a ellos acciones encaminadas a prevenir y reducir el ruido ambiental —artículo 1.1 de la Directiva.

¿Cómo puede la Comisión afirmar que los contenidos de la Directiva son adecuados y que tiene grandes potenciales cuando acaba de reconocer la falta de comprensión de los ciudadanos sobre su contenido, el retraso en aprobar planes de acción o su incapacidad —no justificada— de evaluar los beneficios de la misma?

Como conclusiones al Informe, la Comisión reconoce el retraso en la ejecución de la Directiva, pero culpa de ello a los Estados miembros y al hecho que estos hayan delegado su ejecución a organismos infraestatales por aplicación del principio de subsidiariedad. Desconociendo la realidad —desde mi punto de vista— pues como mínimo en España, es justamente la legislación autonómica la que ha permitido dar un salto de escala en la lucha contra la contaminación acústica. En cualquier caso les invita a reconsiderar sus mecanismos de designación de zonas tranquilas, olvidando que los propios estados han solicitado a la Comisión que publique nuevas orientaciones prácticas sobre las mismas.

Sobre futuras recomendaciones pone el acento en luchar contra la contaminación acústica mediante la legislación en origen que permitan medidas de reducción del ruido en el transporte. Una conclusión que comparto, si tenemos en cuenta que el tráfico rodado es la principal fuente de contaminación acústica. A pesar de ello la Comisión parece desconocer que la realidad normativa camina en otra dirección. Como ejemplo, el Reglamento (UE) núm. 540/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014⁹ sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor y de los sistemas silenciadores de recambio que obliga a partir de 2019 a instalar a los vehículos eléctricos y híbridos un sistema de aviso acústico de vehículos (SAAV) para evitar accidentes como consecuencia de la falta de ruido del motor. Una previsión que puede tener especial impacto en la contaminación acústica de los espacios públicos, como reconoce el propio Reglamento, pero que *a priori* prioriza la seguridad por encima de las nuevas emisiones.

Entre el reducido número de problemas de la Directiva, que la evaluación ha puesto de manifiesto, destaca un aspecto denunciado en las ediciones anteriores de esta publicación: su aplicación restringida. Sobre el mismo la Comisión no apunta soluciones, sino únicamente la necesidad de entablar un diálogo con los partes interesadas.

Como conclusión de la evaluación, compartimos con la Comisión, la necesidad que combatirse el ruido mediante las políticas de ordenación del espacio urbano, tal como también apuntó el VII Programa de Medio Ambiente. Desde nuestra perspectiva, y tal como defendíamos el año pasado, los instrumentos urbanísticos y territoriales son los idóneos¹⁰ para combatir esta tipología de contaminación y sobretodo prevenir en el futuro la aparición de nuevos eventuales focos de contaminación.

Nos preocupa en cambio el vínculo que el Informe hace sobre los costes económicos de la lucha contra la contaminación acústica frente a los largos plazos de recuperación de la inversión financiera. Pues nos parece evidente que se trata de políticas que aunque no tengan retorno económico directo influyen claramente en el bienestar y salud de los ciudadanos europeos y está debería ser la primera y principal preocupación de

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 27.5.2014 L 158/131

¹⁰ Como ha defendido Trayter Jiménez, Joan M., a *Derecho urbanístico de Cataluña*, sexta edición, Atelier, 2016 el planeamiento urbanístico tiene la capacidad para determinar los usos del suelo y es uno de los instrumentos más eficaces para prevenir proteger el medioambiente y singularmente evitar la contaminación acústica

cualquier gobernante. Sobre todo cuando hablamos de la segunda mayor fuente de contaminación causante de enfermedades en la UE.

Prácticamente en paralelo a la presentación de este segundo Informe, la misma Comisión organizó en abril de 2017 una conferencia titulada *Noise in Europe* para concienciar sobre los impactos negativos del ruido del transporte en la salud humana. Destaca como principal conclusión de la conferencia el hecho que a pesar que el ruido sigue siendo un problema de salud pública en Europa, existen las herramientas y soluciones para abordarlo de forma efectiva. Es decir, el problema para reducir este foco de contaminación no es otro que dar más prioridad al desarrollo de las soluciones apuntadas y a la implementación de la legislación existente.

Las opciones o herramientas apuntadas son diversas, algunas coincidentes con el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva: la introducción de la variable de competitividad como justificación para la implementación de estas políticas; reducir el ruido en la fuente; una nueva planificación urbana para combatir el ruido; aclarar algunas de las definiciones como las áreas tranquilas; la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva; la introducción del análisis costo-beneficios y la participación pública, para poner algunos ejemplos.

Otras en cambio no figuran en la Directiva, ni las recomendaciones de la Comisión, como: establecer estándares de ruido más estrictos a nivel internacional y de la UE; ajustar los valores límite teniendo en cuenta también la seguridad; internalizar los costes externos¹¹ mediante impuestos respetando el principio de quien contamina paga e introducir restricciones operacionales especialmente durante la noche.

Todo ello, como concluía la propia conferencia, es solo el comienzo y es necesario que el debate prosiga con las diferentes instituciones y partes interesadas. De hecho, como también apuntaba el Informe de la Comisión, es necesario que los Estados miembros aumenten la sensibilización de ciudadanos y responsables políticos a los diferentes niveles sobre los efectos negativos de la contaminación y la necesidad de combatirla.

En cualquier caso, nos parece este un buen punto de partida. La imprescindible evaluación de las políticas públicas desarrolladas hasta ahora y el debate sobre la necesidad de corregir aquello que no funciona e

¹¹ En línea con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 8 de julio de 2008 - Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos [COM(2008) 435 final – no publicada en el Diario Oficial]. ([última consulta 3 de febrero de 2018](#)).

implementar nuevos instrumentos que ayuden a los objetivos de la Directiva, son elementos esenciales para avanzar en la lucha contra el ruido.

3. LA AGENDA NORMATIVA EN ESPAÑA: DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2015/996 DE LA COMISIÓN, DE 19 DE MAYO DE 2015 AL ACUERDO DEL SENADO PARA RECONOCER EL TOQUE DE CAMPANAS COMO BIEN DE INTERÉS CULTURAL INMATERIAL

Ciertamente no destaca el 2017 por las novedades normativas en materia de ruido. Sin embargo hay dos apuntes, en relación a futuras novedades normativas, que nos parece destacables de señalar: el Proyecto de Orden, que transpone la Directiva 2015/996, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a evaluación y gestión del ruido ambiental y un acuerdo de la Comisión de Cultura del Senado para reconocer el toque de campanas como Bien de Interés Cultural (BIC) Inmaterial.

Sobre el Proyecto de Orden en setiembre del año 2017 tuvo lugar la consulta pública previa sobre la transposición de la Directiva 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, de conformidad con las previsiones del artículo 133 de la Ley 39/2015. Pocas semanas después, y a lo largo del mes de noviembre, tuvo lugar la audiencia pública el proyecto de Orden por la que se modifica el Anexos II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a evaluación y gestión del ruido ambiental y se transpone la Directiva 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en virtud de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a efectos de recabar la opinión de los ciudadanos, así como de las organizaciones representativas del sector.

Como se expone en la consulta pública la norma tendrá como objetivo lograr una mejor comparabilidad de los resultados de las evaluaciones del ruido ambiental, adoptando los métodos comunes de evaluación del ruido, para ser usados en procesos de evaluación del ruido ambiental en los diferentes Estados miembros. Todo ello debe contribuir a mejorar el conocimiento de la contaminación acústica producida en las grandes aglomeraciones e infraestructuras a través de los mapas estratégicos de ruido.

Sobre sus contenidos, como se relata en el preámbulo, con la modificación del anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, se sustituyen los métodos de cálculo de los índices de ruido *Lden* y *Ln* utilizados actualmente para la evaluación del ruido industrial, del ruido de aeronaves, del ruido de trenes y del ruido del tráfico rodado, por una metodología común de cálculo desarrollada por la Comisión Europea a través del proyecto «Métodos comunes de evaluación del ruido en Europa (CNOSSOS-EU)». Los cuáles serán vinculantes para los Estados miembros el 31 de diciembre de 2018, fecha límite de transposición de la Directiva.

En otro orden de cosas la Comisión de Cultura del Senado, en su sesión del día 12 de junio de 2017, aprobó una moción¹² por la que se insta al Gobierno a adoptar una iniciativa para conseguir el reconocimiento del toque de campanas como Bien de Interés Cultural (BIC) Inmaterial.

No se trata de un tema nuevo, sino recurrente en nuestra jurisprudencia contenciosa en materia de contaminación acústica y que también ha sido abordado mediante normativa autonómica y local sobre ruido. A nivel autonómico destaca en este sentido el artículo 17 del Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto en Catalunya que excluye de las condiciones de protección acústica las campanas ubicadas en los centros de culto “dados los usos que les han sido atribuidos tradicionalmente”, según justifica el precepto. Una previsión que, a nuestro entender, no cuenta con la necesaria habilitación legal y constituye una infracción del ordenamiento en materia de contaminación acústica.

Mediante ordenanzas municipales también existe una larga experiencia en intentar excluir a las campanas del ámbito de aplicación de la normativa en materia de ruido. Lo que sin duda explica la tensión existente entre el derecho al descanso y la salud y la voluntad de muchos ciudadanos de seguir escuchando el repique de las campanas, sea por motivos de fe o por mera tradición social.

Los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia son desiguales. Así por ejemplo el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia 1363/2014, de 12 de mayo (STSJ AND 4717/2014), valida la posibilidad que un Ayuntamiento excluya las campanas del ámbito de aplicación de su Ordenanza en materia de ruido, dado el arraigo social de las mismas y el carácter vecinal de la Iglesia.

¹² Los documentos que conforman el expediente (661/000538) de citada moción se puede consultar en el siguiente enlace ([última consulta 6 de febrero de 2018](#)).

En sentido contrario el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, en su Sentencia 817/2012, de 12 de noviembre (STSJ CAT 13880/2012), es taxativo al anular una Ordenanza que reducía las exigencias y los parámetros de contaminación acústica establecidos por la Ley de contaminación acústica.

En un término medio el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia 67/2011, de 2 de febrero (STSJ NA 1/2011), a pesar de reconocer el carácter vecinal de la Iglesia, y los usos y costumbres, reconoce que se debe distinguir entre la llamada de las campanas los cultos y el aviso horario de la torre campanario, en una época en que el uso del reloj individual ya es universal. Motivo por el cual entiende que este último si se debe acomodar al límite sonoro de la normativa en materia de contaminación acústica.

Estos ejemplos, que podrían ir seguidos de muchos más, justifican a mí entender que se establezca una regulación básica en la materia, aunque tal vez la declaración de Bien de Interés Cultural Inmaterial no sea la mejor manera de proteger un ámbito en el que se supera el elemento estrictamente cultural y se confronta con otros derechos como el de libertad religiosa. Pues proteger el toque de las campanas mediante una declaración de BIC puede suponer un agravio comparativo¹³ entre distintos lugares de culto y por lo tanto afectar al citado derecho de libertad religiosa.

4. CONFLICTIVIDAD EN MATERIA DE RUIDO EN EL ÁMBITO LOCAL

Tal como hemos puesto de manifiesto en anteriores ediciones del Observatorio, la administración local, por volumen pero también por ser la primera administración garante de la lucha contra el ruido, es la que mayor número de contenciosos recibe en esta materia. Paradójicamente la administración con menos recursos es la que ha de asumir mayores responsabilidades, una contradicción en que probablemente nacen algunos de los problemas de aplicación de la legislación apuntados por la Comisión Europea.

¹³ Sáez Martínez, Gil José, *Contaminación acústica y libertad religiosa en España*, Editorial Académica Española, 2017, 56 pág.

En la edición de este año analizamos la jurisprudencia en el ámbito local, que periódicamente recogen los recopilatorios de la *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*,¹⁴ destacando aquellas que nos parecen más importantes agrupadas en dos grupos: conflictos por inactividad municipal e impugnación de disposiciones de carácter general.

4.1 CONFLICTOS POR INACTIVIDAD MUNICIPAL

De las cuatro sentencias estudiadas en materia de inactividad municipal en relación a la contaminación acústica destacan las dos primeras por el hecho que el tribunal no aprecia la existencia de la misma por falta de prueba suficiente.

Así en la primera de ellas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 258/2017, de 4 de mayo (STSJ CAT 4656/2017), el Tribunal desestima las pretensiones de la actora, que denunciaba el Ayuntamiento por inactividad por el ruido que sufría, además de exigir la nulidad de la licencia y una indemnización por la inactividad municipal. El Tribunal considera que la actora no ha aportado prueba suficiente que acredite las molestias denunciadas. En cambio el Ayuntamiento denunciado sí que ordenó el cese de la actividad de bar y requirió del titular de dicho negocio un informe relativo a los niveles de contaminación acústica de la vivienda de la recurrente por que se aportó un certificado en que se acreditó que los resultados de dB están dentro de la legalidad.

En términos idénticos, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, en su sentencia 454/2016 de 5 de diciembre de 2016 (STSJ ICAN 2796/2016) —no analizada en el Observatorio de 2016— también desestima la pretensión de un particular por la inactividad del Ayuntamiento a la hora de evitar los ruidos sufridos en su vivienda. Entiende el Tribunal que no se dan las condiciones para considerar que el ruido producido afectaba inviolabilidad del domicilio y del derecho a la salud, pues ni siquiera el Informe emitido efectuó la medición acústica desde el interior de la vivienda. A pesar de ello la Sentencia considera deseable la existencia de una Ordenanza municipal a fin de regular las actividades populares objeto del contencioso.

En sentido contrario, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 314/2017, de 27 de junio, (STSJ NA 224/2017) el Tribunal sí que estima la existencia de inactividad municipal al entender

¹⁴ AA.VV., “[Recopilatorios enero-diciembre 2017](#)” dirigidos por Eva Blasco, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, CIEMAT, 2017 (última consulta 3 de febrero 2018).

que no desarrolló la actividad material suficiente, y no meramente formal, en control, vigilancia o corrección de la actividad denunciada por contaminación acústica. Destaca de la citada sentencia que relata los requisitos jurisprudenciales por los cuales se puede imputar responsabilidad a la administración por inactividad¹⁵ frente al ruido:

a) Debe tratarse de una inactividad imputable a la Administración en las funciones que normativamente tenga asignadas. Por ello no solo es exigible en las fases iniciales de control (en su caso otorgamiento de licencias...) sino también en las posteriores de desarrollo de la actividad e incluso en la posterior de desmantelamiento de la actividad en su caso.

b) La actividad debida debe ser material y no meramente formal. No basta con que la Administración realice cualesquiera actividades de control, vigilancia o corrección sino que tal actividad desplegada debe ser material y efectiva. (...)

c) La actividad debe ser integral y no fragmentaria. En conexión a la "eficacia" y "adecuada adopción de medidas" por parte de la Administración, debe exigirse una actuación administrativa integral que se dirija a solventar las inmisiones acústicas antijurídicas, no bastando actuaciones fragmentarias que por su naturaleza son "per se" insuficientes e ineficaces.

d) La actividad debe ser suficiente, proporcionada y apropiada a los hechos y conducente (elemento teleológico) a controlar y evitar el ruido antijurídico (STJ de Aragón de 29-5-2006; JUR 2007\86251).

e) La actividad de la Administración debe ser efectiva en el aspecto temporal. Es decir la actividad debe ser desplegada en un tiempo acorde con la relevancia del ruido, pudiendo acordar a tal fin medidas cautelares. Una actividad material efectiva pero tardía no puede considerarse suficiente a los efectos de enervar la responsabilidad por los daños que ya se hayan podido causar al perjudicado (STSJ Galicia de 1-2-2007 JUR 2008\325395).

¹⁵ Sobre inactividad frente al ruido se puede leer a Pérez Sáez, Rocío a "Ruido: en materia de ruido se considera inactividad administrativa la adopción de medidas ineficaces para evitarlo". *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 9, 2017, pág. 163-167

Finalmente, como último ejemplo de inactividad una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 528/2017, de 20 de septiembre (STSJ PV 2806/2017) que confirma una sentencia de instancia. En ella se condena a la administración a resarcir a los recurrentes en concepto de responsabilidad patrimonial derivada del defectuoso funcionamiento del servicio público consistente en no haber adoptado durante largos años medida alguna para evitar que se sucedieran los ruidos procedentes de un local de hostelería.

Destaca de este pronunciamiento el hecho que la Sala hace recaer únicamente la responsabilidad sobre la administración y no sobre el causante directo del daño. Pues a criterio de la misma la condena es por inactividad, y de pasividad es únicamente responsable el ayuntamiento — que autorizó la apertura y tenía que garantizar que el funcionamiento del local respetaba las condiciones bajo las cuales se autorizó su explotación—. La Sala también recuerda que para que exista condena no es necesario que el ruido haya lesionado efectivamente la salud de las personas afectadas sino que basta con que les haya impedido utilizar su vivienda en términos de razonable tranquilidad. Para ello se pueden tener en cuenta factores como la superación de los límites impuestos, la intensidad, los horarios en que se produce o la duración temporal entre otros.

4.2 Impugnación de disposiciones de carácter general

En materia de disposiciones de carácter general analizamos tres sentencias, sobre materias de índole diversa, pero que tienen el ruido como elemento común: una Ordenanza reguladora de la Tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación, un Plan Zonal de Protección Acústica y un Plan General Urbanístico.

En la primera de ellas —Sentencia 341/2017, de 5 de abril (STSJ CV 1506/2017)—, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana estudia la legalidad de una Ordenanza reguladora de la Tasa por prestación de servicios para la protección de la contaminación. Se cuestiona que en la misma se quiera hacer pagar una tasa con independencia del resultado de la inspección, por la mera prestación de servicios de inspección.

Aplicando el principio de la legislación europea de “quien contamina paga” la Sala considera que son los titulares de las actividades efectivamente contaminantes las que deban asumir los costes de las investigaciones preventivas. Por ello anula el precepto que imputaba la tasa a los meros denunciadores en el supuesto que la inspección acreditase que el denunciado cumple con la normativa. Entiende la Sala que no puede recaer

el coste de los servicios sobre personas que no contaminan y que además contribuyen legítimamente a la acción preventiva de la contaminación.

La segunda sentencia en la materia es del Tribunal Supremo 1035/2017, de 13 de junio (STS 2401/2017).¹⁶ En ella se confirma de forma prácticamente íntegra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 252/2015, de 1 de abril (STSJ M 4607/2015), que había validado el Plan Zonal Específico de la Zona de Protección Acústica Especial del Distrito Centro de Madrid a excepción de unos pocos preceptos que fueron anulados —en relación a la exigencia de plazas de aparcamiento para las nuevas actividades de hostelería; sobre el distinto procedimiento autorizatorio aplicable a las actividades que se desarrollaban en edificios residenciales o no; así como la habilitación al Ayuntamiento de reducir el horario de cierre de los establecimientos con posterioridad a la aprobación del Plan.

Ahora el Supremo valida los argumentos del Tribunal de instancia pero vuelve a habilitar al Ayuntamiento para reducir el horario de cierre de los establecimientos con posterioridad a la aprobación del Plan. Al entender que no necesariamente todas las medidas deben contenerse en el Plan Zonal, pues las medidas de corrección de la contaminación acústica tienen que ser proporcionadas con las restricciones que imponen y compatibles con las circunstancias cambiantes.

La tercera, y última sentencia analizada en materia de disposiciones de carácter general es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco 530/2016, de 30 de noviembre (STSJ PV 3703/2016) —que no había sido estudiada en el Observatorio del año pasado— que analiza el planeamiento general de un municipio. En el citado plan urbanístico se proyectaban nuevos crecimientos residenciales sobre la hipótesis que una carretera que cruza el municipio se convirtiese en el futuro en una calle urbana como consecuencia de la construcción de una variante. Por ello, a pesar que todos los ámbitos y actuaciones que se contemplan para el desarrollo residencial se situaban en el momento de aprobación del Plan fuera de los límites de los Objetivos de Contaminación Acústica, entiende el planificador que esta situación se va a solventar en el futuro.

La Sala pero entiende que no existe ningún dato que permita afirmar que la variante vaya a ser una realidad, por ello la planificación efectuada

¹⁶ Sobre la misma se puede leer a Sospedra Navas, Francisco José. “Ordenanzas municipales: contenido y límites de los Planes de Protección Acústica en Zonas de Protección Especial: comentario a la STS, Sección 4ª, de 13 de junio de 2017”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 9, 2017, pp. 139-146

en base a hipótesis se entiende no acorde al ejercicio de las potestades discrecionales en materia de planeamiento.

5. LA STS 575/2017, DE 3 DE ABRIL: UN NUEVO CAPÍTULO DEL ETERNO CONFLICTO ENTRE AENA Y LA URBANIZACIÓN SANTO DOMINGO POR EL SOBREVUELO DE AVIONES QUE ATERRIZAN EN BARAJAS

Han pasado prácticamente diez años des que Tribunal Supremo dictara la Sentencia de 13 de octubre de 2008 (STS 5745/2008) en la que reconocía que los vecinos Ciudad Santo Domingo habían padecido la vulneración de su derecho fundamental a la intimidad domiciliaria como consecuencia del ruido producido por el sobrevuelo de aviones de Barajas y les reconocían el derecho a que la Administración adoptara las medidas precisas para que cese la causa de esa lesión.

Des de entonces, como hemos apuntado anteriormente en estas páginas, la administración ha desarrollado una extensa labor por impedir que estos tipos de reclamaciones se le reprodujeran en otros aeropuertos o vecindarios y por ello impulso la aprobación de la Ley 5/2010, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea con el objetivo de garantizar el justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de los dueños de los bienes subyacentes alrededor de los aeropuertos.

Modificación legislativa que, como apuntó la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011 (STS 2179/2011), tenía como objetivo inicial resolver la problemática ejecución de la Sentencia de 13 de octubre de 2008. El intento resultó infructuoso en aquel momento, pues la Sala entendió que no se daba el equilibrio impuesto por la norma y continuaban por ello las lesiones que habían dado lugar a la citada Sentencia. Conclusión que se reiteró dos años después en la Sentencia de 7 de octubre de 2013 (STS 5603/2013) en que de nuevo el Tribunal reiteró la necesidad de que AENA adoptara las medidas necesarias para cesar el ruido causante de las molestias a los vecinos mediante una valoración global de las diversas alternativas.

En este contexto llegamos a la Sentencia del Tribunal Supremo 575/2017, de 3 de abril (STS 1189/2017), en que la Sala recuerda que corresponde a la Administración adoptar las medidas adecuadas sobre la ejecución y a la Sala únicamente el control de las mismas. Por ello la pretensión de los afectados de cesar los sobrevuelos de la urbanización no

pueden acogerse por la Sala, sin perjuicio de aceptar que la sentencia no está ejecutada. Entiende el Tribunal que el cese de los sobrevuelos no es la única vía de obtener la eliminación del ruido excesivo.

En este contexto la nueva Sentencia pone de manifiesto que la entrada en vigor el 13 de junio de 2016 del Reglamento (UE) 598/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo al establecimiento de normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión aporta una posible solución a la ejecución de la inicial de 13 de octubre de 2008.

La Sala repasa las novedades aportada por esta nueva reglamentación, como la supresión de las aeronaves más ruidosas, la necesidad de adoptar medidas adicionales de reducción del ruido de conformidad con la metodología del enfoque equilibrado en los aeropuertos en que la contaminación acústica sea problemática, y finalmente la previsión que los Estados miembros deben adaptar sus evaluaciones de restricciones operativas en la legislación nacional para cumplir plenamente el método estándar de cálculo de niveles de ruido en el entorno de aeropuertos civiles.

A pesar de tratarse de una norma no vigente al dictar la Sentencia de 13 de octubre de 2008 objeto de ejecución, la Sala tiene en cuenta que al tratarse de una situación que puede ser permanente y constante —y por ello supera la mera situación temporal de 2008— debe ser ahora tenida en cuenta.

Partiendo de la anterior premisa la Sala concluye que la nueva reglamentación europea debe ser aplicada por la Administración en relación a la posibilidad de introducir restricciones operativas relacionadas con el ruido en Barajas. Por ello detalla el procedimiento a seguir de conformidad con el citada Reglamento, afirmando que *“ha de desarrollarse un proceso en que se evalúe la relación coste-eficacia organizando un proceso de consulta con las partes interesadas que no son solo los residentes locales afectados por el ruido sino también las empresas situadas en las inmediaciones, los operadores de los aeropuertos, los proveedores de servicios, etc.”*, de conformidad con la previsión contemplada al artículo 6 del Reglamento (UE) 598/2014.

Disponiendo así mismo que *“tras la evaluación del "enfoque equilibrado", la notificación de la decisión irá acompañada de un informe escrito que explique las razones para la introducción de la restricción operativa, el objetivo de reducción del ruido fijado para el aeropuerto, las*

medidas contempladas para cumplir dicho objetivo, y la evaluación de la relación coste- eficacia probable de las distintas medidas contempladas, incluido, cuando proceda, su impacto transfronterizo.” —requisitos contemplados en el artículo 5 del Reglamento 598/2014—. Todo ello sin perjuicio del control que la Comisión, a petición de un Estado o por iniciativa propia, puede ejercer en el proceso de introducción de una restricción operativa, de acuerdo con lo previsto al artículo 8 del Reglamento.

A criterio de la Sala, *“a tales premisas debe atender la Administración en la ejecución de la sentencia teniendo que en cuenta que los niveles de ruido por violación de intimidad domiciliaria en la Sentencia a ejecutar de 13 de octubre de 2008 deben ser también comprobados en el interior de los mismos pues tales fueron los valores tomados en cuenta en la sentencia inicial como más arriba hemos indicado”*.

Con ello la Sala busca desarrollar la manera de ejecutar la Sentencia sin tener que entrar en el fondo del tema, pues como reiteradamente afirma las restricciones operativas no pueden ser acordadas por un órgano judicial sino por la administración.

6. CONCLUSIONES

Un año más el estudio de las principales novedades en materia de ruido pone en evidencia la tensión existente entre en derecho de los ciudadanos a un medio ambiente libre de contaminación acústica y todo otro conjunto diverso de derechos e intereses contrapuestos —que van de la seguridad al desarrollo económico para justificar el mantenimiento de actividades contaminantes.

Otra vez volvemos en estas páginas a poner de relieve la existencia de estos intereses contrapuestos. Lo que explica, probablemente, porque el ruido sigue siendo un grave problema de salud pública en Europa, a pesar de existir herramientas y soluciones para abordarlo de forma efectiva.

La solución, aparentemente sencilla, consiste como indican la conclusiones de *Noise in Europe* en dar más prioridad en el desarrollo de las soluciones apuntadas y en la implementación de la legislación vigente. Prioridad que, como la propia Comisión europea afirma, requiere aumentar la sensibilización de ciudadanos y responsables políticos sobre los peligros de la contaminación acústica.

Por ello sería importante no solo garantizar la accesibilidad a los instrumentos de planificación acústica, sino especialmente su comprensión por parte de los ciudadanos, para asegurar una transparencia efectiva de estos instrumentos.

En paralelo es necesario una política que actúe directamente sobre los emisores de la contaminación acústica, para combatirla en origen, pero también que desarrolle una planificación urbana que garantice la vida en entornos libres de contaminación acústica.

En la contaminación en origen uno de los grandes caballos de batalla de los próximos años será sin duda la substitución progresiva del parque de automóviles de motor por vehículos eléctricos o híbridos. Una oportunidad para atajar de raíz la principal fuente de contaminación acústica en Europa, pero que obliga también a una reflexión sobre la seguridad y el impacto de la incorporación en estos vehículos del mecanismo obligatorio de aviso acústico.

Por otra parte, y en línea al informe de la Comisión del VII Programa de Medio Ambiente, es necesario incorporar la lucha contra la contaminación acústica en las políticas de ordenación del espacio urbano. Sin duda la incidencia de las nuevas modalidades de alojamiento turismo, con las viviendas de uso turístico, o el importante incremento de terrazas en el espacio público la última década —consecuencia indirecta de la prohibición de fumar en el interior de locales— ha agudizado esta necesidad.¹⁷

En materia de conflictividad persiste la necesidad de dotar a los municipios de mayores recursos para implementar las políticas de contaminación acústica, lo que sin duda ayudaría a reducir muchos de los conflictos planteados por inactividad de la administración. También sería positivo, como apunta el acuerdo del Senado analizado, regular con carácter básico el ruido producido por las campanas, atajando decenas de conflictos que anualmente se suceden en muchos de nuestros municipios. Y abordar finalmente una solución, mediante la nueva regulación europea sobre restricciones operativas en aeropuertos, que diera cumplimiento finalmente a la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2008.

¹⁷ Sobre la tensión existente entre el descanso de los vecinos y la incidencia de nuevas actividades en las ciudades se puede leer la reflexión de García Ruiz, Ascensión, en *Green Criminology. El ruido: un intruso en el Derecho penal medioambiental*, Edisofer, SL, Madrid, 2017 y su reflexión al entorno del derecho al silencio y el derecho al ruido en las ciudades, pág. 250-255.

Concretar soluciones en estas materias, sensibilizando en paralelo a la población sobre esta problemática ambiental —tal como sucede ya en la actualidad con la contaminación atmosférica— daría credibilidad a la necesidad de priorizar la lucha contra ruido, pasando de la retórica a los hechos concretos.

7. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., “Recopilatorios enero-diciembre 2017” dirigidos por Eva Blasco, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, CIEMAT, 2017

AGENCIA Europea del Medioambiente, *Noise in Europe 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014

ARAGUÀS GÀLCERÀ, Irene, *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Atelier, 2016

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*. [COM/2017/0151 final], 2017

COMISIÓN Europea, *Summary of the main statements and discussion points Noise in Europe conference - 24 April 2017*, 2017

COMISIÓN Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados* [COM(2017) 63 final], 2017

COMISIÓN Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 8 de julio de 2008 - Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos* [COM(2008) 435 final – no publicada en el Diario Oficial], 2018.

DIRECCIÓN General del Medio Ambiente (Comisión Europea), *General Union Environment Action Programme to 2020. Living well, within the limits of our planet*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014

EUROSTAT (Comisión Europea), *Urban Europe: Statistics on Cities, Towns and Suburbs*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2016

GARCÍA RUIZ, Ascensión, en *Green Criminology. El ruido: un intruso en el Derecho penal medioambiental*, Edisofer, SL, Madrid, 2017

PÉREZ SÁEZ, Rocío. “Ruido: en materia de ruido se considera inactividad administrativa la adopción de medidas ineficaces para evitarlo”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 9, 2017

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. “Ordenanzas municipales: contenido y límites de los Planes de Protección Acústica en Zonas de Protección Especial: comentario a la STS, Sección 4ª, de 13 de junio de 2017”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 9, 2017

SÁEZ MARTÍNEZ, Gil José, *Contaminación acústica y libertad religiosa en España*, Editorial Académica Española, 2017.

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