

XXX

## Ruido: una política europea de difícil aplicación local

JOSEP M. AGUIRRE i FONT

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL IMPULSO EUROPEO EN LA LUCHA CONTRA EL RUIDO. 2.1. La dificultad de disminuir significativamente el ruido en el horizonte 2020. 2.2. La entrada en vigor 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. 2.3. Las recomendaciones de la Organización Mundial para la Salud en materia de ruido para Europa. 3. LA DIFICULTAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EVITAR LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. 3.1. Sentencia del TEDH, asunto Cuenca Zarzoso v. España, 16 de enero de 2018: la lucha contra el ruido exige el respeto efectivo, no teórico, de derechos. 3.2. Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2018: la legalidad de los controles “sorpresivos” en materia de contaminación acústica. 3.3. La inactividad municipal en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia. 3.4. La regulación y planificación del ruido por parte de las administraciones locales. 4. LAS NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE RUIDO. 4.1. Las novedades en la legislación estatal: la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre y el reconocimiento del toque manual de campanas como patrimonio cultural inmaterial. 4.2. Las novedades en la legislación autonómica: la adecuación de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica valenciana a las infraestructuras integradas en conurbaciones urbanas. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Un año más dos tendencias contrapuestas se ponen de relieve en estas páginas: el incremento progresivo de las exigencias europeas en materia de contaminación acústica y la dificultad de implementarlas a nivel local. Dan prueba de ello, por un lado, la guía sobre contaminación acústica

editada por la Organización Mundial de la Salud que pone el acento en la necesidad de reducir significativamente los valores máximos de ruido recomendados para infraestructuras de movilidad. En el otro extremo, la Agencia Europea de Medio Ambiente, que pone de manifiesto la dificultad de asumir el objetivo de disminuir significativamente la contaminación acústica para 2020. Elemento que también confirma la jurisprudencia de las diferentes instancias, desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta los tribunales superiores de justicia, que dan fe de la gran dificultad para aplicar estas políticas a nivel local.

**PALABRAS CLAVE:** Ruido. Contaminación acústica. Medioambiente. Municipio. Patrimonio cultural. Infraestructura. Transporte.

**KEYWORDS:** Noise. Noise pollution. Environment. Municipality. Cultural heritage. Infrastructure. Transport.

## 1. INTRODUCCIÓN

El análisis de la evolución de la lucha contra contaminación acústica, en estas páginas, ha estado marcado desde el inicio por dos variables: el impulso a nivel europeo —gracias a la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (DRA) y al trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS)— y la dificultad a nivel local y autonómico de su correcta implementación.

Un año más damos cuenta de estas dos realidades que se vislumbran a nivel europeo, por una parte, en el *Environmental indicator report 2018*<sup>1</sup> de la Agencia Europea del Medioambiente que pone de manifiesto la dificultad de disminuir significativamente el ruido en el horizonte 2020. Pero por otra, en la entrada en vigor de la Directiva 2015/996 por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido<sup>2</sup> y la *Environmental Noise Guidelines for the European Region*<sup>3</sup>, de la OMS, que apuestan por

---

<sup>1</sup> Las principales novedades del [Environmental indicator report 2018](#) en materia de ruido del se pueden consultar en este enlace (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>2</sup> El texto de la Directiva fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 1 de julio de 2015, pero su entrada en vigor se ha demorado —en el caso español— hasta el pasado 31 de diciembre de 2018 en que entró en vigor la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005

<sup>3</sup> El [Environmental Noise Guidelines for the European Region](#) de la Organización Mundial de la Salud se puede consultar en este enlace (última consulta 1 de febrero de 2019).

la adaptación de la DRA a mayores exigencias fruto del progreso técnico y científico.

Pero también en la jurisprudencia —sea del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), del Tribunal Supremo (TS) o de los tribunales superiores de justicia— que pone de manifiesto la tensión constante entre los derechos de los ciudadanos y la dificultad administrativa de garantizarlos a nivel local. Así como en el esfuerzo de la legislación estatal y autonómica de buscar soluciones normativas que lo resuelvan, aunque probablemente sin los recursos económicos suficientes.

Levantamos acta, nuevamente, en este trabajo de esta realidad compleja a través del análisis de los citados documentos y sentencias. Analizando primero los avances de las políticas europeas en la lucha contra el ruido, para valorar posteriormente su aplicación mediante la jurisprudencia de las diferentes instancias, así como las pocas novedades normativas producidas este último año a nivel estatal y autonómico.

## **2. EL IMPULSO EUROPEO EN LA LUCHA CONTRA EL RUIDO**

### **2.1. LA DIFICULTAD DE DISMINUIR SIGNIFICATIVAMENTE EL RUIDO EN EL HORIZONTE 2020**

Han pasado cinco años desde la aprobación de la Decisión 1386/2013/UE<sup>4</sup> por la cual se adoptó el VII Programa de Medio Ambiente hasta 2020 titulado «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». Un documento que ponía en evidencia que el 65% de los habitantes de grandes zonas urbanas estaban expuestos a altos niveles de ruido y que en un 20% de ellos podían tener problemas de salud como consecuencia del ruido, concluyendo la necesidad de luchar contra el ruido en su origen y mejorar el diseño urbano para reducirlo en el horizonte 2020.

El VII Programa de Medio Ambiente llega pues a su final y este 2018 el *Environmental indicator report* de la Agencia Europea del Medioambiente ya admite que dos factores dificultarán el objetivo de disminuir significativamente la contaminación acústica para 2020: el incremento del sector del transporte (el tráfico rodado, pero también las aeronaves) y el incremento de habitantes en aglomeraciones urbanas. Se da la paradoja que justamente la crisis económica que asoló Europa la pasada

---

<sup>4</sup> Su contenido se puede consultar en el siguiente enlace: [Decisión 1386/2013/UE](#) (última consulta 1 de febrero de 2019).

década había hecho disminuir significativamente el tráfico y posiblemente también el número de ciudadanos en grandes aglomeraciones. La recuperación económica de los últimos años invierte esa tendencia y al mismo tiempo agudiza algunos de los problemas indirectos de la misma como es el caso de la contaminación acústica.

Como consecuencia de esta dinámica, y como se pone de manifiesto en el mismo informe, los esfuerzos para reducir la contaminación acústica se ven compensados por el aumento de personas que están expuestas a ella y el aumento del tráfico, con lo cual es poco probable que se alcance el objetivo para 2020.

Las perspectivas a largo plazo no son demasiado esperanzadoras en este sentido. Pues el aumento del tráfico<sup>5</sup>, como consecuencia del crecimiento económico y la expansión de redes, o la tendencia al aumento del espacio urbanizado<sup>6</sup> en las grandes urbes, conllevará con toda probabilidad, a un aumento de la contaminación acústica y del número de ciudadanos afectados.

A pesar de ello, la política europea de sustitución de los vehículos de combustión por vehículos eléctricos, *a priori*, ofrece una posibilidad de reducir la contaminación acústica producida por el tráfico. Pues los vehículos eléctricos son mucho menos ruidosos que los vehículos de combustión a velocidades bajas. Aunque no es menos cierto que justamente en relación a los vehículos eléctricos la normativa europea exigirá la instalación de generadores de sonido artificial en todos ellos.

Sea como fuere, la progresiva introducción de vehículos eléctricos ofrece una oportunidad para reducir la contaminación acústica especialmente en las grandes urbes, pues el tráfico rodado sigue siendo la principal fuente de contaminación acústica dentro y fuera de las ciudades.

Este será sin duda uno de los grandes caballos de batalla en la redacción del VIII Programa de Medio Ambiente, como demuestra el compromiso de la Comisión Europea y los ministros competentes de

---

<sup>5</sup> Da prueba de ello el documento de la Comisión Europea de 2016 titulado [EU reference scenario 2016 Energy, transport and GHG emissions Trends to 2050](#) se puede consultar en este enlace. (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>6</sup> Como acredita el estudio de Eurostat titulado [Urban Europe statistics on cities, towns and suburbs](#) publicado en 2016 y que se puede consultar en este enlace. (última consulta 1 de febrero de 2019).

Alemania, Francia, Suecia y Polonia para acelerar el despliegue de la “alianza europea” de baterías eléctricas de este mismo 2018<sup>7</sup>.

## **2.2. LA ENTRADA EN VIGOR 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 MEDIANTE**

A pesar de la dificultad de cumplir con la exigencia de disminuir significativamente la contaminación acústica para 2020, fijada en el VII Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea (UE), los estados miembros han seguido dando pasos este 2018 para garantizar la efectividad de la Directiva sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

En este sentido el pasado 31 de diciembre de 2018 entró en vigor la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, 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 la evaluación del ruido ambiental —publicada en el Boletín Oficial del Estado del jueves 13 de diciembre de 2018.

Recordemos que el citado Anexo II del Real Decreto 1513/2005 incorporaba los métodos comunes de evaluación del ruido previstos en el Anexo II de la DRA. Unos métodos que de conformidad con el artículo 12 de la citada DRA debían ser adaptados por parte de la Comisión “al progreso técnico y científico”.

Con este objetivo la Comisión desarrolló un marco metodológico para la evaluación común del ruido, a través del proyecto titulado «Métodos comunes de evaluación del ruido en Europa» («CNOSSOS-EU») y que fue dirigido por el Centro Común de Investigación, con estrecha consulta con el Comité establecido en virtud del artículo 18 de la Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y con otros expertos de los Estados miembros. Los resultados se publicaron en el informe de referencia del Centro Común de Investigación acerca del proyecto CNOSSOS-EU.<sup>8</sup>

Así pues, con la modificación del anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, se sustituyen los métodos de cálculo de los

---

<sup>7</sup> Sobre la misma se puede consultar [la web de la Comisión Europea](#) (última consulta 1 de febrero de 2019), pero también noticias aparecidas en [prensa EFE](#) (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>8</sup> Métodos comunes de evaluación del ruido en Europa (CNOSSOS-EU) — Informe de referencia del Centro Común de Investigación, EUR 25379 EN. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012 — ISBN 978-92-79-25281-5

índices de ruido *Lden* y *Lnight* 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.

Con la entrada en vigor la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005 se incorpora al Derecho español 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 el límite del plazo previsto para ello: 31 de diciembre de 2018.

### **2.3. LAS RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA SALUD EN MATERIA DE RUIDO PARA EUROPA**

El proceso de adaptación de los anexos de la DRA no finaliza aquí sino que, de conformidad con el artículo 12 de la misma, deben adaptarse también los anexos I y III dedicados a los indicadores de ruido *Lden* y *Lnight* y métodos para evaluar los efectos nocivos del ruido, respectivamente. Es justamente en relación al anexo III que adquiere importancia la publicación de la *Environmental Noise Guidelines for the European Region* de la OMS que servirá de pauta para la revisión del mismo. La citada revisión se inició el 2015 y los estados miembros ya han expresado el deseo de que las nuevas directrices guíen su revisión.

El trabajo de la OMS nace de la lógica preocupación de los actores públicos y ciudadanía para abordar la lucha contra la segunda fuente de contaminación ambiental, con incidencia en la salud de la población en Europa, que afecta —solo por el ruido del tráfico rodado— a 100 millones de personas en la UE y que supone la reducción de al menos 1,6 millones de años de vida saludable a estos. Lo que llevó a la OMS a desarrollar este trabajo, a petición de los Estados Miembros en la V Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Salud.

El documento, pionero a nivel mundial, ofrece recomendaciones a los actores públicos para proteger la salud humana del ruido. Las nuevas directrices suponen la evolución de otros trabajos previos de la OMS como las directrices de ruido de la comunidad de 1999 o las directrices sobre ruido nocturno en Europa de 2009.

Lejos de constituir un documento aislado de la política Europa, las directrices no solo son compatibles con los indicadores de la DRA, sino que las mismas se han construido parcialmente a partir de los estudios sobre los efectos del ruido hechos en Europa.

El documento plantea cuatro grandes retos: reducir la exposición al ruido, mientras se conservan las áreas tranquilas; promover intervenciones para reducir la exposición al ruido y mejorar la salud; coordinar los enfoques para controlar las fuentes de ruido y otros riesgos ambientales para la salud, e informar e involucrar a las comunidades que pueden verse afectadas por un cambio en la exposición al ruido.

Las directrices, pensadas para guiar la reducción de la exposición al ruido y el diseño de políticas efectivas para ello, se dirigen a los expertos y responsables de la toma de decisiones, sean autoridades nacionales o locales. Pero también puede ser utilizadas por otros actores públicos o privados para concienciar o alentar acciones dirigidas a la protección de la población.

La guía tiene por objetivo principal valorar el impacto del ruido en diferentes circunstancias, por ello, propone que sus recomendaciones sean incorporadas en las políticas nacionales de salud, para evaluar el impacto y los riesgos sobre los ciudadanos y los beneficios potenciales asociados con las políticas e intervenciones relacionadas con el ruido ambiental.

Destaca de la citada guía una reducción significativa de los valores recomendados para infraestructuras de movilidad. Así, por ejemplo, en relación al tráfico rodado no se recomienda superar los 53 dB de día o los 45 de noche, por los problemas de salud o efectos adversos sobre el sueño que produce. Unos límites que se fijan en 54 dB de día y 44 de noche en los ferrocarriles o 45 dB de día y 40 de noche en las aeronaves.

Unas horquillas que disminuyen significativamente los valores límite de inmisión de ruido aplicables a “nuevas” infraestructuras viarias, ferroviarias y aeroportuarias que actualmente se sitúan en una horquilla de entre los 45 y 70 dB en función del horario y el tipo de suelo. Pero que aumentan en las infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias preexistentes hasta los 80 o 90 dB en función del tipo de suelo —tablas del anexo III 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.

No se trata de valores límites introducidos mediante criterios subjetivos, sino que la OMS, basándose en evidencias científicas, argumenta porqué la superación de los mismos puede conllevar riesgos ciertos de problemas cardíacos, hipertensión, molestias a la población, discapacidad auditiva o bien limitar la capacidad de lectura y comprensión oral de los niños. Así, por ejemplo, en relación a los problemas cardiovasculares el aumento del ruido del tráfico rodado de los 53 dB hasta

los 59,3 dB aumenta un 5% el riesgo relativo a los problemas cardíacos. Recordemos que, en España, de conformidad con la regulación básica, las nuevas infraestructuras en sectores residenciales pueden llegar hasta los 60 dB y las preexistentes superar este límite si bien es cierto que la normativa autonómica puede reducir estos valores.<sup>9</sup>

Los trabajos para mejorar la salud requerirán pues de un esfuerzo importante, no solo en términos normativos o de planificación, sino singularmente en inversiones en las propias infraestructuras o restricción de la circulación en las mismas.

### **3. LA DIFICULTAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA EVITAR LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

La evolución normativa a nivel europeo no esconde, sin embargo, otra realidad que el año 2018 ha puesto nuevamente de manifiesto en la lucha contra el ruido: la dificultad de garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de contaminación acústica por parte de la administración local.

Dan fe de ello las principales resoluciones del TEDH, del Tribunal Supremo o de los tribunales superiores de justicia recaídas durante el último año y que analizamos a continuación.

#### **3.1. SENTENCIA DEL TEDH, ASUNTO CUENCA ZARZOSO V. ESPAÑA, 16 DE ENERO DE 2018: LA LUCHA CONTRA EL RUIDO EXIGE EL RESPETO EFECTIVO, NO TEÓRICO, DE DERECHOS**

Hemos tenido este 2018 un nuevo pronunciamiento del TEDH, el asunto Cuenca Zarzoso v. España de 16 de enero de 2018<sup>10</sup>, sobre contaminación acústica que confirma su conocida jurisprudencia en la materia y, de nuevo, corrige la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional —concretamente la STC 150/2011, de 29 de septiembre de 2011.

Estrasburgo viene configurando desde hace años dos requisitos para reconocer la vulneración del artículo 8 del Convenio en materia de

---

<sup>9</sup> [El Código del Ruido](#), seleccionado y ordenado por María del Carmen Martín Moreno y editado por el BOE da buena cuenta de ello. Se puede consultar la última versión actualizada a 2019 en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>10</sup> El texto de la sentencia se puede consultar en el siguiente enlace: [Sentencia del TEDH de 16 de enero de 2018, demanda núm. 23383/12, Cuenca Zarzoso c. España.](#)

contaminación acústica: el primero es que los ruidos alcancen el “umbral mínimo de gravedad” y el segundo es que los mismos afecten a alguno de los bienes protegidos por el artículo 8 del Convenio “respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”.

La sentencia, del asunto Cuenca Zarzoso v. España, que ahora estudiamos,<sup>11</sup> tiene un evidente paralelismo con el caso Moreno Gómez c. España (n.º 4143/02 de 16 de noviembre de 2004) en que el TEDH también corregía una sentencia del Tribunal Constitucional. En ambos casos no solo se da una situación prácticamente idéntica, sino que los hechos enjuiciados en las dos sentencias han tenido lugar en el mismo vecindario y a pocos metros entre ellos.

Por ello, la sentencia de este 2018 reproduce algunos de los principios generales relevantes ya mencionados en el caso Moreno Gómez c. España y que son claves para resolver el asunto que sintetizamos en los siguientes puntos:

- El individuo tiene derecho al respeto de su domicilio, concebido no sólo como el derecho a un simple espacio físico, sino también como el derecho a disfrutar con toda tranquilidad de dicho espacio. Las vulneraciones del derecho de respeto al domicilio no son solamente las de índole material sino también los ruidos, emisiones, olores u otras injerencias (ver Hatton y otros c. Reino Unido, anteriormente citado § 96).
- El artículo 8 no solo tiene por objeto esencial el proteger al individuo contra las injerencias arbitrarias de los poderes públicos, sino que también puede implicar la adopción por parte de los poderes públicos de medidas encaminadas al respeto de los derechos garantizados por el mismo en las relaciones de las personas entre sí (ver entre otros Stubbings y otros c. R. Unido, sentencia del 22 de octubre 1996, compilación de las sentencias y decisiones 1996-IV, pp.1505§ 62; Surugiu c. Rumania, anteriormente citado § 59).
- El Convenio apunta a proteger unos “derechos concretos y efectivos”, y no “teóricos o ilusorios” (ver, entre otros

---

<sup>11</sup> Sobre la sentencia se puede leer a Campoy Miñarro, Manuel, “Víctimas del ruido: ¿deben responder las Administraciones Públicas?” en *Lefebvre El Derecho: Tribuna*, 12 marzo 2018, pp. 1-3; así como a Ezeizabarrena, Xabier en “El medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Nota sobre la Sentencia del TEDH de 16-1-2018 (Cuenca Zarzoso v. España)”. *Abokatuok: Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa*, n. 73, enero 2018, pp. 30-31

Papamichalopoulos y otros c. Grecia, sentencia del 24 de junio 1993, serie A nº 260-B, § 42).

- El elemento clave consiste en determinar si la molestia producida por el ruido alcanzaba el nivel mínimo de gravedad requerido para constituir una vulneración del art. 8 (ver Moreno Gómez, § 58).
- No se puede exigir al demandante probar el ruido excesivo sufrido en su casa cuando las autoridades municipales ya han denominado el área de residencia del demandante como zona acústicamente saturada (ver Moreno Gómez, citado anteriormente, § 59).

La sentencia, talmente como en el caso Moreno Gómez c. España, no trata sobre una eventual injerencia de las autoridades en el derecho al respeto del domicilio, sino sobre la inactividad de ésta para evitar el ruido causado por terceras personas al domicilio del demandante.

Reproduciendo un esquema idéntico a la reiterada sentencia del caso Moreno Gómez c. España, ahora el TEDH exime a los demandantes de aportar pruebas respecto al ruido sufrido, o la relación de causalidad entre el daño y la inactividad administrativa, ya que las autoridades municipales habían designado el barrio de residencia del demandante como zona acústicamente saturada. Con ello el TEDH contradice la STC 150/2011, de 29 de septiembre, pero da la razón al voto particular emitido en la misma por parte de Luis Ignacio Ortega, al que se adhirieron Eugeni Gay y Elisa Pérez. Magistrados que, en una interpretación correcta de la jurisprudencia del TEDH, también consideraban que el demandante no estaba obligado a aportar una prueba sobre el nivel de ruido en su domicilio cuando el exceso de contaminación acústica había sido acreditado por la propia administración de forma reiterada.

Por otra parte, el Tribunal defiende la actuación del demandante, que cambió las ventanas sin antes interponer la reclamación de responsabilidad civil, al entender que “no es razonable solicitar de un ciudadano que sufre un perjuicio en su salud esperar a la resolución del procedimiento antes de hacer uso de los medios legales disponibles”.

Finalmente, sobre la actuación municipal, el Tribunal reconoce la actividad del Ayuntamiento, pero admite que esta fue insuficiente para el caso concreto, recordando que el “Convenio trata de proteger derechos efectivos, no teóricos”.

Por todo ello, el TEDH de nuevo afirma que el Estado ha vulnerado el artículo 8 del Convenio al incumplir su obligación de garantizar el derecho al respeto al domicilio y la vida privada del demandante.

Una sentencia que vuelve a poner de manifiesto la dificultad de las administraciones locales en España de garantizar la efectividad de la normativa contra la contaminación acústica y la obligación de los poderes públicos de velar porque las normativas no solo protejan el derecho desde una perspectiva teórica sino también efectiva.

### **3.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 6 DE FEBRERO DE 2018: LA LEGALIDAD DE LOS CONTROLES “SORPRESIVOS” EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA**

Las dificultades de la administración local para luchar contra el ruido también se ponen de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de febrero de 2018,<sup>12</sup> que analiza el recurso interpuesto por la Asociación de Afectados por el Ruido de Elche, contra la Sentencia, de 25 de mayo de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre la Ordenanza Municipal de Protección Contra la Contaminación Acústica por Ruidos y Vibraciones en el Municipio de Elche.

En ella, la Asociación presenta recurso contra la citada Ordenanza al entender que el doble sistema de medición previsto en la misma “no mejora la protección ambiental, ni controla la contaminación acústica, sino que es una traba porque obliga a una prueba diabólica y no permite mediciones sorpresivas para demostrar si hay infracción y por ello concluye que debe ser de aplicación la normativa estatal que no exige una medición previa”.

Ahora bien, el TS reconoce que la legislación básica estatal ni establece ni prohíbe el sistema utilizado por la ordenanza de la doble medición y por ello la opción del Ayuntamiento es perfectamente ajustada a derecho como lo serían las “mediciones sorpresivas” defendidas por la actora.

El debate jurídico de la sentencia pone de manifiesto la dificultad de probar en muchos casos la existencia de contaminación acústica, al tratarse de un tipo de contaminación que no deja huella, y la posibilidad de eludir estos controles por parte de los infractores si no son hechos de forma “sorpresiva”. Al mismo tiempo el pronunciamiento del Tribunal Supremo deviene relevante al confirmar la legalidad de los citados controles

---

<sup>12</sup> [Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2018 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Mª del Pilar Teso Gamella\)](#). El contenido de la sentencia se puede leer en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

sorpresivos, que sin duda ayudarían de una forma más eficaz a la lucha contra la contaminación acústica.

Recordemos que la responsabilidad del Estado en materia de contaminación acústica deriva no solo de su pasividad en aplicar una norma, sino también de no regular la misma o regularla de forma defectuosa. Elementos que deberían cuestionar si los actuales sistemas de control son realmente eficaces, o como plantea la actora en el recurso son una traba a la los mecanismos de disciplina.

### **3.3. LA INACTIVIDAD MUNICIPAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

Las sentencias por inactividad municipal en materia de contaminación acústica siguen ocupando la crónica jurisprudencial sobre ruido del último año. No solo por el pronunciamiento del TEDH, sino también por dos pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia del País Vasco y las Illas Balears que analizamos a continuación.

#### **3.3.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2017: SOBRE LA OBLIGACIÓN MUNICIPAL DE ASUMIR LA TOTALIDAD DE LA INDEMNIZACIÓN POR INACTIVIDAD Y LA NO NECESIDAD DE ACREDITAR DAÑOS EN LA SALUD**

Esta sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 20 de septiembre de 2017,<sup>13</sup> se dicta en apelación de una Sentencia de instancia que declaraba la responsabilidad patrimonial municipal consecuencia del “defectuoso funcionamiento del servicio público consistente en no haber adoptado durante largos años medida alguna para evitar que se sucedieran los ruidos que, procedentes de un local de hostelería colindante, excedían en su intensidad de los límites normativamente establecidos”.

En ella se plantean dos elementos relevantes: quien debe asumir los costes de la responsabilidad patrimonial que se deriven de la condena y si es necesario acreditar los daños en la salud para obtener una condena en materia de responsabilidad patrimonial.

Sobre los costes de la responsabilidad patrimonial, la sentencia, citando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos,

---

<sup>13</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de septiembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: José Antonio González Saiz\)](#), no citada anteriormente en el trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM) de 2018. Se puede consultar el texto de la sentencia en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

recuerda que es responsabilidad de los estados la aplicación defectuosa o la no aplicación de la normativa en materia de contaminación acústica. Así mismo, pone de manifiesto que la acción ejercida en la sentencia se dirige únicamente contra el titular del servicio público defectuosamente atendido, que era el Ayuntamiento, y en consecuencia está fuera de lugar intentar repercutir una parte de la misma contra el titular de la actividad que originó el daño.

Por otra parte, y también apoyada en la jurisprudencia del TEDH, la Sentencia recuerda “no es necesario tampoco, al contrario de lo que parece pretender la apelante, 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 cuya determinación se pueden tener en cuenta factores como la superación de los límites normativamente impuestos, la intensidad, los horarios en que se produce, la duración temporal, etc.”

Todo ello pone de manifiesto la importancia de la jurisprudencia del TEDH a la hora de configurar nuestra jurisprudencia en materia de contaminación acústica.

### **3.3.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LAS ILLAS BALEARS DE 3 DE MAYO DE 2018: SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS ACTIVIDADES DE BAR EN LOS MUNICIPIOS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA**

El Tribunal Superior de Justicia de Illas Balears analiza en esta Sentencia de 3 de mayo de 2018<sup>14</sup> un supuesto de inactividad municipal en relación a un bar que mantiene “actividad clandestina”, además de incumplir los horarios de cierre, el límite de aforo de clientes, y los niveles de contaminación acústica. Los recurrentes, que habitan una vivienda vecina a la actividad, habían solicitado al Ayuntamiento que adoptadora las medidas necesarias para evitar los perjuicios derivados del mismo.

La Sala, corrige la sentencia de primera instancia, acreditando que efectivamente en el bar se han llevado a término actividades —como las de bar musical o café concierto— que superan las autorizadas con la licencia de bar, admite sin embargo que al ser actividades puntuales no puede cerrarse el bar, pero si exige al Ayuntamiento que garantice que no se superen los límites de las actividades autorizadas por la licencia.

En el mismo sentido el Tribunal acredita que el aforo de la terraza se ha superado puntualmente y que ello puede haber hecho aumentar el nivel de ruido. Elementos que entiende contrastados con la pericial aportada por

---

<sup>14</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illas Balears de 3 de mayo de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Carmen Frigola Castellón\)](#). El texto de la sentencia se puede consultar en el internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

la actora que no puede ser desvirtuada por la pericial practicada por la Policía Municipal en los meses en que no hay gran afluencia turística, pues no tiene mucho sentido analizar el ruido de una actividad con un fuerte componente turístico un lunes 11 de abril como sucedió en los hechos analizados por la Sentencia.

A todo ello la Sentencia entiende acreditada la tolerancia municipal frente a los actos no incluidos en la licencia, así como al exceso de aforo y ruido. Con lo cual condena al Ayuntamiento a indemnizar a la actora y le exige que garantice que la licencia concedida se cumpla en su integridad, sin poder extenderse a actividades no incluidas en la misma. La Sala acuerda que se garantice que la actividad no supere los límites sonométricos permitidos en cada una de las franjas horarias, exigiéndole al Ayuntamiento que en caso contrario adopte las medidas necesarias, lo que incluye la vía administrativa sancionadora.

### **3.4. LA REGULACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL RUIDO POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

Más allá de los pronunciamientos jurisprudenciales por inactividad, hemos tenido conocimiento este 2018 de diferentes sentencias sobre los límites de la regulación y planificación del ruido por parte de las administraciones locales, así como sobre las exigencias procedimentales en su tramitación. Analizamos a continuación cinco sentencias dictadas respectivamente por los tribunales superiores de justicia de Catalunya y Valencia.

#### **3.4.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA DE 2 DE OCTUBRE DE 2017: SOBRE LA POSIBILIDAD DE REGULAR LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA MEDIANTE LA ORDENANZA DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO Y DE INCLUIR EXCEPCIONES A LA REGULACIÓN GENERAL DEL RUIDO**

El Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC) estudia en esta sentencia, de 2 de octubre de 2017,<sup>15</sup> un recurso de apelación de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en que la demandante cuestiona la capacidad de un Ayuntamiento para regular la contaminación acústica mediante una ordenanza no específicamente ambiental, así como la capacidad de la administración de exceptuar su aplicación en determinados supuestos.

---

<sup>15</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 2 de octubre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Ponente: Javier Bonet Frigola\)](#), no analizada anteriormente en el OPAM de 2018. El texto de la sentencia se puede consultar en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

Sobre la misma la Sala entiende que es perfectamente ajustado a derecho la posibilidad de regular la contaminación acústica mediante una ordenanza no específica, como es la Ordenanza de Policía y Buen Gobierno. De hecho, como recuerda en Tribunal, no es “infrecuente en municipios pequeños (La Galera no cuenta ni con 800 habitantes), disponer de una Ordenanza municipal que a la vez regule diversos sectores, en lugar de disponer de una ordenanza sectorial diferenciada para cada uno de ellos”.

En relación a la posibilidad de incorporar excepciones a la aplicación de la citada Ordenanza, la sentencia recuerda el redactado del vigente artículo 21.3 de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica de Catalunya, donde se dispone que “las ordenanzas pueden tener en cuenta las singularidades propias del municipio, como las actividades festivas y culturales, y las que tienen un interés social, siempre que tengan un cierto arraigo”.

Por ello entiende que las excepciones ocasionales previstas con motivo de fiestas o acontecimientos culturales o que tengan un interés social y con arraigo en el pueblo, son ajustadas al marco legal. Precisando, no obstante, que las excepciones no deben hacerse de “cualquier manera, sino que debe de hacerse caso por caso, examinando las circunstancias del mismo, y procurando ocasionar el menor perjuicio a los vecinos más próximos al local, lo que implica una valoración de la incidencia acústica, las posibilidades de limitación y la duración del evento”.

Por todo lo anterior, la Sentencia confirma la legalidad de la ordenanza y ayuda, de nuevo, a definir los límites y la forma de aplicación de las mismas.

### **3.4.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2017: SOBRE LOS REQUISITOS DE CONTENIDO Y TRAMITACIÓN DE LOS MAPAS DE CAPACIDAD ACÚSTICA**

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJC analiza en esta sentencia, de 6 de noviembre de 2017,<sup>16</sup> los requisitos que deben cumplir los ayuntamientos en la aprobación de los mapas de capacidad acústica contemplados en el artículo 9 de la Ley 16/2002 de protección contra la contaminación acústica de Catalunya. Documentos que sirven para reflejar los niveles de inmisión de los emisores acústicos, para luego determinar la

---

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 6 de noviembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Luis Helmuth Moya Meyer), no analizada en el OPAM del 2018. El texto se puede consultar en el siguiente enlace: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 6 de noviembre de 2017](#) (última consulta 1 de febrero de 2019).

capacidad acústica del territorio mediante el establecimiento de zonas de sensibilidad acústica.

Como pone de relieve la sentencia, la elaboración del mapa, según el artículo 3 del Decreto 245/2005, exige respetar las siguientes fases: a) identificación de los emisores acústicos del territorio, b) determinación del nivel de ruido ambiental, c) zonificación acústica del territorio y d) concreción del mapa de capacidad acústica. Todo ello con el objetivo de que los ciudadanos tengan a través de ellos un fácil acceso a una información adecuada sobre las zonas de sensibilidad acústica.

Del estudio del expediente, sin embargo, se acredita en la sentencia que “no se han efectuado mediciones de nivel de ruido ni se han efectuado cálculos mediante modelos”. Por ello “el mapa tampoco señala los sectores afectados por el ruido”. Como conclusión la sentencia reconoce que el mapa “no ofrece una información relevante al ciudadano para conocer los niveles de ruido existentes en el territorio municipal, incumpliendo claramente los objetivos previstos en la Ley 16/2002”.

No se trata del único problema del documento, pues en la Sentencia también se acredita que se ha infringido el procedimiento al no dar audiencia a los municipios limítrofes. La Sala reconoce que este trámite tiene por objeto la cooperación interadministrativa y no puede ser sustituido por una información pública dirigida a que una pluralidad indeterminada de interesados haga alegaciones sobre el contenido del proyecto que se tramita.

En definitiva, el TSJC anula el mapa de capacidad acústica al exigir que su contenido y tramitación no se limite a una mera cuestión formal, sino que contenga información relevante para los ciudadanos.

### **3.4.3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, DE 29 DE MARZO DE 2018: LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE LA PARTICIPACIÓN “REAL Y EFECTIVA” Y DEL PRINCIPIO DE “NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL”**

La Sentencia de 29 de marzo de 2018,<sup>17</sup> de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad

---

<sup>17</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 29 de marzo de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María de los Desamparados Iruela Jiménez\)](#). El texto de la sentencia se puede consultar en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

Valenciana (TSJCV), analiza en esta ocasión la tramitación de diversos instrumentos de planificación acústica del municipio de Elche: Mapa Estratégico del Ruido de Elche; el Plan de Acción de Contaminación Acústica del municipio, y Plan Acústico Municipal.

De entre los motivos aducidos por la actora para impugnar estos instrumentos de planeamiento destacamos dos: el concepto de participación “real y efectiva” y la aplicación del principio de “no regresión en materia ambiental”.

En relación a la participación en la elaboración del citado planeamiento la actora defiende que no existió “real y efectiva” participación y que se debió implementar un plan de participación desde las primeras fases de elaboración del plan.

La Sala, sin embargo, al examinar el expediente acredita que el plan se sometió a información pública y se otorgó audiencia a las asociaciones afectadas, por lo que se respetaron escrupulosamente los requisitos exigidos por la norma que regula el procedimiento, así como el concepto de “la participación real y efectiva del público”. También en relación a la participación la Sentencia analiza la alegación de la actora según la cual el plan debía someterse a un nuevo trámite de información público como consecuencia de algunas modificaciones introducidas en la tramitación del mismo. El Tribunal también desestima esta pretensión al acreditar que las modificaciones introducidas no eran substanciales y que además la actora había podido formular alegaciones en relación a las mismas. Recordando, en relación a este último extremo, la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo sobre la indefensión, que exige en cualquier caso que el afectado no haya tenido oportunidad de defenderse en el proceso.

Finalmente, sobre el “principio de no regresión ambiental”, la Sala afirma que el mismo —de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo— exige una motivación especial de aquellas actuaciones que reduzcan la protección medioambiental preexistente. Motivación que en el caso en cuestión existe suficientemente, pues la modificación del plan tiene lugar una vez desaparecidas la causas que determinaron la aplicación del régimen de zonas de especial protección acústica, tal como exige el propio artículo 25.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

Un motivo y otro ejemplifican gráficamente que no es suficiente el alegar genéricamente el incumplimiento de principios normativos, como la participación “real y efectiva” o el principio “no regresión en materia ambiental”, sino que es necesario que los mismos se encuentren

debidamente justificados de acuerdo con los requisitos determinados por la jurisprudencia.

#### **3.4.4. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2017 Y 7 DE FEBRERO DE 2018: LOS CONCEPTOS INDETERMINADOS EN LAS ORDENANZAS SANCIONADORAS EN MATERIA DE RUIDO**

En ambas sentencias, 15 de noviembre de 2017<sup>18</sup> y 7 de febrero de 2018<sup>19</sup>, del TSJCV se discute, entre otros, la legalidad del concepto jurídico indeterminado de “volumen elevado” contenido en una infracción de la Ordenanza municipal de Protección contra la Contaminación Acústica y que comporta imprecisión a la hora de tipificar el ilícito.

La Sala recuerda la consolidada jurisprudencia constitucional sobre la materia que recogen el principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía: material y formal.

En relación a la garantía material sobre la que se centra la sentencia, la Sala recuerda que ésta es “de alcance absoluto, y trae causa del mandato de taxatividad o de *lex certa*, y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, lo que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones”.

La aplicación de la citada garantía debe permitir “predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción” lo que comporta que no sean constitucionalmente válidas fórmulas abiertas que, por su amplitud, vaguedad o indefinición, su efectividad dependa del criterio discrecional de la administración. Se exige pues a la administración que sea taxativa en la definición de las infracciones a los efectos de garantizar la seguridad jurídica y el conocimiento por parte de los ciudadanos de cuáles son los límites del ordenamiento.

En el caso concreto la ordenanza no concreta cuales son los valores límites aplicables al concepto de “volumen elevado” y el Ayuntamiento

---

<sup>18</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera, Ponente: Mariano Miguel Ferrando Marzal\)](#), no analizada en el OPAM de 2018. Se puede consultar en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>19</sup> [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 7 de febrero de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Rosario Vidal Mas\)](#). Se puede consultar el texto de la sentencia en internet (última consulta 1 de febrero de 2019).

justifica que la “exigencia de medición del nivel sonoro para determinar si se superan los límites imposibilitaría, en la práctica, llevar a cabo las necesarias labores de vigilancia y control por los agentes municipales actuantes, tanto a nivel operativo como económico y en términos de eficacia”. Razones que no son atendidas por la Sala pues el principio de legalidad no puede ser excepcionado por la mera dificultad de aplicación de la norma sancionadora.

Defiende el Ayuntamiento, así mismo, que la ordenanza se ajusta a la legislación de contaminación acústica y el precepto en cuestión “debe entenderse en el sentido de que alcance un nivel que ocasione molestias a los vecinos o altere la convivencia ciudadana”. La Sala desestima, nuevamente, esta alegación pues afirma que la legislación en materia de contaminación acústica siempre tiene en cuenta límites sonoros objetivos para la tipificación de las infracciones en aquellos casos en que la superación o incumplimiento de los mismos, añadiendo así mismo que el concepto “molestia” es igualmente indeterminado para delimitar el alcance del citado “volumen elevado”.

Por todo ello la Sentencia del TSJCV, de 15 de noviembre de 2017, declara nulo el artículo en cuestión de la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Valencia de Protección y la Sentencia del TSJCV de 7 de febrero de 2018 desestima un recurso del citado Ayuntamiento que pretendía la efectividad del citado precepto anulado.

#### **4. LAS NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE RUIDO**

Un año más las novedades jurídicas en materia de ruido son escasas. A nivel estatal, como veremos a continuación, el Estado ha dado cumplimiento a la agenda normativa anunciada hace un año en estas páginas —tanto en relación a la aprobación de la Orden de transposición de la Directiva 2015/996, como en relación a la voluntad de proteger el toque manual de las campanas—. Por otro lado, sobre las novedades autonómicas, estas se limitan este año a la modificación de un precepto de la Ley valenciana de contaminación acústica sobre los ruidos producidos por infraestructuras de transporte de esa comunidad.

##### **4.1. LAS NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: LA ORDEN PCI/1319/2018, DE 7 DE DICIEMBRE Y EL RECONOCIMIENTO DEL TOQUE MANUAL DE CAMPANAS COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL**

A nivel estatal, tal como hemos apuntado anteriormente, se ha traspuesto la Directiva 2015/996 de la Comisión, de 19 de mayo de 2015

—en el límite del plazo previsto para ello— publicando la Orden PCI/1319/2018, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Anexo II del Real Decreto 1513/2005. Una previsión que como apuntamos en el informe del pasado año ya formaba parte de la agenda normativa del Estado.

Por otro lado, este año 2018 también ha servido para dar cumplimiento a la moción de la Comisión de Cultura del Senado, de 12 de junio de 2017, que pedía al Gobierno el reconocimiento del toque de campanas como Bien de Interés Cultural (BIC) Inmaterial. Así este 2018 el Consejo de Patrimonio Histórico, en cumplimiento de la Ley 10/2015 de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, ha aprobado el expediente de reconocimiento de “El toque manual de campanas” como manifestación representativa de patrimonio cultural inmaterial<sup>20</sup>. Una declaración que persigue en último término evitar la prohibición del toque de campanas manuales como consecuencia de la aplicación de la legislación en materia de ruido, tal como apunta también el trabajo de Ángel Ruiz de Apocada<sup>21</sup>.

Como apuntamos en la edición anterior del OPAM, esta es una vieja problemática que de forma sucesiva se reproduce en múltiples puntos de la geografía española y que hasta ahora la normativa autonómica o municipal no ha sabido encauzar directamente. La protección patrimonial de este elemento, talmente como sucede en otros ámbitos sectoriales como las costas o la legislación de protección de los animales, persigue evitar que las normas ambientales les sean de aplicación.

#### **4.2. LAS NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: LA ADECUACIÓN DE LA LEY 7/2002, DE 3 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA VALENCIANA A LAS INFRAESTRUCTURAS INTEGRADAS EN CONURBACIONES URBANAS**

A nivel autonómica las novedades también son escasas y se limitan el 2018 a una modificación del artículo 53 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica valenciana.

El citado precepto regula los ruidos producidos por infraestructuras de transporte en la comunidad valenciana y ha sido objeto de dos

---

<sup>20</sup> Sobre la misma se puede leer el comunicado del Ministerio de Cultura y Deporte en el siguiente enlace: [El toque manual de las campanas y la lengua de signos. Manifestaciones Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial](#). (última consulta 1 de febrero de 2019).

<sup>21</sup> Ruiz de Apocada Espinosa, Ángel, De campanarios y relojes el derecho y la jurisprudencia frente a un agresor acústico menor, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 319, Madrid, 2018 p. 85-129

modificaciones sucesivas mediante las leyes de acompañamiento de los presupuestos 2017 y 2018 respectivamente.<sup>22</sup>

Así, si en la redacción original de la Ley —vigente hasta 31 de diciembre de 2016— se precisaba que en el supuesto de que una infraestructura de transporte ocasionara una superación en más de 10 dB de los límites fijados, la administración pública adoptaría un plan de mejora de calidad acústica. Las dos modificaciones posteriores han concretado el contenido de esos planes de mejora de la calidad acústica.

En la primera modificación, que entró en vigor el 1 de enero de 2017, se precisó mediante un nuevo apartado cuarto que “los planes determinarán las acciones prioritarias a realizar para mejorar los índices de calidad acústica” incluyendo las medidas necesarias para no sobrepasar dichos niveles en aquellos ámbitos relevantes que expresamente así se delimiten en los mapas estratégicos de ruido por su especial sensibilidad acústica.

La última modificación, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, incorpora un nuevo apartado quinto que precisa que, en las infraestructuras integradas en conurbaciones, el nivel de priorización y la tipificación de las medidas serán congruentes con lo establecido en los planes acústicos municipales, pudiendo las administraciones competentes y los ayuntamientos suscribir los acuerdos y convenios que sean necesarios para su implantación, mantenimiento y gestión, en orden a asegurar la máxima eficacia posible.

Con ello se persigue compatibilizar las exigencias de los planes acústicos municipales con los planes de mejora de calidad acústica, pues no tendría demasiada lógica establecer lindares exigentes a nivel municipal si luego estos pueden ser excepcionados como consecuencia de la titularidad de la infraestructura.

## 5. CONCLUSIONES

Como reconoce Jesús Jordano Fraga,<sup>23</sup> y venimos poniendo de manifiesto en estas páginas los últimos años, el problema de la

---

<sup>22</sup> Modificaciones operadas por el artículo 88 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat y el artículo 41 Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

<sup>23</sup> Jornado Fraga, Jesús. “Entidades locales y contaminación acústica”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 381-411

contaminación acústica es la no vigencia de su regulación a nivel local — agravada en buena parte por la falta de recursos técnicos y económicos de los Ayuntamientos.

Parece francamente paradójico que los estándares europeos de ruido —impulsados por las recomendaciones de la OMS— no paren de aumentar a la misma velocidad que lo hacen las condenas judiciales a las administraciones locales por inactividad en la lucha contra esta forma de contaminación acústica o por mala praxis en su regulación o aplicación.

Tal vez, en lugar de seguir aumentando el nivel de exigencia normativa, sería oportuno comenzar a aumentar el nivel de exigencia en la aplicación de las normas. Debería dotarse a las administraciones locales de los recursos suficientes para abordar esta problemática, como exigiríamos en cualquier otro servicio público, o alternativamente permitiendo actuar subsidiariamente a los servicios de las administraciones autonómicas, más preparadas que muchos de los pequeños y medianos municipios de nuestra geografía.

Ciertamente, por el hecho de que España sea una de las destinos turísticos líderes a nivel mundial, así como por la multiplicación de veladores<sup>24</sup> en los últimos años —consecuencia directa de la prohibición de fumar dentro de los establecimientos— se ha agravado un problema que requiere de soluciones más allá de la vía judicial a la que acuden los ciudadanos desesperados ante la inactividad administrativa.

Sea como fuera la mejor arma en la lucha contra cualquier tipo de contaminación es la concienciación social sobre la gravedad de sus consecuencias en la salud de la población. En este sentido la publicación este año de la guía de la OMS sobre la contaminación acústica y sus consecuencias sobre la salud son una buena noticia. Un documento que, más allá de servir de pauta para la revisión de la Directiva Europea sobre contaminación acústica, debería animar a las administraciones públicas a incorporar de una forma más efectiva esta problemática en sus agendas políticas.

Este podría ser un buen punto de partida para el nuevo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente. Documento que debe dar continuidad al que ahora llega a su final y donde, desgraciadamente, no ha sido posible cumplir con el objetivo de disminuir significativamente la contaminación acústica para 2020, pues solo con la

---

<sup>24</sup> Sobre los mismos se puede leer la obra colectiva *Contaminación acústica: gestión del ruido por las corporaciones locales: aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios*, CEMCI, Granada, 2018. 318 p.

presión social se podrán revertir de forma efectiva la actuación de los poderes públicos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., “[Recopilatorios enero-diciembre 2018](#)” dirigidos por Eva Blasco, *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, CIEMAT, 2018
- AA.VV., Contaminación acústica: gestión del ruido por las corporaciones locales: aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios, CEMCI, Granada, 2018. 318 p.
- AA.VV., EU reference scenario 2016 Energy, transport and GHG emissions Trends to 2050, Comisión Europea, 2016. 221 p.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código del Ruido*, seleccionado y ordenado por María del Carmen Martín Moreno, Boletín Oficial del Estado, 2019. 1145 p.
- BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel. “Contaminación acústica”. EN: Torres López, M<sup>a</sup> Asunción; Arana García, Estanislao, *Derecho ambiental (Adaptado al EEES)*, 3era edición, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 232-249
- CAMPOY MIÑARRO, Manuel, “Víctimas del ruido: ¿deben responder las Administraciones Públicas?”. *Lefebvre El Derecho: Tribuna*, 12 marzo 2018, pp. 1-3
- COBO PARRA, Pedro; CUESTA RUÍZ, María, *El ruido*, Los libros de la catarata, Madrid, 2018. 94 p.
- ESCRICHE MONZÓN, María del Carmen. “Contaminación acústica: deber de protección administrativa”, *Diario La Ley*, n. 9235, 2018
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, Environmental indicator report 2018. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme, European Environment Agency, Copenhagen, 2018. 34 p.
- Eurostat, Urban Europe statistics on cities, towns and suburbs, Eurostat, 2016. 286 p.
- EZEIZABARRENA, Xabier. “El medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Nota sobre la Sentencia del TEDH de 16-1-

2018 (Cuenca Zarzoso v. España)”. *Abokatuok: Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa*, n. 73, enero 2018, pp. 30-31

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4.ª) 575/2017, de 3 de abril [roj: sts 1189/2017]”, *Ars Iuris Salmanticensis (AIS)*, vol. 5, n. 2, diciembre 2017, pp. 32-235

GÓMEZ-HIDALGO TERÁN, Félix. “Régimen de infracciones y sanciones administrativas por emisión de ruido al exterior aplicables a actividades comerciales, industriales y de servicios en el municipio de Madrid”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 320, marzo 2018, pp. 113-154

JORNADO FRAGA, Jesús. “Entidades locales y contaminación acústica”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 381-411

ORDÁS ALONSO, Marta, “Ruidos, salud, medio ambiente, intimidad e inviolabilidad del domicilio”, *Derecho Privado y Constitución*, n. 31, enero-diciembre 2017, pp. 53-109

RUIZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel, “De campanarios y relojes el derecho y la jurisprudencia frente a un agresor acústico menor”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 319, Madrid, 2018 p. 85-129

SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. “Contaminación acústica: las competencias municipales en la regulación de los procedimientos de medición del ruido”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 4, 2018, pp. 129-134

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2018. 181 p.