

EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. NOCIÓN DE "CONTAMINACIÓN ACÚSTICA".

En artículos anteriores habíamos puesto de manifiesto la proliferación de otras formas de contaminación que, más allá de las formas tradicionales (entiéndase por tales, las provocadas por las aguas, los residuos y la contaminación atmosférica), implican la existencia de importantes vacíos normativos para atajar los efectos nocivos que sobre las personas y el medio ambiente producen. Hicimos referencia ya a la contaminación lumínica, y toca ahora referirnos a la contaminación acústica (1).

Empecemos por definir la *contaminación acústica*. Y para ello tomaremos como punto de referencia –dado su carácter pionero e innovador en el ordenamiento jurídico español– la reciente *Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica* (2), aprobada por el Parlamento de Cataluña, que concibe la contaminación acústica como aquella que afecta a los ciudadanos y ciudadanas y al medio ambiente provocada por ruidos y vibraciones que superan los niveles o "estándares" de calidad establecidos en los correspondientes anexos de la Ley, y que incluye como "emisor acústico" a cualquier infraestructura, instalación, máquina, actividad o comportamiento que genere ruido y vibraciones. Matiza la propia Ley que, tratándose de "actividades", debe incluirse cualquier actividad industrial, comercial, de servicios, de ocio, sea de titularidad pública o de titularidad privada, así como las derivadas de las relaciones de vecindad.

(1) En el número anterior de la revista "Ayuntamiento XXI" el autor hace unas reflexiones al hilo de la *Ley (Parlamento de Cataluña) 6/2001, de 31 de mayo, sobre la ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno*, y en el que aprovecha la introducción del mismo para referirse al panorama de los fenómenos de contaminación existentes actualmente.

(2) Efectivamente, la *Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica* (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nº 3675, de 11/7/2002) se inserta en el ámbito de la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña, iniciada ya por la Ley de contaminación lumínica, que tiene como objeto establecer una regulación novedosa, en el marco europeo, de las "nuevas" formas de contaminación que afectan a las personas y al medio ambiente. Merece la pena destacar que la citada Ley 16/2002, de 28 de junio, fue aprobada por la unanimidad de la cámara catalana y supone poner fin a la existencia de un vacío legal en esta materia.

El concepto apuntado permite resaltar los tres elementos que conforman la "contaminación acústica": 1º) Para el legislador la "contaminación acústica" sólo existe cuando un "emisor acústico" produce un ruido o genera unas vibraciones que supera los niveles o "estándares" de calidad que la propia ley establecen en sus respectivos anexos; 2º) Que es imprescindible para que podamos hablar de "contaminación acústica" que, efectivamente, se produzca un ruido o una vibración, que sea perceptible por los sentidos, efectiva, tangible, que produzca una sensación auditiva considerada molesta o incómoda y que con el mero paso del tiempo y por efecto de su reiteración pueda convertirse en perjudicial para las personas; 3º) Y finalmente, merece la pena resaltarlo, que el ruido o las vibraciones pueden venir no sólo de máquinas, instalaciones, infraestructuras o comportamientos, sino también de actividades de cualquier tipo (industriales, comerciales, de ocio...), con independencia de la titularidad de la misma, e incluyendo las relaciones de vecindad. Podemos observar, pues, que la Ley no excusa ni somete a régimen jurídico especial alguno a las actividades de ocio –pensemos en bares, discotecas, carpas veraniegas, festejos de toda índole...- y no sujeta a derecho privado, necesariamente, las relaciones de vecindad –pensemos en el molesto tocadiscos del vecino del quinto a las tres de la madrugada, o los portazos continuos del inmueble contiguo a las doce de la noche- (3).

Merece tener muy en cuenta este último aspecto, porque ello afecta plenamente al régimen jurídico aplicable y a los mecanismos de intervención que el poder público se reserva para poder luchar contra esta forma de contaminación. Ni las relaciones de vecindad se escapan de la intervención administrativa cuando de ellas se deriva un episodio de "contaminación acústica", ni los locales nocturnos pueden infringir los límites de abusiva sonoridad bajo el pretexto de ocio, aire libre, veraneo y diversión para nacionales y turistas.

(3) Conviene resaltar este aspecto, porque ha sido tónica dominante en el Derecho y la Doctrina españolas considerar que las relaciones de vecindad entran exclusivamente en el ámbito del Derecho Privado, y que la aplicación de los instrumentos de control del Derecho Público (Administrativo) sólo procede cuando se afecta el libre ejercicio de los derechos de una persona por parte de otra. Cada vez más es la propia sociedad la que demanda de las autoridades y poderes públicos la adopción de medidas de intervención sobre las relaciones privadas, aún cuando ello suponga "administrativizar" una relación jurídica inicialmente privada. El tema que nos ocupa es una buena muestra de ello.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES SOBRE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

El control y la intervención administrativa sobre la contaminación acústica se ha reservado durante años, sin ningún género de dudas, a los ayuntamientos. Precisamente, han sido las corporaciones locales las que, en muchos casos sin cobertura legal alguna, han aprobado ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruidos y vibraciones. Ésta ha sido la tónica seguida en la inmensa mayoría de las comunidades autónomas que, como mucho, han establecido unos valores mínimos de referencia –por otro lado muy rudimentarios y fijados en disposiciones de rango inferior–, pero reservando a los entes locales la regulación y determinación de dichos valores por lo que a su término municipal se refiere (4).

El nuevo marco legal en la materia del que se ha dotado Cataluña –y que seguramente seguirán el resto de comunidades autónomas– pretende unificar los estándares de calidad sonoros estableciendo unos “mínimos” homologables y aplicables a todo el territorio de la respectiva comunidad, estándares sólo mejorables por lo que dispongan las correspondientes ordenanzas municipales, o en su caso, comarcales o supramunicipales en los supuestos en que los municipios hayan delegado dicha competencia-. El legislador es, como no podía ser de otra manera, plenamente respetuoso con la autonomía local y sigue reservando a los ayuntamientos la competencia para elaborar y aprobar las ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruidos y vibraciones, pero establece ahora un límite: ***ninguna ordenanza podrá reducir las exigencias y los parámetros de contaminación acústica establecidos en los anexos de la Ley*** (5).

(4) El caso de Cataluña es, en este sentido, muy elocuente. La *Resolución de 30 de octubre de 1995, por la que se aprueba la Ordenanza municipal del ruido y las vibraciones* (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nº 2126, de 10/11/95) ha constituido el marco jurídico básico en Cataluña respecto a la contaminación acústica. Se trata de una norma de rango inferior –de carácter esencialmente administrativo– que ha servido de “ordenanza tipo” a los entes locales de Cataluña.

(5) Artículo 21.1 de la Ley (Parlamento de Cataluña) 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica.

La ley determina aquellos aspectos que, necesariamente y de forma especial, debe incluir la regulación de las Ordenanzas reguladoras del ruido y las vibraciones que aprueben los Ayuntamientos. Entre los más destacados conviene resaltar: los trabajos en la vía pública – especialmente respecto al arreglo de las calzadas y bordillos–, las actividades propias de las relaciones de vecindad –uso de aparatos electrodomésticos de cualquier clase, instrumentos musicales, animales domésticos–, instalaciones de aire acondicionado o ventilación, alarmas y, de forma muy especial, la circulación de vehículos a motor – especialmente motocicletas y ciclomotores–. En relación a este último aspecto –circulación de motocicletas y ciclomotores– conviene resaltar la previsión y el mandato que el propio legislador dirige al Gobierno de la Generalidad en el sentido de que éste debe adoptar todas las medidas necesarias para evitar la venta en Cataluña de aquellos aparatos e instrumentos no homologados, sean de la naturaleza que sean, que producen una elevación del nivel de ruido de los vehículos a motor (disposición adicional quinta).

Finalmente, conviene destacar que la propia Ley reconoce a los Entes Locales la posibilidad de que en la regulación de sus ordenanzas puedan tener en cuenta las singularidades propias del municipio, como puedan ser las actividades festivas y culturales, así como las que tengan un cierto interés social, siempre y cuando dichas singularidades gocen de un cierto arraigo en el municipio.

En conclusión: la Ley debe ser el instrumento normativo básico que, a nivel de cada comunidad autónoma, establezca los parámetros y los estándares de contaminación acústica mínimos aplicables en su territorio, Ley que debe ser completada con las distintas Ordenanzas municipales reguladoras del ruido y las vibraciones, normas éstas últimas que pueden mejorar –nunca reducir– dichos estándares y niveles de calidad sonora. No en vano, la Ley catalana 16/2002 establece que los municipios de más de cinco mil habitantes deben aprobar sus Ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruido y vibraciones, de acuerdo con esta ley, en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Se trata de una norma imperativa y no de una norma dispositiva.

3. EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.

El papel principal en la lucha contra la contaminación acústica corresponde a los ayuntamientos. Las comunidades autónomas pueden legislar sobre la materia con el objetivo de dar cobertura legal a las diferentes medidas e instrumentos de control y de intervención sobre dichos fenómenos, así como para establecer los mecanismos de colaboración y de coordinación con los entes locales para hacer más eficaz el cumplimiento de la Ley y de las Ordenanzas, pero es el ayuntamiento quien, finalmente, debe aplicar estas medidas de corrección sobre la ciudadanía. En este marco, conviene establecer una relación de los principales mecanismos de intervención que se puede reservar el poder público para hacer más efectiva la lucha contra la contaminación acústica:

1º) La exigencia de un estudio de impacto acústico, con el contenido establecido en los anexos de la Ley, en el correspondiente proyecto técnico que debe acompañar a una solicitud de autorización ambiental o de licencia ambiental, todo ello en el marco de la *Ley (Jefatura del Estado) 16/2001, de 1 de julio, sobre prevención y control integrados de la contaminación* (6).

2º) La exigencia de un estudio de impacto acústico, con el contenido mínimo establecido en los anexos de la Ley, en el correspondiente estudio de impacto ambiental cuando se trate de actividades y de infraestructuras susceptibles de generar ruidos y vibraciones sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, regulado en el *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre evaluación de impacto ambiental*, y el *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre*.

(6) En Cataluña, rige la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.

3º) La exigencia de un estudio de impacto acústico en aquellas actividades e instalaciones susceptibles de generar ruidos y vibraciones, cuando se deban conceder licencias de obras o otros actos de intervención administrativa municipal de categoría inferior a las autorizaciones y licencias ambientales (por ejemplo, en el régimen de mera comunicación administrativa).

4º) Adopción de medidas de fomento, entre las que conviene destacar las siguientes:

- Creación de una línea de ayudas públicas –autonómicas y municipales- específicas para promover la adaptación de las actividades, instalaciones y otros elementos generadores de ruido y vibraciones a las prescripciones de la Ley o de las Ordenanzas municipales;
- Campañas de sensibilización ciudadana en relación a la problemática que comporta la contaminación por ruidos y vibraciones.

5º) Elaboración, por parte de los entes locales y de las administraciones titulares de infraestructuras generadoras de ruidos y vibraciones – pensemos en el Estado en tanto que titular de los aeropuertos de interés general-, de los “mapas estratégicos de ruido”, con el fin de conocer de forma fidedigna el nivel de contaminación acústica que producen las grandes infraestructuras y adoptar medidas de reducción de la misma.

6º) El desarrollo eficaz de las actividades de inspección y sanción por parte de las Administraciones públicas involucradas en la materia. A estos efectos, la propia Ley debe establecer un catálogo de infracciones administrativas y de sanciones, especialmente cuando se incumplan los estándares y los niveles de calidad sonora por parte de la maquinaria, las actividades y los comportamientos ciudadanos.

7º) Celebración de convenios de colaboración entre las comunidades autónomas y los entes locales, y si procediera la Administración General del Estado, para aplicar las diferentes medidas de prevención y de corrección de la contaminación acústica que establezcan las leyes y las Ordenanzas. Estos convenios deben insertarse en el ámbito de aplicación de la *Legislación sobre régimen local* vigente y en el de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, modificada por la *Ley 4/1999, de 13 de enero*.

8º) Finalmente, conviene destacar el papel sumamente eficaz y preventivo que pueden jugar los mecanismos de comunicación y de información, a un doble nivel:

- Por un lado, el de facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y a los datos relativos al ruido, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la *Ley (Jefatura del Estado) 38/1995, de 12 de diciembre, de libre acceso a la información en materia de medio ambiente*.
- Por otro lado, incentivar las relaciones de intercambio de información entre las diferentes Administraciones, especialmente cuando se trate de informaciones que deban facilitarse a la Unión Europea.

4. CONCLUSIONES.

Conviene destacar que el legislador empieza a mostrar una cierta "sensibilidad normativa" hacia los "nuevos" fenómenos de contaminación. No sólo importan las formas de contaminación tradicional –aguas, residuos, atmósfera– sino que el legislador suma sus esfuerzos con una normativa elaborada referente a las modalidades de contaminación que, hasta hace muy poco no se consideraban como tal, pero que actualmente existe un alto grado de sensibilidad social sobre los efectos nocivos que las mismas producen en las personas y en el medio ambiente.

En este nuevo contexto, hemos de insertar la legislación –la catalana es en este sentido pionera– sobre la prevención y control de la contaminación acústica, contaminación que debe sumarse necesariamente a la lumínica y a la producida por las ondas electromagnéticas –con la problemática existente respecto a ésta última–. Y curiosamente, debemos observar el papel tan destacado que juegan los ayuntamientos en las tareas de prevención, fomento y erradicación de estas formas de contaminación, sin cuya participación resulta del todo difícil atajar esta problemática. Ayuntamientos y comunidades autónomas deben sumar sus esfuerzos, poner en común políticas e impulsar nuevas formas de relación, con el fin de afrontar con éxito y rigor, en el marco de una Europa unida, los episodios contaminantes que, no por ser menos espectaculares que un petrolero vertiendo crudo al mar, resultan menos lesivos.

AUTOR: Carles JAUME I FERNÁNDEZ. Asesor Jurídico de la Administración de la Generalitat adscrito al Parlament de Catalunya. Profesor de la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).