

Se ha promulgado una Ley del Ruido

Autor: Dr. Iñigo A. Navarro Mendizábal
Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Privado

Con fecha de 17 de noviembre de 2003 fue promulgada la Ley 37/2003 del Ruido (en adelante LR) y publicada en el BOE un día después, que quizás haya producido mucho ruido y pocas nueces. El ruido, como dice el párrafo primero de la Exposición de Motivos, «no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente». Pero el que no hubiera un tratamiento específico especial no significa que el Derecho no oyes los problemas que genera. La defensa frente a la contaminación acústica se integra, además de por el aporte del Derecho administrativo y por la LR de la que damos noticia, por la tutela que se puede hacer del pleno disfrute de

la propiedad y de la posesión en las relaciones de vecindad, por la responsabilidad civil por daños derivados de la contaminación acústica (cfr. entre otras la STS de 2 de febrero de 2001 – WL 2001\1003) y por la posible represión penal que por ejemplo aparece en el artículo 325 a quien provoque o realice directa o indirectamente ruidos que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales (cfr. STS de 24 de febrero de 2003 WL 2003\950).

Dentro de este marco, efectivamente no había un tratamiento especial del ruido con una Ley que se llamara como ésta, pero conviene matizar todavía más. Además de que el ruido ya se contemplaba en nuestro ordenamiento jurídico en un conjunto de instituciones, algunas tan clásicas como la responsabilidad civil o la acción negatoria, la LR no analiza de manera global todas las implicaciones jurídicas que representa la contaminación acústica. Así, todos los mecanismos mencionados siguen existiendo y no se ven en modo alguno alterados por

la promulgación de la LR. Por otro lado, la LR es en cierta medida la transposición de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002 (LCEur 2002, 1983), sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (la «Directiva sobre Ruido Ambiental»), aunque la LR ha ido más allá de la mera transposición.

La LR además se dicta al amparo de varios preceptos constitucionales, como la propia Exposición de motivos reconoce, que son, entre otros, la protección de la salud (art. 43), el medio ambiente (art. 45) e incluso el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el art. 18.1. Así se reconocen las modernas interpretaciones de derechos fundamentales que no hace mucho parecía que nada tenían que ver con esta materia (por ej. SSTEDH de 8 de julio de 2003 – WL 2003\40 y 2 de octubre de 2001 – WL 2001\567 y SSTS de 29 de mayo de 2003 – WL 2003\5366, 15 de marzo de 2002 WL 2002\5047 y la de 29 de abril de 2003 – WL 2003\3041 en la que además se reclama responsabilidad civil).

La LR «tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente» (art. 1), para lo cual se establecen una serie de medidas entre las que por ejemplo se incluye que «las Administraciones públicas promoverán el uso de maquinaria, equipos y pavimentos de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y suministros» (Disposición Adicional 9ª). Asimismo se hace especial referencia a la aplicación

en este ámbito de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente (art. 5).

Por contaminación acústica se entiende la «presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente» (art. 3. d). Sin embargo, y a pesar de tan nobles intenciones, la LR se queda en muchas cosas a mitad de camino. Llama poderosamente la atención de cualquier lector, que la palabra «Gobierno» aparece 17 veces en su texto (recordemos que tiene 31 arts.) y todas ellas, digamos puerilmente, para ponerle deberes: «a fijar por el...» (art. 3. q), «aprobará» (art. 7.2), «definirá» (art. 8.1), «fijará» (art. 8. 3 y 12. 4), «que al efecto establezca el...» (art. 10. 2), «serán determinados por el...» (art. 12. 1 y 23. 2), «procederá» (art. 12. 1), «podrá establecer» (art. 12. 3), «regulará» (art. 13), «que al efecto apruebe el...» (art. 15. 2), «determinará» (art. 15. 3), «podrá exigir» (D. A. 7ª), «establecerá reglamentariamente» (D. A. 8ª) y «dictará» (D. F. 2ª). Quizás un poco de precipitación haya existido en la promulgación de esta Ley, cuya efectividad plena no se producirá hasta dentro de bastante tiempo por los plazos que incorpora y la necesidad de un desarrollo reglamentario que ya veremos cuándo se produce.

En lo tocante a su ámbito de aplicación, incluye todos los emisores acústicos

cos («cualquier actividad, infraestructura, equipo, maquinaria o comportamiento que genere contaminación acústica» art. 3. e) por un lado y a las edificaciones por otro, en cuanto que son «receptores acústicos». No obstante se excluye de la LR las actividades domésticas que se mantengan dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y usos locales, las actividades militares y la contaminación acústica que se produzca dentro del lugar de trabajo como consecuencia de la propia actividad laboral que se rige por su legislación específica. Nótese que la materia excluida son las actividades domésticas que se mantengan dentro de los límites tolerables, estando desde luego dentro del campo de aplicación las actividades que superen dichos límites y también, sin ningún género de dudas, las actividades que, teniendo su origen fuera, incidan en ese ámbito doméstico.

En la LR se establecen una serie de conceptos nuevos que a continuación vamos a referir. En primer lugar, el concepto de área acústica que es el «ámbito territorial, delimitado por la Administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica» (art. 3. b). Es decir, se determinan las áreas por sus objetivos de calidad. Estas áreas pueden ser de varios tipos según el predominio del suelo. Además se crea el concepto de «servidumbre acústica» que comprenderá al territorio afectado «al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los secto-

res de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas» y estarán incluidas en los mapas de ruido (art. 10).

También se establecen en la LR los mapas de ruido, que para su aprobación deberán estar sometidos necesariamente a un periodo de información pública de un mes y que corresponderán a:

- Los grandes ejes viarios: «cualquier carretera con un tráfico superior a 3 millones de vehículos por año» (art. 3 g).
- Los grandes ejes ferroviarios: «cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30.000 trenes por año» (art. 3 h).
- Los grandes aeropuertos: «cualquier aeropuerto civil con más de 50.000 movimientos por año, considerando como movimientos tanto los despegues como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras» (art. 3 i)
- Las aglomeraciones, entendiéndose por tales los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determina reglamentariamente, teniendo en cuenta que las Comunidades autónomas podrán «a) Delimitar como ámbito territorial propio de un mapa de ruido un área que, excediendo de un término municipal, supere los límites de población indicados en dicho precepto y tenga una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente.

b) Limitar el ámbito territorial propio de un mapa de ruido a la parte del término municipal que, superando los límites de población aludidos en el párrafo anterior, tenga una densidad de población superior a la que se determine reglamentariamente».

Junto a estos mapas, se implantan los planes de acción, que, dentro de los ámbitos territoriales de aquellos, son los «encaminados a afrontar las cuestiones relativas a ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido si fuere necesario» (art. 3 n). El contenido de los planes de acción será determinado por el Gobierno y estará, en todo caso, supeditado al cumplimiento de sus objetivos que son «a) Afrontar globalmente las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en la correspondiente área o áreas acústicas. b) Determinar las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límite de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica. c) Proteger a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica» (art. 23).

La LR dedica parte de su articulado a la prevención y corrección de la contaminación acústica. En lo referente a la prevención, quizás los logros más importantes se conseguirán si se llega a interiorizar en los instrumentos jurídicos existentes la dimensión del ruido como ya se venía haciendo (por ej. STS de 23 de febrero de 2001–WL 2001\1452). Hay que tomar en consideración el

carácter ciertamente transversal que el ruido tiene como vamos a apreciar a continuación. Por ejemplo, el art. 17 de la LR señala que la previsiones de esta ley y de sus normas de desarrollo deberán ser tenidas en cuenta en «la planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico». Antes, el art. 6 ya había prescrito que los Ayuntamientos debían aprobar las ordenanzas en relación con materias objeto de la LR y adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a lo dispuesto esta Ley, para lo que se da un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento general de desarrollo (DT 2ª).

Teniendo el mismo carácter transversal, el art. 18 señala que las administraciones públicas competentes aplicarán la LR y sus normas de desarrollo en lo que se refiera a la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, las actuaciones relativas a la licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, o en la normativa autonómica que resulte de aplicación y en el resto de autorizaciones, licencias y permisos que habiliten para el ejercicio de actividades o la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica. En

conclusión, se busca interiorizar en todas las figuras jurídicas mencionadas las cortapisas legales a la contaminación acústica, lo cual se venía parcialmente

haciendo. Quizás la LR sea el momento oportuno para profundizar y generalizar esta sensibilidad jurídica anti-ruido en todo el ordenamiento jurídico