

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME EXTRAORDINARIO
Enero 2007

CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. INTRODUCCIÓN. LAS RAZONES DE UN INFORME	7
2. LAS ACTUACIONES DEL SÍNDIC (2003-2005)	9
2.1. Objeto del estudio	9
2.2. Líneas generales de los informes anuales al Parlamento	9
2.3. El origen de los ruidos	12
2.3.1. Los tipos de ruidos	13
2.3.2. El alcance territorial de los ruidos	17
2.4. Herramientas de intervención administrativa	19
2.5. Resultados de la intervención administrativa	23
2.6. Conclusiones y recomendaciones	26
3. LAS OPINIONES DE LOS SÍNDICS Y DE LOS DEFENSORES LOCALES	27
3.1. Comentario general	27
3.2. Los locales públicos	28
3.3. Los ruidos en la calle	30
3.4. Las instalaciones industriales	31
3.5. La convivencia entre vecinos	32
3.6. Los animales domésticos	33
3.7. Los locales municipales	33
3.8. La prestación de servicios municipales	34
3.9. Los centros de culto	34
3.10. Epílogo	35
4. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA A LOS AYUNTAMIENTOS	37
4.1. Introducción	37
4.2. Metodología de la encuesta	37
4.3. La adaptación normativa	40
4.4. El personal	42
4.5. Los medios materiales	45
4.6. El procedimiento administrativo	47
4.7. Las causas del ruido	50

4.8. Los organismos colaboradores	52
4.9. Conclusiones y recomendaciones	56
4.10. Anexo. El estudio de la encuesta	58
5. ANÁLISIS NORMATIVO: CÓMO TIENEN QUE RESPONDER LAS ADMINISTRACIONES ANTE LAS DENUNCIAS DE LOS VECINOS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA	76
5.1. Introducción	76
5.2. Problemas acústicos derivados de las actividades	77
5.2.1. Actividad sin licencia o sin comunicación previa	79
5.2.2. Actividad que está tramitando la licencia	80
5.2.3. Actividad con licencia, pero sin control inicial	82
5.2.4. Actividad con licencia y control inicial	87
5.2.5. Actividad con licencia pendiente de adecuación a la LIIAA	88
5.2.6. Actividad con licencia pendiente de adecuación a la LIIAA, sin proceso previsto para adecuarse a ella	92
5.2.7. Observaciones finales	93
5.3. Problemas acústicos derivados del comportamiento vecinal	95
5.3.1. Comentario general	95
5.3.2. Molestias ocasionadas por animales	100
5.3.3. El acceso a domicilios particulares	103
5.4. La LIIAA y el enrevesado juego del silencio administrativo	106
5.5. La externalización de las potestades públicas de control e inspección	108
5.6. Los niveles sonoros aplicables	111
5.7. La potestad de inspección y las medidas de policía administrativa	115
5.8. Los supuestos de extinción de la licencia	122
5.9. Las administraciones actuantes, más allá de los ayuntamientos	126
5.9.1. Bajo el punto de vista del ejercicio de la potestad sancionadora	126
5.9.2. Bajo el punto de vista del ejercicio de potestades de intervención	129
5.10. Los aparatos homologados	138
5.10.1. Los ciclomotores	139
5.10.2. Las obras en la calle	140

5.11. Los establecimientos públicos y las actividades recreativas	143
5.11.1. Deficiencias en el aislamiento acústico	143
5.11.2. Los clientes cuando salen de los locales con las bebidas	144
5.11.3. La concentración de establecimientos	146
5.11.4. Los veladores y las terrazas	149
5.11.5. Los chiringuitos de playa	151
5.11.6. Las fiestas populares en la calle o en espacios públicos	151
5.11.7. Un caso aparte: los ruidos por concentración de personas en la calle al margen de cualquier local donde se desarrolle una actividad recreativa	153
5.12. Dos asignaturas pendientes	158
5.12.1. El acondicionamiento acústico de las viviendas	158
5.12.2. Los aparatos de aire acondicionado	161
5.13. La necesidad social. La necesidad de un espacio sin ruidos	163
5.14. Conclusiones y recomendaciones	166

Anexos:

■ Quejas recibidas en relación con la contaminación acústica	180
■ Relación de siglas	183

1. INTRODUCCIÓN

La cantidad de quejas en materia de contaminación acústica recibidas en la institución en los últimos años y la complejidad de los diferentes problemas que se plantean en ellas nos llevaron a considerar la conveniencia de elaborar un informe especial para someterlo a la consideración del Parlamento.

Parece evidente que la ciudadanía valora cada vez más el derecho a la intimidad y el hecho de disponer de espacios “sin ruido”, al mismo tiempo que las administraciones se encuentran con dificultades de todo tipo para dar respuesta a una demanda de intervención creciente, con los peligros que eso conlleva de ir hacia una “judicialización” excesiva del problema, como consecuencia de la inactividad administrativa.

Por ello, no hemos querido elaborar este informe al margen de los ayuntamientos y les hemos pedido la opinión mediante una encuesta que ha respondido más de un 54% de los municipios encuestados, a los cuales queremos hacer llegar nuestro agradecimiento.

El informe, además de describir los distintos problemas que nos exponen las quejas recibidas y las opiniones de los defensores locales y de los ayuntamientos con relación al tema, quiere ser una guía útil para las diferentes instancias que intervienen en el control de las actividades susceptibles de contaminar por la vía del ruido. De este modo, intentamos hacer realidad la labor de colaboración con las administraciones que tiene que impregnar la actividad del Síndic, a partir de la defensa de los derechos de las personas y de la supervisión de estas administraciones.

Al final de cada capítulo del informe hay un apartado de conclusiones y recomendaciones, con la intención de ayudar a las personas que sufren los ruidos excesivos y a las administraciones que deberían tener cuidado de sus derechos; y, asimismo, con la voluntad de que las actividades susceptibles de

contaminar acústicamente encuentren aquellas orientaciones que ayuden a mejorar su integración con el entorno, desde el respeto a los derechos de los demás.

En la redacción del informe ha colaborado también el ingeniero Sr. Josep M. Querol, experto en materia de contaminación acústica, quien ha hecho aportaciones al redactado y ha participado en todas las reuniones de debate previas a darle el visto bueno.

Esperamos que este trabajo sea útil para una mejor defensa de los derechos de las personas.

2. LAS ACTUACIONES DEL SÍNDIC (2003-2005)¹

2.1. OBJETO DEL ESTUDIO

El propósito de este apartado es analizar las actuaciones que ha realizado la institución en materia de contaminación acústica, desde la perspectiva de las quejas presentadas, tramitadas y cerradas dentro del periodo comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2005. El total de quejas objeto de este estudio es de 150.

2.2. LÍNEAS GENERALES DE LOS INFORMES ANUALES AL PARLAMENTO

El denominador común de los informes anuales (2003, 2004 y 2005) del Síndic de Greuges en materia de medio ambiente es el hecho de que una parte importante de las quejas recibidas en la institución se enmarca en el ámbito de la contaminación acústica, debido a que los ruidos afectan a la intimidad de las personas, ante lo que puede considerarse una vulneración del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, y a la inviolabilidad del domicilio.

El informe anual correspondiente a 2003 ponía de relieve el hecho de que los ayuntamientos tienen que asumir el rol de actor principal ante la lucha para erradicar las agresiones medioambientales, en especial la contaminación acústica. Éstos deben ejecutar los actos administrativos y, si procede, instruir expedientes sancionadores y de restauración del orden jurídico infringido, con la adopción de medidas cautelares.

El Síndic ya señalaba la necesidad de pedir ayuda o auxilio a las entidades locales supramunicipales, o de plantear una delegación de competencias, si los municipios consideraban que no tenían suficientes medios para intervenir en

¹ Las actuaciones realizadas durante el año 2006, dada la no finalización de la mayoría de los expedientes, se exponen de manera sintética en el anexo.

según que casos. La intervención municipal debe producirse con celeridad y de manera activa y decidida.

Asimismo, la doctrina jurisprudencial es unánime en constatar la pasividad o la inactividad de la Administración pública a la hora de encararse a una agresión medioambiental denunciada de forma reiterada por los particulares y que afecta a su bienestar y calidad de vida, y a la preservación de los derechos fundamentales mencionados anteriormente.

En esta coyuntura se entiende que, ante la inactividad de la Administración, los particulares acudan a esta institución y planteen quejas por el hecho de no haber obtenido una respuesta o una solución por parte de los ayuntamientos, que en principio tendrían que ser la administración más próxima al ciudadano.

En la misma línea se pronunciaba el informe anual correspondiente al año 2004, que también destacaba la circunstancia de que la mayoría de las quejas recibidas por el Síndic en aquel periodo y en materia de contaminación acústica eran por perturbaciones en el interior de las viviendas. Se percibe la vivienda como espacio esencial de intimidad de las personas, y se constata la conculcación de los derechos fundamentales que implica cualquier agresión a esta intimidad.

El informe anual del año 2004 introducía, también, un análisis de las características de construcción a las que están sujetas las viviendas, ya que se detectó una cierta tendencia a incidir fundamentalmente sobre el foco emisor del ruido y a olvidarse de este otro factor.

Este informe hacía una referencia especial a la normativa aplicable para luchar contra la contaminación de origen acústico en el ámbito privado, diferenciando dos grandes bloques. El primer bloque incidía en las características y en las condiciones del foco emisor, como la maquinaria y, en general, todos los elementos materiales necesarios para ejercer la actividad industrial o comercial.

El segundo estaba constituido por las normas jurídicas y las actuaciones que hacen referencia a la protección y a las características constructivas de la vivienda, es decir, a las medidas de protección pasiva.

La defensa pasiva de las viviendas contra la contaminación acústica dispone de una normativa bastante detallada y suficiente, y de cumplimiento obligatorio, más antigua que la aprobada recientemente sobre contaminación acústica².

Por el contrario, la normativa relativa a la lucha activa contra la contaminación acústica, esto es, las disposiciones y los controles que inciden sobre los focos emisores de contaminación, es de regulación más reciente³.

Finalmente, en materia de contaminación acústica, en el informe anual del año 2005, el Síndic planteaba el tema desde un punto de vista más didáctico, y describía alguna de las quejas más significativas en esta materia. Estas quejas tienen como denominador común una cierta singularidad respecto a las que habitualmente se presentan en esta institución.

Se trata, concretamente, de dos quejas presentadas por vecinos de Gavà y de Castelldefels por los ruidos de los aviones de la tercera pista del aeropuerto, en el primer caso, y por los aviones que sobrevuelan el casco urbano, en el segundo. También se han presentado quejas por ruidos de campanas de iglesias (en Barcelona y en L'Hospitalet de Llobregat) y por ruidos provocados por la instalación, en calles y carreteras, de bandas rugosas como elementos reductores de velocidad.

² Real Decreto 1909/1981, de 24 de julio, norma básica de la edificación sobre condiciones acústicas en los edificios, conocida como NBE-CA-88; Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda; Ley de urbanismo; Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad.

³ Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, y su reglamento; Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, y Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido.

2.3. EL ORIGEN DE LOS RUIDOS

La mayoría de las quejas planteadas al Síndic en materia de contaminación acústica tiene su origen en los ruidos que generan todo tipo de actividades recreativas con estructura permanente (24,7%) –bares, restaurantes, discotecas, locales, escuelas, ambulatorios, hoteles–; seguidas, a una cierta distancia, por todas las que tienen su origen en las molestias ocasionadas por aparatos de aire acondicionado (15,3%), con independencia de que éstos estén instalados en establecimientos de concurrencia pública, industriales o privados, y por las derivadas de las molestias generadas por las actividades industriales (14,7%).

Además, se debe poner de manifiesto que hay un conjunto de quejas de tipologías diferentes, y que a efectos estadísticos se han agrupado bajo la denominación de *otros*. Se trata de un grupo considerable (11,3%), que se analiza conjuntamente, a pesar de su diversidad. Así, a modo de ejemplo, se han agrupado en esta categoría los ruidos provenientes de aparatos de montacargas, los que provocan el desencaje de las tapas de alcantarillado o los causados por las puertas de garajes.

También hay que destacar otro grupo de quejas presentadas con motivo de actividades que se han producido en la calle sin disponer de una estructura permanente (10,7%).

El conjunto de quejas derivadas de actividades privadas, básicamente las causadas por los ruidos vecinales (9,3%), también es bastante numeroso.

Finalmente, hay que enumerar también las quejas que tienen su origen en obras públicas o privadas (7,3%), y las molestias que provocan los animales domésticos (6,7%), presentadas aproximadamente en una proporción igual.

	Alt Empordà	Anoia	Bages	Baix Empordà	Baix Llobregat	Baix Penedès	Barcelonès	Garraf	Garrotxa	Gironès	Maresme	Montsià	Noguera	Osona	Pla de l'Estany	Ribera d'Ebre	Segrià	Selva	Tarragonès	Vallès Occidental	Vallès Oriental	TOTAL
Actividades recreativas con estructura permanente	1	1		8	1	14	1	1		2						1				4	3	38
Actividades en la calle, sin estructura permanente					2	1	5	1			2								1	3	1	16
Actividades industriales	1			1	2		2		1	4	1		2			1	1	1	1	5		22
Aparatos de aire acondicionado			1	1			16								1			2	1	1		23
Actividades privadas (ruidos vecinales)	1				3		6			1	1	1						1				14
Animales domésticos	1	1				1	2				1	1			1		1			1		10
Obras					4	1	5														1	11
Otros			1		2		6				3			1			1	1	1	1	1	17
TOTAL	4	2	2	2	21	4	56	2	1	1	13	3	1	2	1	2	2	3	6	15	7	150

Tal y como se desprende del mapa, las comarcas que agrupan el mayor número de quejas planteadas ante el Síndic en el periodo objeto de este informe son: el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental, el Maresme, el Vallès Oriental y el Tarragonès.

Esta circunstancia coincide con una realidad: éstas son las comarcas con una densidad de población más elevada, con gran diferencia respecto al resto del territorio de Cataluña.

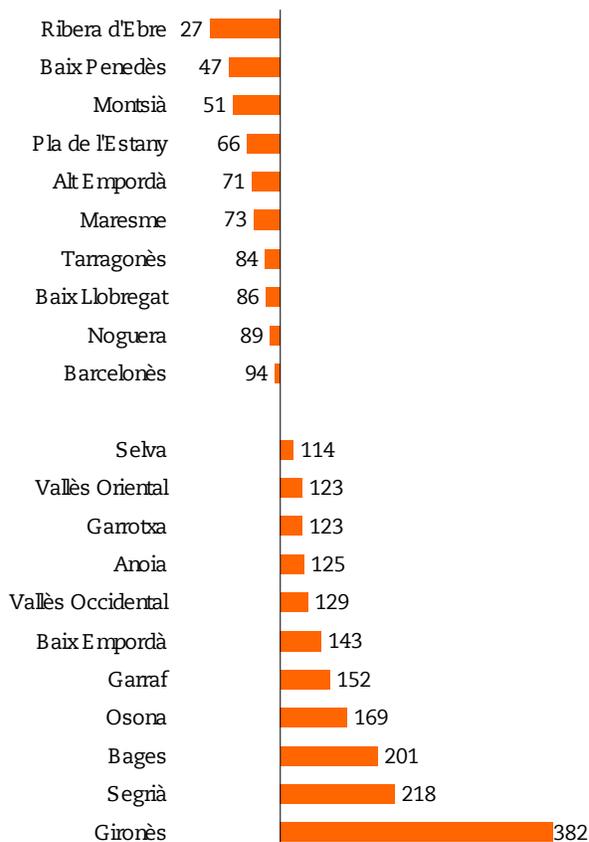
Si se observan los datos del Instituto de Estadística de Cataluña relativos a la población existente por comarcas el año 2005, se constata el hecho mencionado anteriormente: el origen del mayor número de quejas planteadas por

contaminación acústica proviene de las comarcas con un volumen mayor de población.

Así se demuestra en la tabla de índice en base 100 de la relación entre población y quejas presentadas por cada comarca. Se ha utilizado un índice base 100 para fijar la relación queja-población a partir del promedio de las comarcas que han recibido queja; el resto de comarcas se han situado en relación con el índice 100 manteniendo la proporcionalidad de habitantes por queja presentada. Con este índice se constata que las comarcas analizadas en detalle (Barcelonès, Maresme, Tarragonès, Baix Llobregat, Vallès Oriental y Vallès Occidental) se sitúan todas en un intervalo de 60 (30 arriba o 30 abajo) en relación con el 100, y, por lo tanto, son próximas a la media.

Índice en base 100 de la relación entre población y quejas por cada comarca

	Quejas	Población (2005)	↑/queja	Índice (100)
Ribera d'Ebre	2	22.925	11.462,5	27
Baix Penedès	4	79.967	19.991,8	47
Montsià	3	64.181	21.393,7	51
Pla de l'Estany	1	27.905	27.905,0	66
Alt Empordà	4	118.950	29.737,5	71
Maresme	13	398.502	30.654,0	73
Tarragonès	6	212.520	35.420,0	84
Baix Llobregat	21	757.814	36.086,4	86
Noguera	1	37.565	37.565,0	89
Barcelonès	56	2.215.581	39.563,9	94
Cataluña	150	6.318.912	42.126,1	100
Selva	3	144.420	48.140,0	114
Vallès Oriental	7	361.319	51.617,0	123
Garrotxa	1	51.786	51.786,0	123
Anoia	2	105.376	52.688,0	125
Vallès Occidental	15	815.628	54.375,2	129
Baix Empordà	2	120.302	60.151,0	143
Garraf	2	127.928	63.964,0	152
Osona	2	142.337	71.168,5	169
Bages	2	169.114	84.557,0	201
Segrià	2	183.954	91.977,0	218
Gironès	1	160.838	160.838,0	382



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya e Instituto de Estadística de Cataluña. Elaboración propia.

En síntesis, el promedio de la relación queja–habitante de las comarcas seleccionadas se sitúa aproximadamente alrededor de 1 por cada 40.000 habitantes.

2.3.2. El alcance territorial de los ruidos

Otro dato interesante que hay que subrayar es que un gran número de las quejas planteadas proviene de municipios costeros. Por el contrario, el volumen de quejas presentadas con origen en municipios del interior del territorio es notablemente inferior. En la explicación de este fenómeno podrían incidir diversos factores, como la propia ubicación del municipio, los servicios de que dispone y que ofrece o la afluencia de visitantes, entre otros.

Los municipios de la costa, año tras año, tienen que poner en marcha y en condiciones adecuadas toda una maquinaria, que gira alrededor del turismo, que permita dar cobertura al flujo de visitantes que reciben, tanto en periodo estival (mayoritariamente) como fuera de temporada. Éste es el motivo por el que muchas localidades costeras aprovechan el invierno para poner al día las infraestructuras municipales y el sector servicios, con lo cual las molestias se prolongan a menudo durante todo el año.

Por lo tanto, todavía se podría establecer un matiz: constatar si la tipología de las quejas varía en función de si éstas se presentan en invierno o en temporada estival. A pesar de que éste no sea un dato relevante a los efectos de este estudio, contrastando datos se puede afirmar que las quejas sí varían en función de la época del año en la que se presentan. Un ejemplo claro es el elevado número de quejas que se plantean, coincidiendo con el inicio de la temporada estival, a consecuencia de las molestias que causan los aparatos de aire acondicionado.

Además, es evidente que en los meses de verano, e incluso antes, los locales de ocio, bares, restaurantes y hoteles de los municipios turísticos, principalmente,

inician su actividad, que, en cierta medida, repercute negativamente en el descanso y en la calidad de vida de los vecinos, sobre todo en las poblaciones donde el número de locales, comercios y servicios es muy elevado.

También son evidentes las molestias añadidas que puede ocasionar un gran número de visitantes. Sin embargo, no podemos olvidar que el turismo es un sector muy importante para la economía del país. La destinación principal de los turistas que anualmente visitan el territorio catalán continúa siendo mayoritariamente la costa (Costa Brava, Costa Dorada, Maresme, Garraf), razón por la que, muchas veces, las poblaciones más turísticas se convierten en poblaciones especialmente ruidosas.

Así, por ejemplo, los ruidos que provocan los aparatos de aire acondicionado afectan de manera especial a las comarcas del Barcelonès y del Tarragonès, con la coincidencia de que ambas son comarcas costeras. Posiblemente, en estas comarcas costeras hay más servicios y más actividades, y en consecuencia, más establecimientos donde ubicar aparatos de aire acondicionado.

En otro grupo se sitúan los ruidos derivados de las actividades recreativas con estructura permanente, que tienen en común que el mayor número de quejas que les hace referencia provienen del Maresme, del Barcelonès y del Baix Llobregat, y coincide con el supuesto anterior en el hecho de que son comarcas costeras, con todo cuanto eso conlleva: más bares, restaurantes, locales, servicios, etc.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, por su posible influencia en el aumento de la contaminación acústica, es la gran cantidad de segundas residencias ubicadas, en gran parte, en el litoral catalán. La existencia de este volumen de población no permanente repercute de una manera u otra en la calidad de vida de las zonas afectadas y, en muchos casos, se trasladan las molestias típicas de las grandes ciudades a las pequeñas poblaciones.

Generalmente, los fines de semana y los meses de verano son los periodos en los que se produce una mayor afluencia de población no permanente en determinados municipios costeros, que coincide con el traslado a las segundas residencias.

Igualmente, cabe destacar la tipología de las quejas provenientes de las comarcas del Vallès Occidental y del Vallès Oriental. Coinciden ambas comarcas en que la mayor parte de las quejas son consecuencia de actividades recreativas con estructura permanente (bares, restaurantes, locales de ocio, ambulatorios, etc.), seguidas por actividades en la calle sin estructura permanente, sin que a este hecho se le pueda imputar un factor determinado o una situación concreta. Sin embargo, en el Vallès Occidental, el mayor número de quejas presentadas tiene su origen en actividades industriales. Hay que tener presente que, por la situación estratégica de comunicaciones y de actividad industrial que presentan, ambas comarcas están sometidas a una gran presión acústica.

2.4. HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

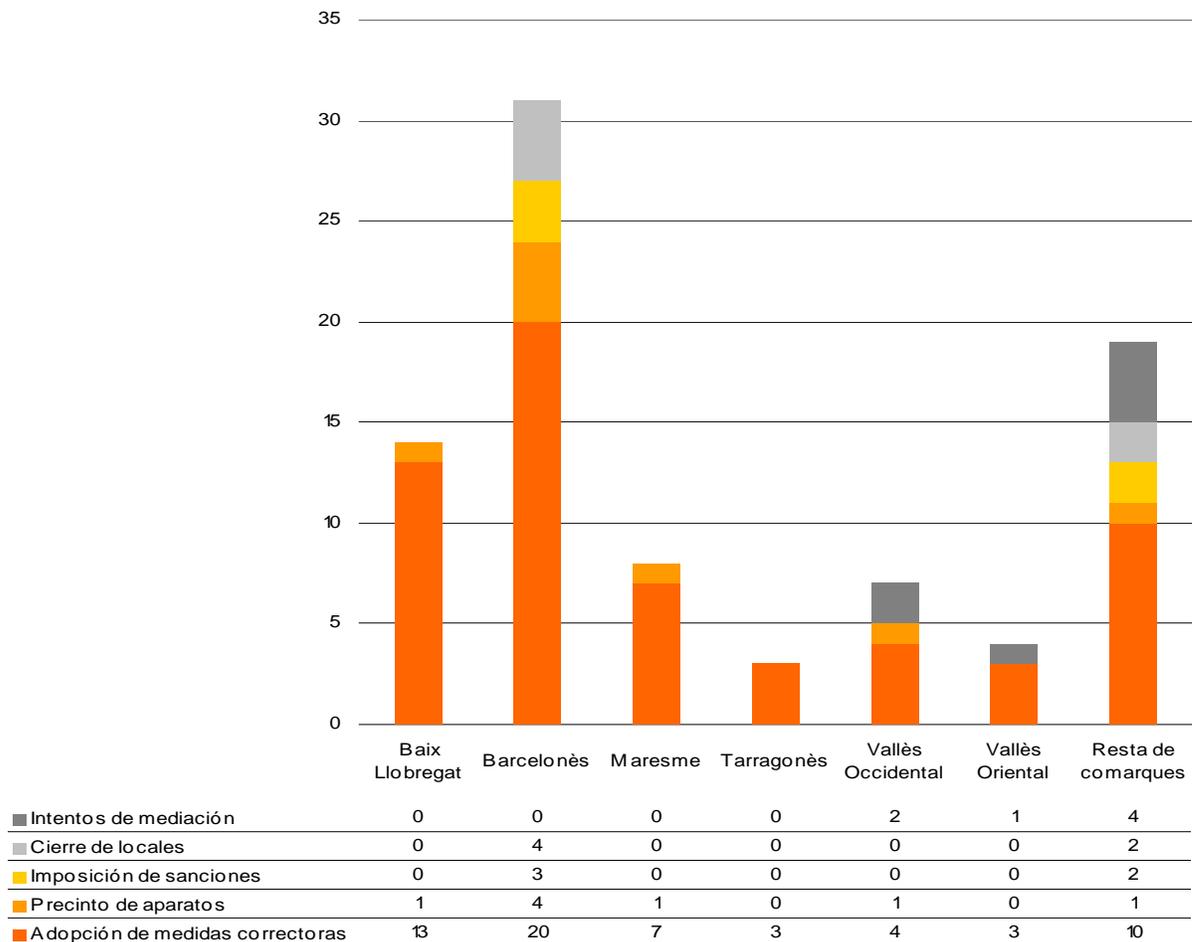
Este apartado analiza los tipos de herramientas utilizadas por las administraciones locales con el propósito de solucionar el problema planteado en cada caso. Las herramientas utilizadas y que han sido objeto de este estudio son las siguientes:

- Intentos de mediación
- Medidas correctoras
- Precinto de aparatos
- Imposición de sanciones
- Cierre de locales

Con carácter general, la herramienta más utilizada por las distintas administraciones ha sido la adopción de medidas correctoras, seguida –a gran distancia– por el precinto de los aparatos causantes de los ruidos y, finalmente,

por orden de mayor a menor utilización, por los intentos de mediación, el cierre de locales y la imposición de sanciones.

En la tabla y el gráfico siguientes se visualizan numéricamente las herramientas utilizadas por las administraciones de las comarcas mencionadas en el apartado anterior, con el objetivo de resolver el problema sufrido por el ciudadano.



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

En esta tabla también se ha añadido el apartado *otras comarcas*, con el fin de comprobar globalmente las herramientas utilizadas por las diversas administraciones a la hora de intentar resolver las situaciones problemáticas.

Por este motivo, se ha agregado en un solo ítem el resto de comarcas. Así se constata el tipo de herramientas utilizadas en las comarcas no destacadas.

Tal y como se ha mencionado, del gráfico se desprende que la adopción de medidas correctoras ha sido la herramienta más utilizada con mucha diferencia respecto a las otras herramientas. Esta utilización puede responder a la necesidad que tiene la Administración de traspasar, a los que vulneran la normativa sobre contaminación acústica, la obligación de restablecer o resolver la situación generada con sus actividades o actitudes, ya sean los propietarios de las actividades, los propietarios de los aparatos que causan los ruidos, etc.

Esta necesidad de traspasar la responsabilidad de las administraciones a los particulares puede tener su causa en la falta de medios técnicos, personales y económicos que sufren gran parte de las administraciones. Estas dificultades, en la práctica, impiden llevar a cabo otro tipo de actuaciones que podrían ser incluso más efectivas a la hora de resolver el problema inicialmente planteado, como, por ejemplo, la mediación.

Del análisis de las encuestas realizadas a los ayuntamientos, que estudian en detalle los apartados siguientes, se constata la necesidad de que los municipios con menos recursos económicos, medios técnicos y personales reciban asistencia y colaboración de la Administración de la Generalitat o de las administraciones supramunicipales, ya que evidentemente son los municipios más pequeños los que tienen más falta de medios.

Los intentos de mediación han sido una herramienta utilizada por los municipios de las comarcas del Vallès Occidental y Oriental (analizadas en detalle) y por algunas otras (agrupadas en el apartado *otras comarcas*). Otro dato singular que hay que destacar es el hecho de que básicamente sólo la comarca del Barcelonès, en concreto el Ayuntamiento de Barcelona, ha hecho uso del cierre de locales. Probablemente esta circunstancia responde a la falta de medios mencionada anteriormente y que afecta a las distintas administraciones. El

Ayuntamiento de Barcelona, por su magnitud, no sirve como referente en este aspecto, ya que se trata de un ayuntamiento que no se puede comparar con el ayuntamiento de un municipio pequeño, ni en lo que concierne a la estructura, ni a los recursos y medios técnicos y humanos.

Por otra parte, de la encuesta a los ayuntamientos se desprende que éstos utilizan escasamente el procedimiento sancionador o el precinto de aparatos, y también en muy pocos casos la clausura de establecimientos, a pesar de que en más ocasiones que las dos herramientas anteriores. De todos modos, la poca utilización de estas herramientas no obedece únicamente a factores económicos; también hay otros como, por ejemplo, el miedo a una demanda judicial, las dudas a la hora de aplicar la ley estatal o la catalana, y la duración de la tramitación de un expediente sancionador. Todos éstos son elementos determinantes que explican el poco uso que se hace de la potestad sancionadora o del precinto y clausura de aparatos y establecimientos.

Asimismo, del análisis del gráfico se obtiene otra conclusión: no en todos los casos se han empleado las herramientas propuestas para resolver el problema surgido. En alguno de los expedientes tramitados se han realizado mediciones sonométricas; en otros, las administraciones no han dado respuesta a la petición de información realizada por el Síndic de Greuges sobre el tipo de herramienta que usarían para resolver el conflicto, y, en otros casos, la Administración no ha efectuado ningún tipo de acción o actuación.

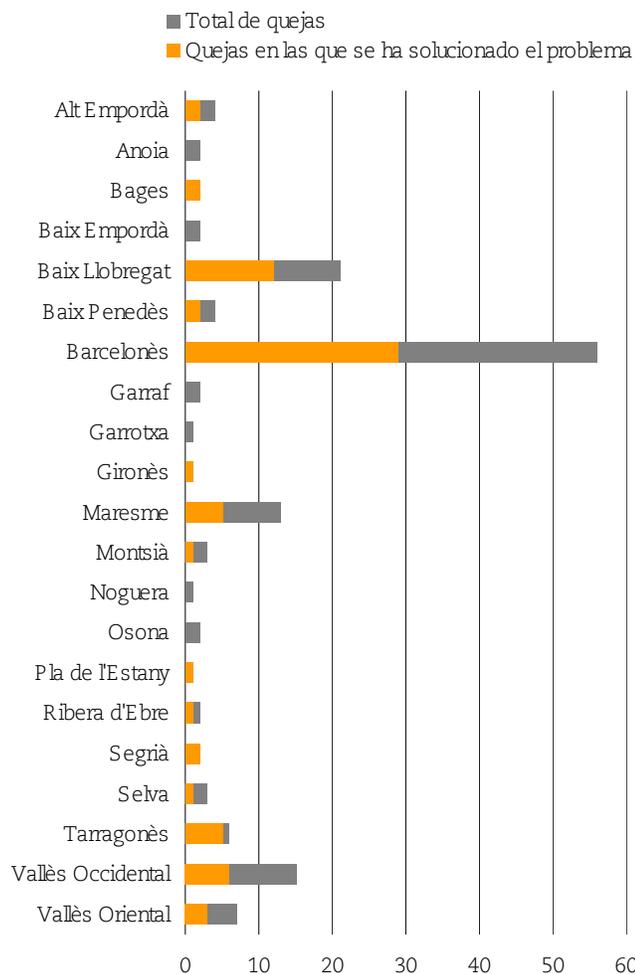
2.5. RESULTADOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

En síntesis, se han solucionado un 48,67% de los expedientes analizados. Esta circunstancia puede responder al hecho de que en muchos de los expedientes tratados las administraciones no han adoptado ningún tipo de medida, o bien que las herramientas utilizadas no han sido suficientemente efectivas.

En cuanto a las recomendaciones del Síndic referentes a adaptar la normativa sobre contaminación acústica, en concreto las ordenanzas municipales, a las disposiciones de la Ley sobre contaminación acústica, sólo un ayuntamiento ha empleado esta solución, concretamente el Ayuntamiento de Vallirana. Se entiende que esta solución es más compleja, y se tratará con detenimiento en el apartado jurídico.

Así, el hecho de que haya un número de expedientes de los que no tengamos constancia de la solución o de qué medidas se han adoptado no implica necesariamente que las administraciones no hayan tomado ninguna determinación; pueden haber adoptado medidas, pero puede que no se lo hayan comunicado al Síndic.

	Quejas en las que se ha solucionado el problema	Total de quejas	% solucionado/Total
Alt Empordà	2	4	50,00%
Anoia	0	2	0,00%
Bages	2	2	100,00%
Baix Empordà	0	2	0,00%
Baix Llobregat	12	21	57,14%
Baix Penedès	2	4	50,00%
Barcelonès	29	56	51,79%
Garraf	0	2	0,00%
Garrotxa	0	1	0,00%
Gironès	1	1	100,00%
Maresme	5	13	38,46%
Montsià	1	3	33,33%
Noguera	0	1	0,00%
Osona	0	2	0,00%
Pla de l'Estany	1	1	100,00%
Ribera d'Ebre	1	2	50,00%
Segrià	2	2	100,00%
Selva	1	3	33,33%
Tarragonès	5	6	83,33%
Vallès Occidental	6	15	40,00%
Vallès Oriental	3	7	42,86%
Total	73	150	48,67%



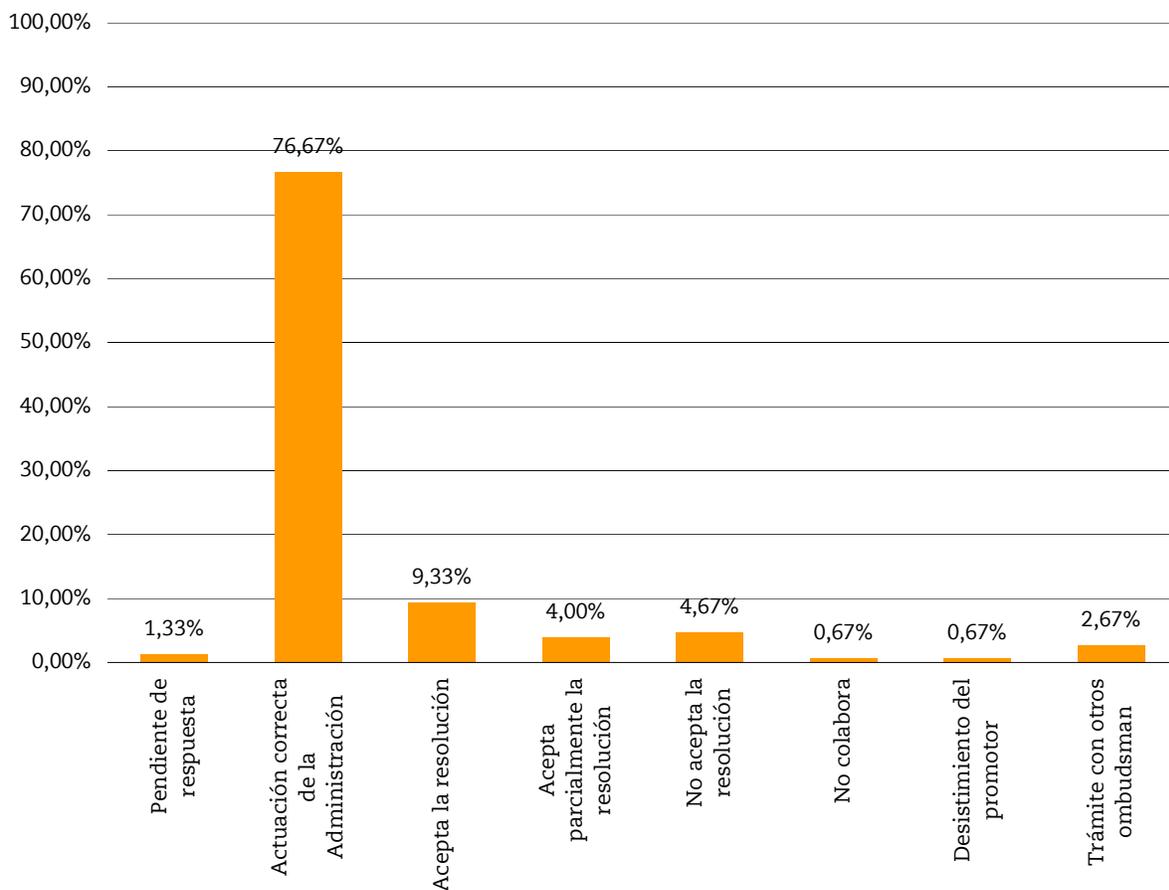
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Asimismo, explotando los datos de los 150 expedientes analizados, nos encontramos que en un 76,67% de las quejas, la actuación de la Administración ha sido correcta. En un 9,33% de los casos, la Administración ha aceptado la resolución del Síndic; mientras que en un 4,00% de los expedientes, la

aceptación ha sido parcial. La Administración no ha aceptado la resolución del Síndic en un 4,67% de los expedientes. Por lo tanto, observamos que el grado de aceptación de las resoluciones del Síndic casi duplica el grado de las no aceptaciones. Un 2,67% de las quejas ha sido tramitado por otros defensores.

Finalmente, cabe mencionar que un 1,33% de los expedientes están pendientes de respuesta por parte de la Administración; en un 0,67% la Administración no ha colaborado, y, en un porcentaje igual, se ha producido el desistimiento del promotor de la queja.

A efectos prácticos, podemos visualizar estos datos en la gráfica siguiente:



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

2.6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El denominador común de los informes anuales 2003, 2004 y 2005 del Síndic de Greuges en materia de medio ambiente es el hecho de que la mayoría de las quejas recibidas en la institución se enmarcan en el ámbito de la contaminación acústica.
- La mayor parte de las quejas planteadas al Síndic tiene su origen en los ruidos que generan todo tipo de actividades recreativas con estructura permanente, seguidas por los ruidos de los aparatos de aire acondicionado y las actividades industriales.
- Las comarcas que agrupan el mayor número de quejas planteadas ante el Síndic en el periodo objeto de este informe son: el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental, el Maresme, el Vallès Oriental y el Tarragonès.
- La herramienta más utilizada por las distintas administraciones ha sido la adopción de medidas correctoras, seguida –a gran distancia– por el precinto de los aparatos causantes de los ruidos y, finalmente, por orden de mayor a menor utilización, por los intentos de mediación, el cierre de locales y la imposición de sanciones.
- No siempre se han empleado las herramientas propuestas para la resolución de los problemas surgidos.
- Se han solucionado casi la mitad de los expedientes analizados. Sólo en un 0,67% de los casos la Administración no ha colaborado con esta institución.
- El grado de aceptación de las resoluciones del Síndic por parte de las administraciones casi duplica el número del de no aceptaciones.

3. LAS OPINIONES DE LOS SÍNDICS Y DE LOS DEFENSORES LOCALES

3.1. COMENTARIO GENERAL

En el marco de este estudio, hemos analizado algunos informes presentados por los diversos defensores locales a los plenarios de los ayuntamientos respectivos.

Concretamente, hemos leído los informes presentados a los ayuntamientos de Badalona (informe 2004), Figueres (2004), Girona (2003), Granollers (2005), Igualada (2003), L'Escala (2004), Lleida (2004), Manlleu (2004), Mataró (2004), Mollet (2004), Reus (2005), Sant Boi de Llobregat (2004), Santa Coloma de Gramenet (2004), Vilafranca del Penedès (2004) y Vilanova i la Geltrú (2004).

De estos informes se desprende que el porcentaje de quejas relativas a cuestiones de contaminación acústica, en relación con el número de quejas global ha sido el siguiente:

Municipio	% quejas relativas a contaminación acústica
Badalona	4,8 %
Figueres	5,1 %
Girona	3,2 %
Granollers	4,8 %
Igualada	5,6 %
Escala (L')	16,7 %
Lleida	10,0 %
Manlleu	11,8 %
Mataró	9 %
Mollet	13 %
Reus	6 %
Sant Boi de Llobregat	10,2 %
Santa Coloma de Gramenet	11,9 %
Vilafranca del Penedès	4,7 %
Vilanova i la Geltrú	10,5 %

Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Estos datos ponen de relieve la importancia de los problemas relacionados con la contaminación acústica en el ámbito de la preocupación de los ciudadanos, ya que llega a superar el 16% en el caso de un municipio, como L'Escala, y supera el 10% en municipios como Sant Boi de Llobregat, Vilanova i la Geltrú, Santa Coloma de Gramenet o Manlleu.

No es, por lo tanto, atrevido concluir que el derecho al descanso, a la intimidad sonora, es ya patrimonio de amplios sectores de la ciudadanía, que no ven “normal” que se les moleste con ruidos exagerados, que afectan a sus costumbres y formas de vida.

Además, los ayuntamientos pasan a ser los destinatarios de la mayoría de las quejas, tanto por proximidad como por competencias propias. De los ayuntamientos, los ciudadanos obtienen respuestas desiguales que seguramente tienen que ver con un grado mayor o menor de conciencia del problema, en un marco social que evoluciona permanentemente en la consideración de estos nuevos derechos.

Lo que hay en el fondo de muchos de estos informes lo resume el Defensor de la Ciudadanía de Badalona, al reproducir una parte del informe anual del año 2003 del Síndic de Greuges de Catalunya, cuando afirma: “Es preciso que el ayuntamiento lidere la función de actor principal ante la lucha para erradicar las agresiones medioambientales, en especial la contaminación acústica, ya que ésta es la causa de la mayoría de quejas que recibimos en este ámbito. Por este motivo, entiendo que el ayuntamiento se tiene que esforzar en el principio de ejecutividad de los actos administrativos y, si procede, instruir procedimientos sancionadores y de restauración del orden jurídico con la adopción de medidas cautelares”.

Si entramos a considerar la diversa casuística analizada por los defensores locales, observaremos que de la lectura de estos informes se desprenden una serie de consideraciones.

3.2. LOS LOCALES PÚBLICOS

El informe de la Sindicatura Municipal de Greuges de Lleida recoge hasta cinco quejas referidas a bares musicales, que acaban con una resolución idéntica: “Tanto la ley catalana como la estatal pretenden poner en marcha toda una serie de medidas que tengan un efecto directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos y poner al alcance de las administraciones los instrumentos necesarios y los recursos suficientes para lograr esta finalidad. El Ayuntamiento de Lleida tiene que poner todos los medios que tenga a su alcance para lograrla, y al mismo tiempo las administraciones locales deben aplicar, en toda su extensión, las posibilidades que la legislación les ofrece y conseguir que se respeten los derechos fundamentales que todos los ciudadanos tienen reconocidos en la Constitución española. Por ello [...] en la queja relativa a las molestias por ruidos y vibraciones que provoca la actividad del bar, [...] que incumple de manera reiterada la legislación vigente y las medidas provisionales impuestas por el Ayuntamiento de Lleida, es preceptivo que, una vez aplicada la legislación vigente, se considere la infracción como muy grave y, en consecuencia, se le imponga [...] la clausura definitiva de la actividad, además de las sanciones pecuniarias, porque en este caso, como en otros, no basta con la clausura temporal, tal y como se ha demostrado todo este tiempo, ni tampoco con el precinto de los equipos de sonido”.

En este caso, la síndica pone el dedo en la llaga en aquello que muchos ayuntamientos, por motivos que se analizan en otro apartado de este informe, no quieren hacer: ordenar la clausura de la actividad, cuando el funcionamiento de ésta resulta claramente perjudicial para el entorno.

Lo mismo dictamina la Defensora del Ciutadà de Girona, cuando dice al Ayuntamiento: “En vista de la inspección efectuada, se deben adoptar las medidas pertinentes para dejar fuera de funcionamiento los aparatos molestos o retirarlos, si es necesario”.

Contrariamente a lo que es la tónica general, la clausura del establecimiento es lo que decretó el Ayuntamiento de Figueres en un expediente tramitado por el Defensor del Ciudadà de dicha ciudad, en el cual fue necesario el auto judicial para entrar al local. (Cabe decir que la relación entre judicatura y actividad administrativa de control se debería mejorar y hacer de manera mucho más ágil).

Los defensores locales señalan la necesidad de evitar la reproducción del conflicto con motivo de una nueva solicitud de apertura del local, posterior al cese voluntario de la actividad que causa las molestias. En estos casos, la actividad preventiva de la Administración es clave. Así lo reconoce el Síndic Personer de Mollet en su informe, en un caso en el que la vivienda donde reside la persona interesada (que confronta con el local) no cumplía los requisitos de insonorización mínimamente exigibles, dada su antigüedad.

Esto quiere decir que, en la concesión de autorizaciones y licencias, es necesario que los ayuntamientos extremen las prevenciones en materia acústica, especialmente cuando la licencia afecta a establecimientos que ya han sido sometidos a procedimientos administrativos de verificación o sancionadores en materia de ruidos.

3.3. LOS RUIDOS EN LA CALLE

Los informes de los defensores ponen de relieve las dificultades para actuar en estos casos, ya que las incidencias fuera del establecimiento son difíciles de regular mediante la licencia de actividades, y existen unas carencias evidentes de medios policiales para hacerles frente.

El Síndic Municipal de Greuges de Manlleu menciona en su informe que, a pesar de la existencia de un convenio entre el titular del establecimiento y el Ayuntamiento, que lleva hasta el mínimo detalle aquello que ya es de obligado cumplimiento a partir de la autorización ambiental, no ha habido forma de

evitar las molestias por ruidos causadas por algunas personas con comportamientos incívicos a la salida de un bar.

En este terreno, seguramente hay que buscar la complicidad entre el titular del establecimiento y las administraciones, de manera que lo que suceda a poca distancia del establecimiento, y esté directamente vinculado a los clientes del mismo, pueda tener algún tipo de repercusión para el titular.

3.4. LAS INSTALACIONES INDUSTRIALES

La Sindicatura Municipal de Greuges de Igualada explica en su informe la actividad de mediación entre una industria situada en zona urbana y los residentes en un inmueble vecino, a pesar de que no detalla el final de sus gestiones. Igualmente, hace referencia a molestias por ruidos derivados de un aparato de transformación de energía eléctrica, que fue sustituido una vez se constató su funcionamiento deficiente.

El Defensor del Ciutadà de Mataró analiza, en un expediente de queja, la importancia del papel del defensor en las actitudes de “complicidad” con la persona interesada en la queja, ya que la petición de información al ayuntamiento y las solicitudes de esclarecimiento a los responsables municipales aceleran la tramitación de la denuncia, y sirven para mejorar las instalaciones causantes del ruido. Este mismo defensor, en otro expediente, indica a la persona afectada por los ruidos que, una vez resuelto el problema, puede ir a la jurisdicción contenciosa a reclamar por responsabilidad patrimonial.

Se observa, también, que no hay un número de quejas importante que afecte a establecimientos industriales, seguramente como consecuencia del desplazamiento, lento pero constante, de estas actividades hacia polígonos industriales. De ser así, se debería espolear a los ayuntamientos para evitar que las zonas residenciales delimiten con las proximidades de los polígonos

mencionados, con el objetivo de evitar que en el futuro se reproduzcan situaciones plenamente previsibles que comportarían la necesidad de desplazar de nuevo las actividades o las viviendas. El caso del Aeropuerto del Prat es un ejemplo paradigmático de esta situación.

3.5. LA CONVIVENCIA ENTRE VECINOS

Algunos ayuntamientos optan por derivar hacia el ámbito de la jurisdicción civil todas las quejas por contaminación acústica cuyo foco está situado dentro de un domicilio particular, sin considerar el hecho de que las ordenanzas detallan unos niveles máximos de inmisión que se tienen que respetar en los comportamientos domiciliarios.

Este no es el caso de una queja tramitada por el Defensor del Ciutadà de Granollers, a la vista de un escrito en el cual se solicita la intervención por ruidos provocados en el interior del inmueble por un motor o aparato similar que funcionaba la mayor parte del día. Según explica el defensor, una vez pasada la denuncia a informe, el área correspondiente del ayuntamiento practicó las indagaciones necesarias, de las cuales resultó que el origen del ruido era una campana de cocina de uno de los pisos. El propietario se comprometió a repararlo de acuerdo con su seguro.

En una dimensión diferente, el Síndic de Sant Boi explica que la comunidad de propietarios tiene que colaborar con la Administración municipal en la resolución de conflictos derivados de ruidos excesivos producidos en uno de los habitáculos del inmueble, ya sea vivienda o local comercial, y que esta colaboración hace mucho más eficaz la actividad municipal en la aplicación de sus ordenanzas.

Algunos ayuntamientos han optado por crear organismos mediadores, que se muestran muy útiles, especialmente cuando los ocupantes del inmueble que

genera el ruido son inmigrantes y en el organismo mediador hay personas de origen idéntico o parecido.

En este terreno, hay que explorar igualmente el papel de la justicia de proximidad e, incluso, de los juzgados de paz.

3.6. LOS ANIMALES DOMÉSTICOS

El Síndic de Sant Boi explica en su informe la importancia de la mediación en temas como éstos, una vez verificado que los otros vecinos del inmueble no compartían la sensación de molestia de la firmante de la queja. A pesar de ello, en defensa de los derechos de esta señora, la policía local, de común acuerdo con el Síndic, llevó a cabo una labor de mediación que resultó fructífera.

3.7. LOS LOCALES MUNICIPALES

Si la inactividad municipal es criticable en cualquier caso, cuando las molestias son originadas por actividades que se desarrollan en locales de titularidad municipal, y en los cuales se desarrollan actividades sociales vinculadas al municipio, la situación deviene inaceptable.

El Síndic Municipal de Greuges de Sant Boi de Llobregat explica el caso de un centro de barrio denunciado por contaminación acústica. Un centro donde hacen bailes regionales y donde ensaya el grupo de diablos. El ayuntamiento tardó un año y medio en contestar el escrito del ciudadano que había presentado la queja, pero finalmente suspendió temporalmente algunas actividades y encargó el estudio para la reforma integral de la sala.

Parece evidente que los ayuntamientos deben hacer equilibrios entre el respeto a la fiesta y a las tradiciones, pero cuando éstas son ruidosas en exceso, es necesario que busquen otros lugares de ensayo que no molesten al vecindario.

3.8. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES

La Defensora de Girona recoge en su informe varias quejas derivadas de los horarios de recogida de basura.

3.9. LOS CENTROS DE CULTO

Más allá de los problemas derivados de la actividad de las campanas de algunas iglesias (véase el informe del Síndic correspondiente al año 2005), la Defensora del Ciutadà de Girona pone de manifiesto una queja derivada de los cantos de una iglesia evangélica, cuyo local está insuficientemente insonorizado. El tema está en vías de resolución, pero confirma la idea de que las actividades de estos centros se tienen que regular dentro de las ordenanzas municipales respectivas, si queremos evitar que en el futuro un conflicto circunscrito dentro del ámbito estricto de la contaminación acústica se convierta en un conflicto religioso.

3.10. EPÍLOGO

Lo que hemos descrito son unas pinceladas sobre lo que han recibido los defensores locales en el ejercicio de sus funciones, y que considerábamos de interés en el marco de este informe.

Más allá de lo que se detalla, querríamos hacer una observación especial con relación a:

Lo que no debería ser

- Que el defensor local tenga que enviar a la gente que se dirige a él al juzgado, a los periódicos o a la recogida de firmas, hecho que constata la poca voluntad del ayuntamiento de intervenir en el tema, tal y como apunta el Síndic de Vilanova i la Geltrú.
- La reapertura recurrente de un mismo expediente, por los reiterados incumplimientos por parte del titular de la actividad, ante una cierta laxitud en el comportamiento municipal de control, tal y como pone de relieve la Síndica Municipal de Greuges de Vilafranca del Penedès.

Lo que debería ser

- Los cuatro expedientes que describe el Síndic Municipal de Greuges de Reus, y algunos de los que detalla la Defensora de Girona en sus informes, que han sido resueltos favorablemente por la Administración, y el problema ha dejado de existir.

4. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA A LOS AYUNTAMIENTOS

4.1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este capítulo es analizar los resultados de una encuesta enviada a diversos ayuntamientos catalanes con el propósito de conocer cuál es la realidad municipal en cuanto a la contaminación acústica.

Para ello, se solicitó información a los ayuntamientos sobre aspectos relativos a la normativa, al procedimiento administrativo, a los medios de los que disponen o a las funciones que cumple el personal municipal en este ámbito. También se les pidió la opinión sobre las causas principales de los ruidos en su municipio y sobre la colaboración que reciben de otras administraciones.

Los resultados obtenidos se analizan y se comentan en los apartados siguientes, y se acompañan con varios gráficos para facilitar su comprensión. Asimismo, al final del capítulo, se incluyen diversas conclusiones y se puede consultar una síntesis de los resultados de la encuesta y los mapas relativos a la distribución territorial de las causas del ruido según las respuestas que ofrecen los ayuntamientos que han contestado a la encuesta.

4.2. METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA

La muestra

La distribución de la encuesta se ha realizado a partir de una muestra de municipios de toda Cataluña.

Para hacer la selección de la muestra, se ha utilizado el sistema aleatorio estratificado, utilizando las variables de territorio y número de habitantes como criterios de selección.

La tabla que se muestra a continuación determina el número de ayuntamientos encuestados según zona territorial y el número de habitantes del municipio:

Comarcas	Entre 1 y 5.000 habitantes	Entre 5.000 y 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes
Gerundenses	6	8	1
Barcelonesas	3	20	15
Leridanas	13	7	1
Tarraconenses	4	11	2
Tierras del Ebro	6	2	-
Cataluña Central	1	5	1
Pirineo	2	3	-

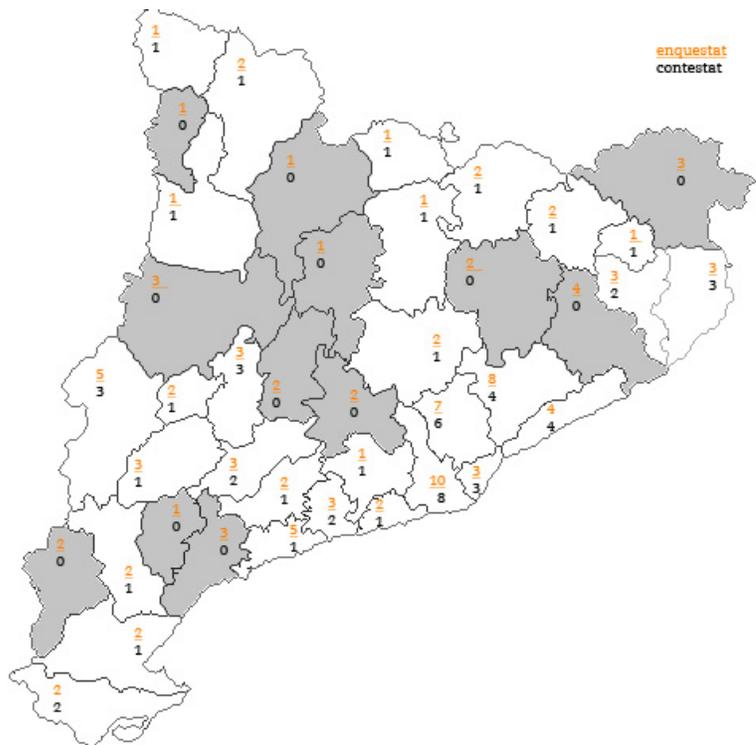
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Se comprobó que, como mínimo, del 50% de los municipios seleccionados se hubiese recibido alguna queja en la institución.

Finalmente, la relación de municipios encuestados y de los que se recibió respuesta es la que aparece en la tabla y el gráfico siguientes, teniendo en cuenta que se han eludido los nombres de los municipios para preservar el anonimato de la encuesta.

Los datos que se presentan a lo largo de la encuesta ofrecen información de las comarcas que aparecen con fondo blanco; por lo tanto, debido a la falta de respuesta, no se ha podido incluir la información de las comarcas sombreadas en color gris.

	Contestado	Encuestado
Alt Camp	1	2
Alt Empordà	0	3
Alt Penedès	1	1
Alt Urgell	0	1
Alta Ribagorça	0	1
Anoia	0	2
Bages	1	2
Baix Camp	0	3
Baix Ebre	1	2
Baix Empordà	3	3
Baix Llobregat	8	10
Baix Penedès	2	3
Barcelonès	3	3
Berguedà	1	1
Cerdanya	1	1
Conca de Barberà	2	3
Garraf	1	2
Garrigues	1	3
Garrotxa	1	2
Gironès	2	3
Maresme	4	4
Montsià	2	2
Noguera	0	3
Osona	0	2
Pallars Jussà	1	1
Pallars Sobirà	1	2
Pla de l'Estany	1	1
Pla d'Urgell	1	2
Priorat	0	1
Ribera d'Ebre	1	2
Ripollès	1	2
Segarra	0	2
Segrià	3	5
Selva	0	4
Solsonès	0	1
Tarragonès	1	5
Terra Alta	0	2
Urgell	3	3
Val d'Aran	1	1
Vallès Occidental	4	8
Vallès Oriental	6	7
Total	59	111



El cuestionario

El cuestionario se estructuró, según los objetivos de análisis, en seis bloques temáticos claramente diferenciados:

1. Aspectos de legalidad
2. Aspectos de personal
3. Aspectos de medios materiales
4. Sobre el procedimiento
5. Tipos de ruido
6. Sobre los organismos de colaboración

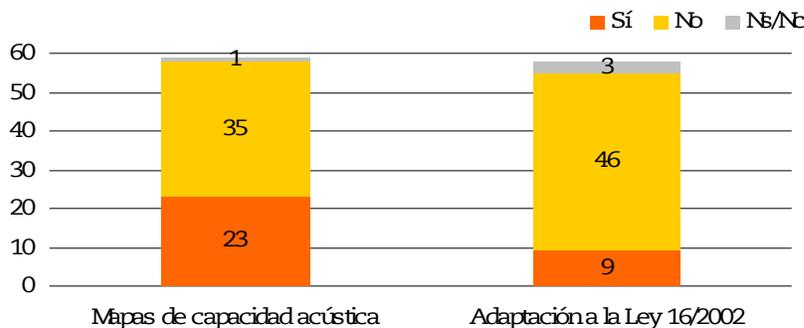
Para cada apartado se han utilizado los tipos de pregunta que, dando las máximas facilidades a los encuestados, mejor respondían a las finalidades del análisis.

Es por este motivo por el que se han utilizado preguntas abiertas y cerradas. Entre las cerradas, se han utilizado tanto preguntas de respuesta dicotómica (sí o no), de elección múltiple o semiabiertas, como también de orden y escalares.

4.3. LA ADAPTACIÓN NORMATIVA

El objetivo de este primer bloque de la encuesta era comprobar el grado de adaptación de las normas y las actuaciones municipales a las leyes vigentes en materia de prevención de la contaminación por ruido. La hipótesis con la que se trabajaba se ha visto corroborada por los resultados de la encuesta, a pesar de que el desajuste entre la normativa municipal y lo que establecen las leyes aún es notable.

	Mapas de capacidad acústica	Adaptación a la Ley 16/2002
Sí	23	9
No	35	47
Ns/Nc	1	3
Total	59	59



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Así, un 60% de los ayuntamientos encuestados aún no tiene mapas de capacidad acústica, a pesar de que el artículo 9 de la Ley 16/2002 establecía un plazo de tres años desde su entrada en vigor, plazo que acababa a finales del 2005, para disponer de ellos. Hay que tener presente, sin embargo, que no fue hasta el Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, cuando se establecieron los criterios para hacer estos mapas.

En cambio, cerca de un 60% de los ayuntamientos encuestados sí disponen de una ordenanza sobre contaminación acústica⁴, a pesar de que la mayoría de ayuntamientos (80%) aún no se ha adaptado a la Ley 16/2002⁵. La mayor parte de los ayuntamientos encuestados aprobó sus ordenanzas durante la década de los años noventa y, de acuerdo con la disposición transitoria 2ª de la ley mencionada, tenían dos años para hacer esta adaptación. Por ello, es

⁴ Véase la tabla: 1.2. Disposición de la ordenanza sobre contaminación acústica, en la pág. 58.

⁵ Véase la tabla: 1.3. Adaptación a la Ley 16/2002, de 28 de julio, sobre contaminación acústica, en la pág. 58.

preocupante que más de $\frac{3}{4}$ partes de los ayuntamientos encuestados aún no se hayan adaptado a una ley que entró en vigor el 11 de octubre de 2002.

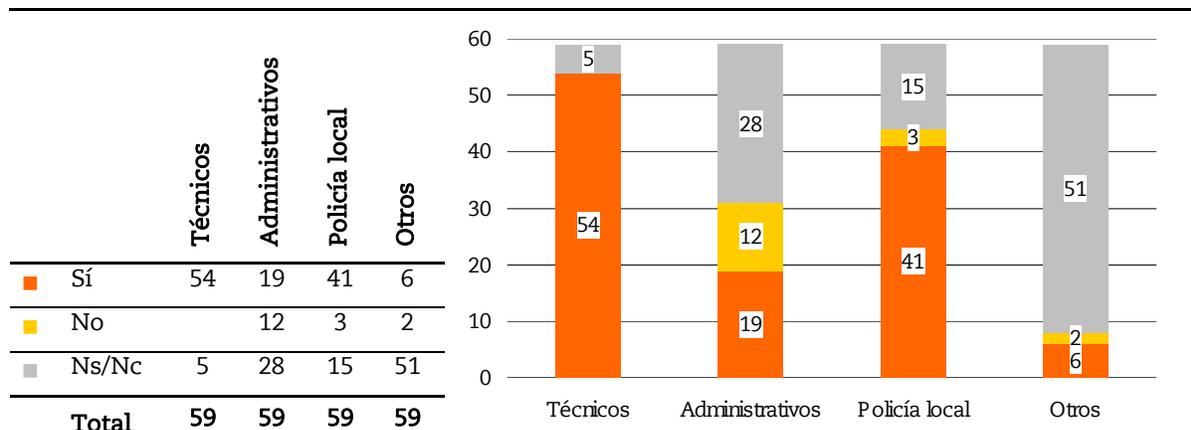
Parece evidente, por lo tanto, la necesidad de adoptar medidas tanto desde la Administración de la Generalitat como desde las administraciones supramunicipales para conseguir y facilitar la aplicación de la ley, prestando la asistencia y la colaboración necesarias a los municipios, especialmente a los que disponen de menos recursos económicos, técnicos y personales.

Por otro lado, junto a estos datos decepcionantes, se constata que un 70% de los ayuntamientos encuestados controla la aplicación de las Normas básicas de la edificación (NBE) en los expedientes de licencias de obras⁶. Igualmente, un 86% de los ayuntamientos encuestados señala que requiere proyectos acústicos para autorizar determinadas actividades, como por ejemplo bares y restaurantes⁷.

4.4. EL PERSONAL

Conocer el tipo de personal municipal que se ocupa de los asuntos relacionados con la contaminación por ruido y su formación era el objetivo principal de este segundo apartado de la encuesta.

Tipo de personal

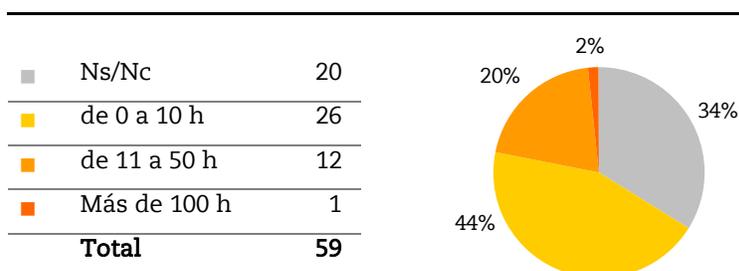


Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

⁶ Véase la tabla: 1.4. Control de la aplicación de las Normas básicas de construcción en expedientes de licencia de obras, en la pág. 59.

⁷ Véase la tabla: 1.5. Exigencia de proyectos acústicos en determinadas actividades, en la pág. 59.

Horas de formación



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Las respuestas muestran que la gran mayoría (89%) de los ayuntamientos encuestados dispone de técnicos para incidir en el problema de la contaminación acústica⁸. De todas formas, no se trata de técnicos dedicados específicamente a la contaminación acústica, sino con una dedicación que no ocupa toda su jornada (la mayoría le dedica uno o unos días a la semana)⁹.

Las personas no técnicas que intervienen en este ámbito tienen un nivel escaso de formación, ya que¹⁰:

- La mayor parte de los ayuntamientos encuestados manifiesta que su personal no ha recibido ni cursos intensivos (94%) ni dispone de manuales (81%).
- La mayoría del personal de los ayuntamientos encuestados tampoco ha recibido ningún cursillo (57%) ni ha asistido a ninguna charla (75%) sobre el tema.
- La formación recibida no supera en la mayoría de los casos las 10 horas.

⁸ Véase la tabla: 2.1. Tipo de personal, en la pág. 59.

⁹ Véase la tabla: 2.2. Jornada que realizan los técnicos municipales, en la pág. 60.

¹⁰ Véanse las tablas: 2.3. Nivel de formación del personal no técnico, en la pág. 60; y tabla 2.4. Horas de formación del personal no técnico, en la pág. 60.

Por otra parte, contrasta con esto el hecho de que en casi todos los ayuntamientos encuestados (96%) haya una regiduría de medio ambiente¹¹, que –cabe suponer– goza de competencias y tiene responsabilidades mayores o menores sobre la contaminación por ruido.

Asimismo, es mediante la policía local que la mayoría de ayuntamientos encuestados (79%) recibe las denuncias por ruidos en horario nocturno¹². Ninguno de los ayuntamientos encuestados dispone de un contestador automático para recibir este tipo de denuncia. A pesar de la existencia de regidurías específicas y de la presencia mayoritaria de técnicos en los ayuntamientos encuestados, la recepción de las quejas por ruido nocturno se hace a través de la policía local.

De aquí se deduce la necesidad de disponer con más amplitud de los técnicos que conocen la materia y que tienen que intervenir en los expedientes relacionados con los ruidos. Pero también es necesaria una mayor formación del personal no técnico de los ayuntamientos, sobre todo si se tiene en cuenta que los ayuntamientos encuestados consideran que el grado de preocupación ciudadana en este ámbito es elevado (véase el apartado 4.8).

Tal vez esto demuestra la necesidad de que las regidurías de Medio Ambiente de los ayuntamientos se impliquen más en esta cuestión. O también la necesidad de establecer y ejecutar los protocolos de actuación transversal necesarios para implicar a las distintas áreas de la organización municipal que se ven afectadas en casos de contaminación por ruido.

La edición de guías o manuales de actuación ágiles y sencillos dirigidos a los técnicos, a la policía local y al resto de personal municipal ayudaría, en muchos casos, a encarar adecuadamente muchas de las denuncias por ruidos que

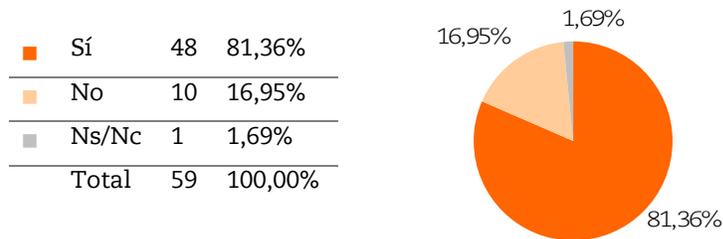
¹¹ Véase la tabla: 2.5. El ayuntamiento dispone de regidor de Medio Ambiente, en la pág. 61.

¹² Véase la tabla: 2.6. Sistema utilizado para atender denuncias por ruidos en horario nocturno, en la pág. 61.

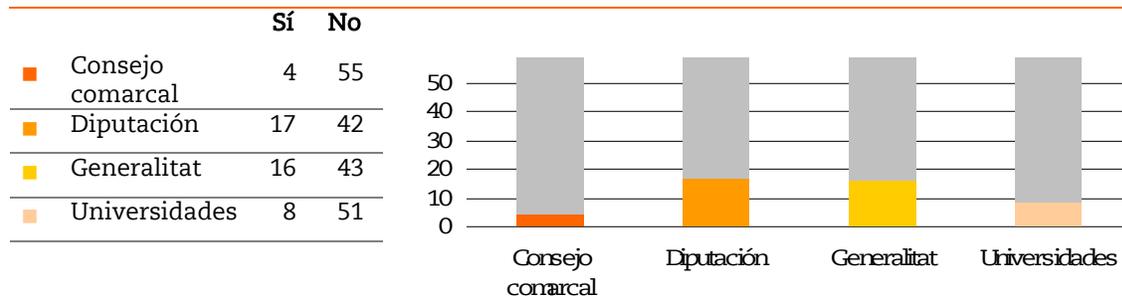
reciben los ayuntamientos. El Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, las diputaciones, los consejos comarcales y las entidades municipalistas pueden, con toda seguridad, hacer mucho trabajo útil en esta línea.

4.5. LOS MEDIOS MATERIALES

El ayuntamiento dispone de sonómetros homologados



Número de ayuntamientos que reciben apoyo de otras administraciones



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia

La finalidad de este tercer apartado de la encuesta era obtener información sobre los medios materiales de los que disponen los municipios (esencialmente, sonómetros) y el apoyo técnico y económico que reciben de otras administraciones.

Actualmente, todavía hay un 17% de los ayuntamientos encuestados que no dispone de sonómetro homologado¹³, a pesar de que éste es un elemento

¹³ Véase la tabla: 3.1. El ayuntamiento dispone de sonómetros homologados, en la pág. 61.

esencial para poder obtener unos datos fiables que fundamenten la actuación municipal y refuercen los procedimientos administrativos.

Además, sólo un 12% de los ayuntamientos encuestados tiene convenio con alguna empresa homologada para efectuar estudios sonométricos¹⁴ y, entre los que no lo tienen, son mayoría quienes consideran que no es necesario¹⁵, a pesar de que estos estudios pueden ser un elemento probatorio determinante para decidir la aplicación de unas medidas legales u otras.

Por ello, el establecimiento de convenios en el ámbito supramunicipal para prestar el servicio de medición a los ayuntamientos (sobre todo pequeños), a petición de éstos cuando lo necesiten, debe servir para suplir las carencias que se detectan en la actualidad. Hacer siempre mediciones homologadas con agilidad exige reforzar los mecanismos supramunicipales de prestación de servicios en este ámbito, teniendo presente que la fiabilidad en la recogida de datos es un elemento de solidez jurídica de las decisiones que adopte el ayuntamiento.

A modo de ejemplo, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACM) dispone de un convenio con un laboratorio para facilitar a los entes asociados la prestación de servicios de certificación acústica, inspección acústica, asesoramiento acústico y diseño e ingeniería acústica.

Igualmente, la respuesta de los ayuntamientos encuestados a la hora de decir si reciben o no ayuda de otras administraciones es diversa: sólo la mitad de los entes encuestados manifiesta que sí (un 53%)¹⁶. Ahora bien, según los ayuntamientos encuestados, el apoyo se recibe mayoritariamente de la Administración de la Generalitat y de las diputaciones. Son puntuales los ayuntamientos encuestados que manifiestan que reciben ayuda de los consejos

¹⁴ Véase la tabla: 3.2. Existencia de convenios con empresas homologadas para realizar estudios sonométricos, en la pág. 62.

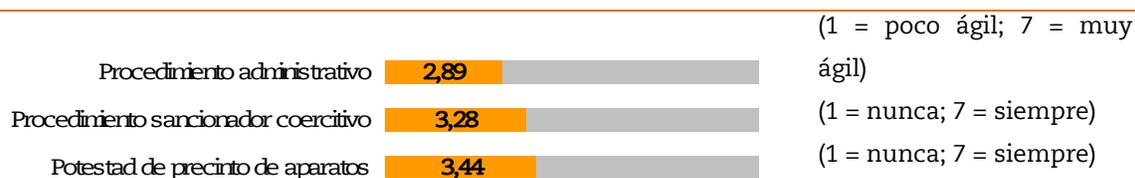
¹⁵ Véase la tabla: 3.3. Necesidad de hacer convenios con empresas para realizar estudios sonométricos, en la pág. 62.

¹⁶ Véase la tabla: 3.4. Apoyo de otros organismos de la Administración, en la pág. 62.

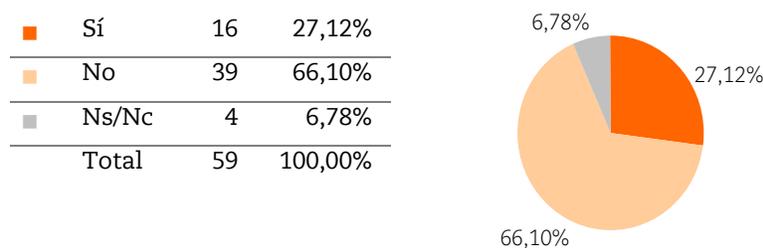
comarcales o de las universidades¹⁷. Entre los 31 ayuntamientos encuestados que afirman que reciben ayuda de otras administraciones, la mayor parte manifiesta que es un apoyo técnico y en ningún caso económico¹⁸ (de 31 ayuntamientos, sólo 1 ha respondido que recibe apoyo económico).

4.6. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Valoración de la eficiencia de procedimientos y potestades



Se dispone de canales de mediación organizados



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

En cuanto a este bloque de la encuesta, el objetivo era averiguar el nivel de utilización de las diversas potestades (sanción, clausura, precinto) que tienen los municipios al alcance para intervenir en el ámbito de la contaminación por ruido. Igualmente, interesaba conocer qué motivos señalaban los municipios en los casos en los que se hacía un uso limitado de estas potestades administrativas.

¹⁷ Véase la tabla: 3.6. Número de ayuntamientos que reciben apoyo de otras administraciones, en la pág. 63.

¹⁸ Véase la tabla: 3.5. Tipo de apoyo, en la pág. 62.

En primer lugar, el conjunto de los municipios encuestados considera que el procedimiento administrativo en el campo de la contaminación acústica acostumbra a ser poco ágil¹⁹ (un promedio de 2,89 en una escala de 1 a 7).

Asimismo, en este ámbito, el procedimiento sancionador (multas) o el precinto de aparatos se utilizan de forma escasa, en menos de la mitad de los casos²⁰. En cuanto a la clausura de establecimientos, sólo la mitad de los ayuntamientos encuestados afirma haber utilizado esta potestad²¹.

Entre los motivos que mencionan los ayuntamientos encuestados por el hecho de emplear poco las sanciones o las potestades de precinto y clausura de aparatos y establecimientos destacan los siguientes²²:

1) La duración de la tramitación (que puede derivar en una caducidad del expediente que deje en nada todo el trabajo realizado) es el motivo principal que los ayuntamientos encuestados apuntan como justificante del poco uso de la potestad sancionadora.

2) Otras razones que la mayoría de los ayuntamientos encuestados destaca son la falta de recursos económicos (véase el apartado 4.5) y el hecho de que en el *pueblo se conoce todo el mundo* (véase apartado 4.8 referente a la mediación y otras vías similares). También en diversas ocasiones los ayuntamientos encuestados señalan que no se llegan a utilizar estas potestades porque el problema se soluciona antes.

La mayoría de los ayuntamientos encuestados no han ofrecido una respuesta clara sobre el resultado de los recursos contenciosos-administrativos en los que

¹⁹ Véase la tabla: 4.1. Agilidad en el procedimiento administrativo, en la pág. 63.

²⁰ Véanse las tablas: 4.2. Uso del procedimiento sancionador coercitivo, en la pág. 63; y tabla 4.4. Uso de la potestad de precinto de aparatos, en la pág. 64.

²¹ Véase la tabla: 4.6. Uso de la potestad de clausura de establecimientos, en la pág. 65.

²² Véanse las tablas: 4.5. Motivos por los que se utiliza poco la potestad de precinto de aparatos, en la pág. 64; y tabla 4.7. Motivos por los que se utiliza poco la potestad de clausura de establecimientos, en la pág. 65.

se han visto inmersos²³. Una de las causas de este hecho pueden ser las dificultades que surgen a la hora de que la persona obligada ejecute las resoluciones judiciales o en el alargamiento temporal de los procesos, un aspecto que –como se ha visto– disuade a los entes locales de usar sus potestades sancionadoras y de precinto y clausura de aparatos y establecimientos.

Eso contrasta con el hecho de que una mayoría de los municipios no disponga de mecanismos alternativos para resolver estos conflictos, ya que el 66% no tiene canales de mediación organizados²⁴. De los que los tienen, la mayoría lo enfoca mediante la intervención del regidor del área y, en segundo lugar, por medio de la oficina municipal de mediación. A pesar de ello, a la vista de que buena parte de las quejas por ruido (véase el apartado 4.7) tiene su origen en las relaciones vecinales, hay que articular órganos de mediación que puedan tratar estos asuntos. Asimismo, y ante la ausencia de canales de mediación establecidos, puede ser de utilidad instar la participación del juez de paz (véase el apartado 4.8.).

Ante una alerta por ruido excesivo, por ejemplo mediante una llamada telefónica, la mayoría de los ayuntamientos encuestados (72%) manifiesta que interviene de forma inmediata, por medio de la policía local, y considera que lo hace en un tiempo razonable o suficientemente adecuado a la situación, ya que el conjunto señala un promedio 3,51 (en una escala de 1 a 7, en la que 1 correspondería a muy poco tiempo y 7 a mucho tiempo)²⁵. Aproximadamente la mitad de los ayuntamientos encuestados señala que la policía local, en los casos de actuación inmediata, interviene con un equipo de medición sonométrica²⁶. Es preciso reproducir aquí lo que ya se ha apuntado en el apartado 4.5 sobre la

²³ Véase la tabla: 4.9. Resultado del procedimiento contencioso–administrativo, en la pág. 66.

²⁴ Véase la tabla: 4.10. Se dispone de canales de mediación organizados, en la pág. 66.

²⁵ Véase la tabla: 4.11. Actuación inmediata en caso de una llamada por ruido excesivo, en la pág. 66.

²⁶ Véase la tabla: 4.12. Interviene la policía local con un equipo de medición sonométrica, en la pág. 66.

necesidad de fomentar que las intervenciones de los agentes se hagan siempre con un equipo de medición homologado.

Igualmente, los ayuntamientos encuestados que dicen que no actúan de manera inmediata aseguran que dirigen la denuncia hacia el técnico municipal.

A la hora de verificar los datos de la denuncia, los ayuntamientos encuestados se reparten entre los que lo asignan a la policía local y los que lo encargan a los técnicos especializados. Son residuales los casos en los que es el personal no técnico (administrativo) el encargado de cumplir estas tareas.

A la luz de todo esto, parece indispensable que los ayuntamientos se doten de medios y adopten las medidas adecuadas para agilizar los procedimientos administrativos en este ámbito.

También es preciso que, de manera decidida, los ayuntamientos hagan uso de las potestades que les otorga la legislación vigente en este ámbito, tanto de sanción de las conductas infractoras como de clausura y precinto.

Igualmente, una apuesta más firme por vías alternativas a la judicial para solucionar los conflictos en este campo puede ayudar a resolverlos, sobre todo cuando afectan a relaciones vecinales o a problemas entre residentes del municipio.

4.7. LAS CAUSAS DEL RUIDO

Saber de primera mano, a partir de las respuestas de los propios ayuntamientos, cuáles son las causas principales de la contaminación acústica en sus poblaciones era el objetivo de este penúltimo apartado de la encuesta.

A partir de aquí, se comprueba que, con relación al transporte, el tráfico rodado es la causa más frecuente de contaminación acústica en los municipios²⁷: un 67% de los ayuntamientos encuestados así lo señala.

Por otro lado, en cuanto a las actividades industriales o comerciales ubicadas en zonas urbanas, los talleres, carpinterías, supermercados o panaderías son los que se consideran como causa más frecuente de ruido²⁸. De todas formas, sólo una cuarta parte de los ayuntamientos encuestados recibe quejas por ruidos excesivos producidos en el interior de un polígono industrial. Igualmente, cabe señalar las obras privadas como causa destacada de contaminación acústica.

Entre los locales de concurrencia pública, los bares, pubs o bingos, entre otros, son una fuente de contaminación acústica que subraya la mayoría (87%) de los ayuntamientos encuestados²⁹. También la música al aire libre o las fiestas locales se incluyen en esta lista.

Con respecto a instalaciones diversas, los aparatos de refrigeración (78%) y las cámaras frigoríficas (48%) se consideran en una buena proporción una causa de contaminación acústica³⁰.

En las relaciones de vecindad, los ruidos provocados por animales y el volumen de los aparatos de televisión o música son destacados por buena parte de los entes locales³¹.

Finalmente, un 51% de los ayuntamientos encuestados ve las obras en la vía pública como una causa destacada de las molestias por ruido, junto con la presencia de personas en la calle a horas intempestivas³².

²⁷ Véase la tabla: 5.1. Transporte, en la pág. 68.

²⁸ Véase la tabla: 5.2. Actividades en zona urbana, en la pág. 69.

²⁹ **Véase la tabla: 0.**

Locales públicos, en la pág. 70.

³⁰ Véase la tabla: 5.4. Instalaciones, en la pág. 71.

³¹ Véase la tabla: 5.5. Viviendas y vecindad, en la pág. 72.

³² Véase la tabla: 5.6. Vía pública, en la pág. 73.

Así, se comprueba que en los ámbitos que –a criterio de los propios ayuntamientos encuestados– son la causa más frecuente de contaminación acústica, los municipios tienen competencias diversas que les dotan de una capacidad de actuación que, en muchas ocasiones, no se despliega con la eficacia y la celeridad que deberían. Por ello, se tienen que emprender las medidas adecuadas para hacer efectivas estas potestades municipales que impidan o reduzcan los ruidos que devienen problemáticos.

Al final de este capítulo se pueden consultar unos mapas que reflejan la distribución territorial de las causas del ruido a partir de los datos de los ayuntamientos que han contestado a la encuesta.

4.8. LOS ORGANISMOS COLABORADORES

Finalmente, el último bloque de la encuesta pretendía obtener información sobre la colaboración entre administraciones en este ámbito y sobre la percepción que tienen los ayuntamientos del grado de preocupación ciudadana que despierta la contaminación por ruido.

Es preciso hacer notar que la mayoría de los ayuntamientos (más de un 70% de los encuestados) señala que el juez de paz no interviene en asuntos de contaminación acústica³³, a pesar de que –como se ha visto– hay buena parte de los asuntos que están muy ligados a los vecinos del municipio. Además, una de las causas mencionadas por los ayuntamientos encuestados para no hacer uso de las potestades administrativas de sanción, clausura o precinto es precisamente que en *el pueblo se conoce todo el mundo*.

Como se ha visto en el apartado 4.7, por su carácter, muchas situaciones que provocan contaminación por ruidos son idóneas para que intervenga en ellas un

³³ Véase la tabla: 6.1. El juez de paz interviene en alguna ocasión en temas de contaminación acústica, en la pág. 75.

juez de proximidad (ruidos por animales, TV y música de los vecinos, obras privadas, etc.) que, a veces, puede abordar la situación con más flexibilidad que la perspectiva administrativista de los servicios municipales.

La apuesta por una justicia de proximidad que se encargue de resolver los conflictos surgidos de la propia dinámica urbana debe ser decidida. Desde los principios de conciliación, diligencia y rapidez, una justicia próxima al ciudadano debería atender situaciones relacionadas con la contaminación por ruidos que en la estructura judicial actual no encuentran una respuesta adecuada, ya sea por su lentitud, por su ineficacia, por los terribles costes que genera o por otros motivos.

Sería adecuado que los jueces de proximidad se encargasen de resolver los conflictos entre particulares –sobre todo entre vecinos y en comunidades de propiedad horizontal– causados por el ruido y que se pueden dirimir por la vía civil, haciendo un uso especial de las facultades de mediación y conciliación. En este sentido, cabría la necesidad de que la ley reguladora determinase que estos nuevos jueces hiciesen uso de fórmulas mediadoras, especialmente útiles para conflictos por ruidos de aparatos domésticos, música, animales, etc. en comunidades de vecinos.

En el ámbito penal, a los jueces de proximidad les correspondería el conocimiento de los juicios de faltas, muy vinculados, en ocasiones, con relaciones vecinales conflictivas y, por lo tanto, otra vía útil para explorar mecanismos conciliadores y de mediación.

Asimismo, en la esfera contencioso–administrativa podría ser útil que estos jueces se ocupasen de cuestiones relativas a la inactividad municipal ante denuncias por ruidos. Sería necesario que se caracterizasen por el uso decidido de mecanismos cautelares para precintar aparatos y clausurar establecimientos o actividades ruidosas, sobre todo actividades emplazadas en el tejido urbano. Una atención específica y prioritaria a estas demandas, con el apoyo técnico de

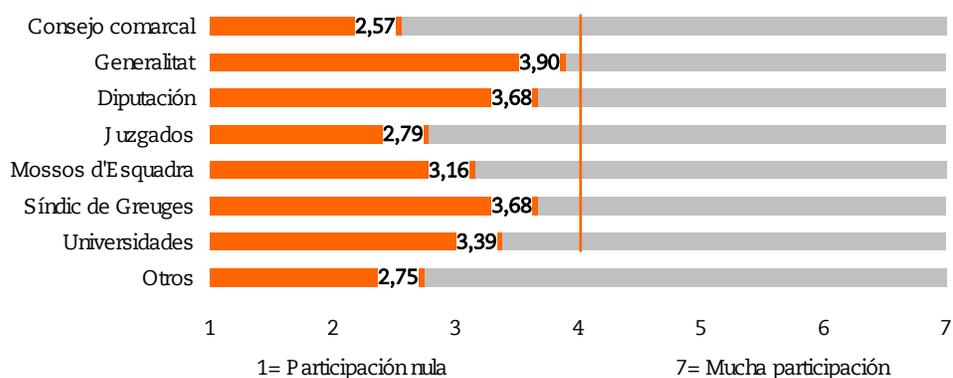
los peritos judiciales correspondientes, ayudaría a que un problema concreto por ruidos no se eternizase por la simple lentitud del procedimiento judicial.

Los problemas de convivencia derivados de la vida en los barrios, pueblos y ciudades de Cataluña que, como se ha visto en el apartado 4.7, los ayuntamientos encuestados subrayan como una de las causas de la contaminación acústica, se tienen que poder resolver de manera comprensible, económica y ágil por medio de una instancia judicial, como los jueces de paz o de proximidad. De hecho, tanto el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, como el Libro verde de la Administración de justicia en Cataluña o el proyecto de ley de modificación de la Ley orgánica del poder judicial, que actualmente se tramita en las Cortes Generales, son tres iniciativas que apuestan por la justicia de proximidad y le dan un diseño que sería apto –con algunos retoques– para ocuparse de los conflictos relacionados con el ruido.

Con todo, las iniciativas legislativas que están en tramitación no detallan mucho las facultades de esta justicia de proximidad. El desarrollo normativo de esta legislación de la justicia de proximidad –que, de acuerdo con el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, correspondería a la Generalitat de Catalunya– deviene un requisito indispensable para poder sacar el mejor partido posible a una herramienta judicial nueva.

Esta justicia de proximidad debe permitir superar las dificultades de la justicia ordinaria para atender las demandas por conflictos menores, tal y como son considerados aún, muchas veces, los asuntos relacionados con las molestias por ruido. Para ello, además de una dotación adecuada de medios personales y materiales, es preciso formar expresamente a los jueces en el uso de fórmulas alternativas para resolver los conflictos, ya que, por la naturaleza de estos pleitos, la mediación y la conciliación podrían tener un resultado muy eficaz.

Valoración de la participación		Contesta	Ns/Nc	Total
Consejo comarcal	2,62	29	30	59
Departamento de Medio Ambiente y Vivienda	3,90	41	18	59
Diputación	3,68	37	22	59
Juzgados	2,84	32	27	59
Mossos d'Esquadra	3,23	30	29	59
Síndic de Greuges	3,76	33	26	59
Universidades	3,30	27	32	59
Otros	2,75	4	55	59



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Igualmente, a la hora de valorar desde el ámbito municipal la participación de otros organismos en la problemática de la contaminación por ruido, se comprueba lo siguiente:

- Los ayuntamientos encuestados consideran que la participación de las administraciones comarcales y de los juzgados en esta materia es poca, y la valoran por debajo del 2,8 (en una escala que va del 1 –participación nula– al 7 –mucha participación–).
- En cuanto a la participación del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, las diputaciones, los Mossos d'Esquadra, el Síndic de Greuges y las

universidades, los ayuntamientos encuestados consideran que es correcta y la sitúan muy próxima al 4 (en una escala que va del 1 –participación nula– al 7 –mucho participación–).

Finalmente, las administraciones locales encuestadas consideran que el grado de percepción o preocupación ciudadana con relación a la contaminación acústica es elevado, ya que se sitúa en un 4,83 en una escala del 1 (muy baja) al 7 (muy elevada)³⁴.

4.9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de lo que se ha expuesto en los apartados anteriores, los resultados de la encuesta permiten extraer las conclusiones siguientes:

- **Es preciso que la Administración de la Generalitat y las administraciones supramunicipales (diputaciones y consejos comarcales) hagan más esfuerzos para ayudar a los municipios en la aplicación de la Ley de prevención de la contaminación acústica y poder hacer efectivas las disposiciones que contiene (apartado 4.3).**
- **Es necesario que se incremente la dedicación de los técnicos municipales en los asuntos relacionados con la contaminación por ruido, pero, sobre todo, es conveniente ofrecer más formación al personal no técnico (policía local u otro personal no especializado, entre otros). La edición de guías o manuales de actuación municipal ante denuncias por ruidos debe ser, con toda seguridad, una herramienta que ayude a resolver buena parte de los problemas (apartado 4.4).**
- **Puesto que muchos ayuntamientos no hacen mediciones homologadas, cabría la necesidad de reforzar los mecanismos supramunicipales de prestación de servicios en este ámbito para fortalecer las garantías jurídicas**

³⁴ Véase la tabla: 6.3. Grado de preocupación ciudadana, en la pág. 75.

de las actuaciones municipales contra la contaminación por ruidos (apartado 4.5).

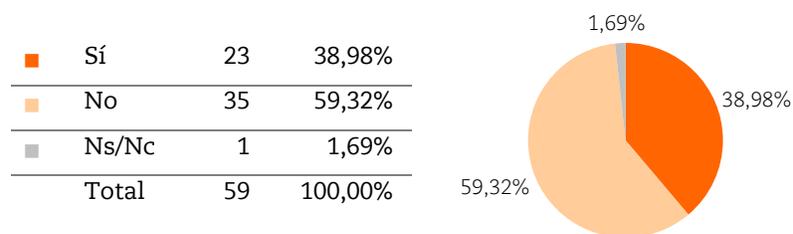
- Se necesita una acción decidida de los ayuntamientos para agilizar los procedimientos administrativos en este ámbito, disponiendo de los medios personales y materiales que sean necesarios, para evitar dilaciones en el tiempo que agraven la situación (apartado 4.6.).
- Aparte de esto, también es necesario que los ayuntamientos ejerzan sus potestades administrativas sin vacilación, tanto en lo referente a la sanción de las conductas infractoras como a la clausura y el precinto de establecimientos y aparatos (apartado 4.6.).
- Los ámbitos, como por ejemplo el tráfico rodado, la pequeña industria y el comercio emplazado en el tejido urbano, los bares y restaurantes, los aparatos de refrigeración, los animales domésticos, los aparatos de música y televisión y las obras en la calle son considerados como las causas más frecuentes de contaminación por los propios ayuntamientos. Puesto que, sobre estos ámbitos, el ordenamiento reconoce diversas competencias a los ayuntamientos, sería necesario emprender medidas para hacer efectivas las potestades municipales y reducir los ruidos (apartado 4.7)
- Ante el notable grado de preocupación ciudadana por el ruido que perciben los ayuntamientos, hay administraciones –como por ejemplo la judicial– que ofrecen una capacidad de respuesta muy limitada. Es preciso pensar en corregir este hecho favoreciendo la intervención de mediadores o de instituciones judiciales –como por ejemplo jueces de paz o de proximidad– que, por sus características, pueden encarar y resolver con agilidad y flexibilidad determinados conflictos por ruido que están muy ligados a las relaciones ciudadanas (apartado 4.8.).

4.10. ANEXO.

Resumen de los resultados de la encuesta realizada a los ayuntamientos

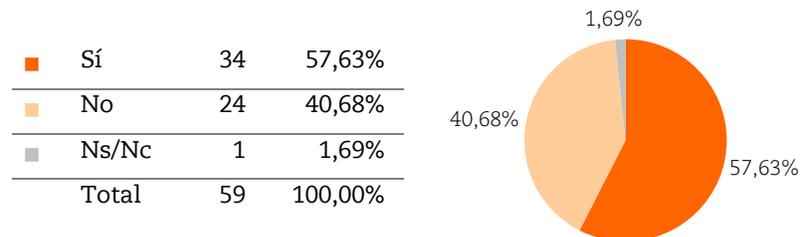
1. ASPECTOS DE LEGALIDAD

1.1. Establecimiento de mapas de capacidad acústica



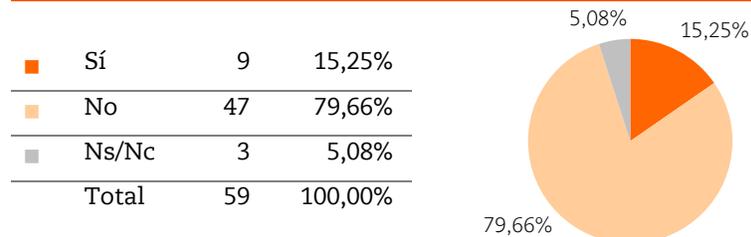
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

1.2. Disposición de la ordenanza sobre contaminación acústica



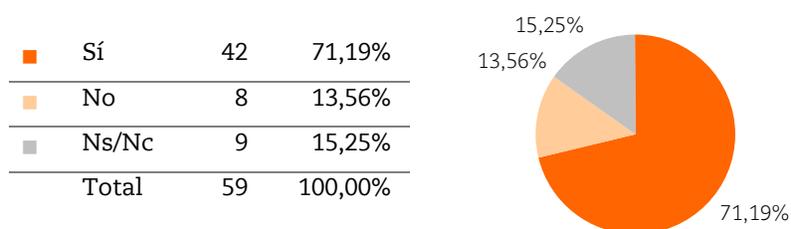
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

1.3. Adaptación a la Ley 16/2002, de 28 de julio, sobre contaminación acústica



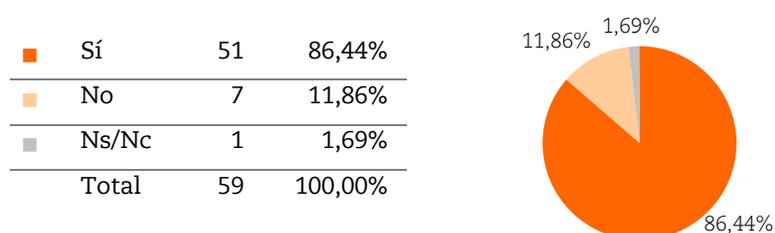
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

1.4. Control de la aplicación de las Normas básicas de construcción en expedientes de licencia de obras



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

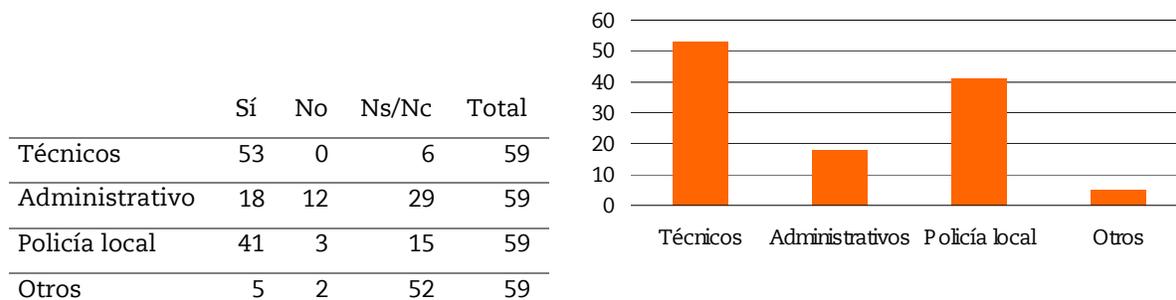
1.5. Exigencia de proyectos acústicos en determinadas actividades



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

2. PERSONAL QUE TRABAJA EN TEMAS DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

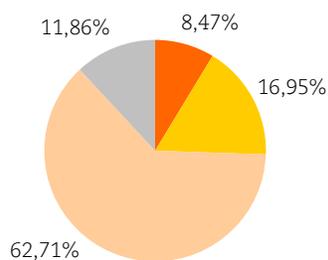
2.1. Tipo de personal



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

2.2. Jornada que realizan los técnicos municipales

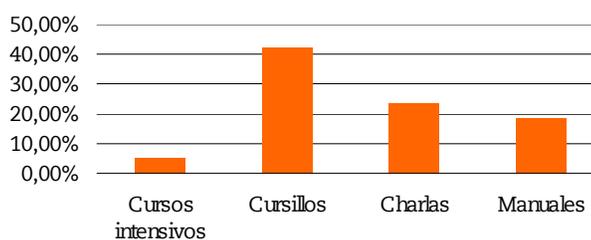
■	Todos los días laborables	5	8,47%
■	Unos días a la semana	10	16,95%
■	Un día a la semana	37	62,71%
■	Ns/Nc	7	11,86%
	Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

2.3. Nivel de formación del personal no técnico

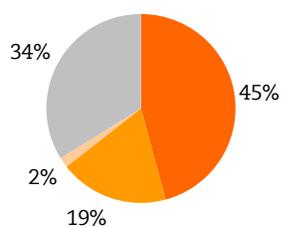
■	Cursos intensivos	3	5,08%
■	Cursillos	25	42,37%
■	Charlas	14	23,73%
■	Manuales	11	18,64%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

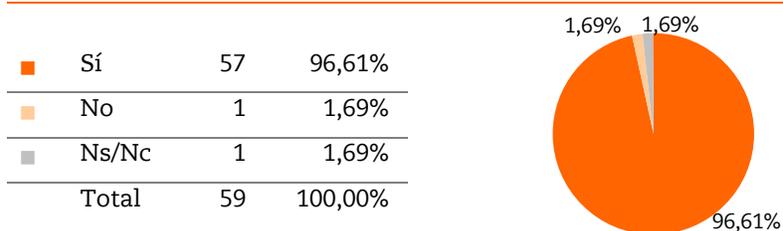
2.4. Horas de formación del personal no técnico

■	de 0 a 10 h	27	45,76%
■	de 11 a 50 h	11	18,64%
■	Más de 100 h	1	1,69%
■	Ns/Nc	20	33,90%
	Total	59	100,00%



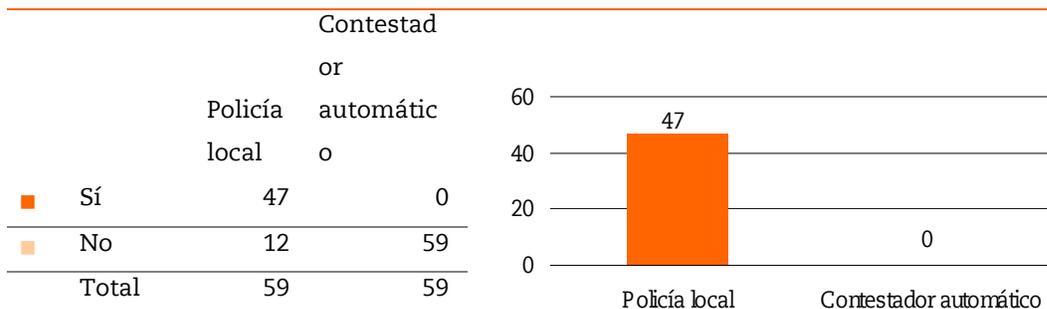
Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

2.5. El ayuntamiento dispone de regidor de Medio Ambiente



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

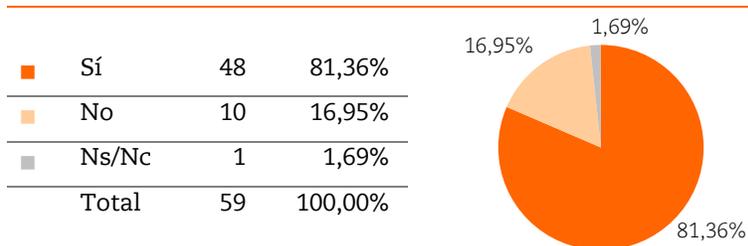
2.6. Sistema utilizado para atender denuncias por ruidos en horario nocturno



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

3. SOBRE LOS MEDIOS MATERIALES

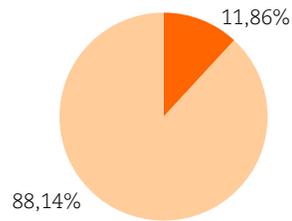
3.1. El ayuntamiento dispone de sonómetros homologados



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

3.2. Existencia de convenios con empresas homologadas para realizar estudios sonométricos

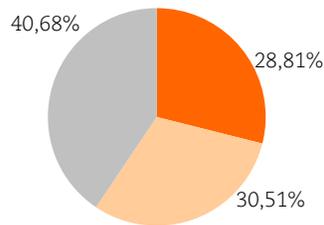
■ Sí	7	11,86%
■ No	52	88,14%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

3.3. Necesidad de hacer convenios con empresas para realizar estudios sonométricos

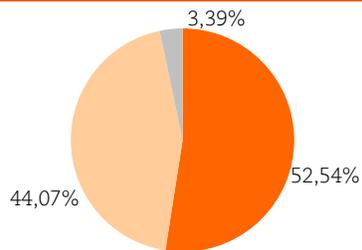
■ Sí	17	28,81%
■ No	18	30,51%
■ Ns/Nc	24	40,68%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

3.4. Apoyo de otros organismos de la Administración

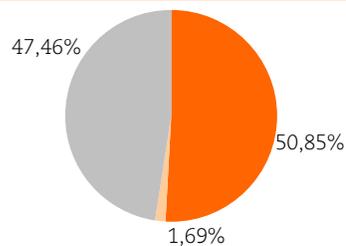
■ Sí	31	52,54%
■ No	26	44,07%
■ Ns/Nc	2	3,39%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

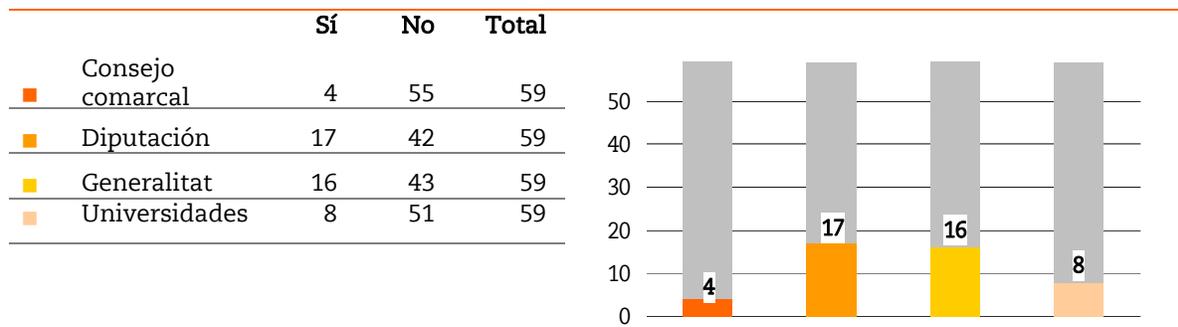
3.5. Tipo de apoyo

■ Técnico	30	50,85%
■ Económico	1	1,69%
■ Ns/Nc	28	47,46%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

3.6. Número de ayuntamientos que reciben apoyo de otras administraciones



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

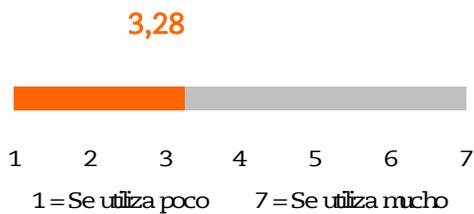
4. EL PROCEDIMIENTO

4.1. Agilidad en el procedimiento administrativo



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

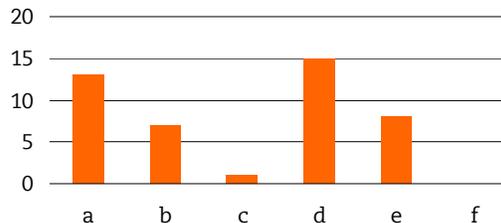
4.2. Uso del procedimiento sancionador coercitivo



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.3. Motivos por los que se utiliza poco el procedimiento sancionador coercitivo

		Sí	No
a	Falta de recursos económicos	13	46
b	Falta de preparación del personal	7	52
c	Miedo a una demanda judicial	1	58
d	Duración de la tramitación	15	44
e	<i>En el pueblo se conoce todo el mundo</i>	8	51
f	Denunciante no vive en el pueblo	0	59



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.4. Uso de la potestad de precinto de aparatos

3,44

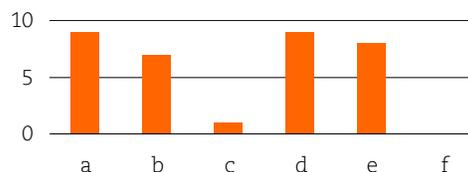


1 2 3 4 5 6 7
 1 = Se utiliza poco 7 = Se utiliza mucho

Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.5. Motivos por los que se utiliza poco la potestad de precinto de aparatos

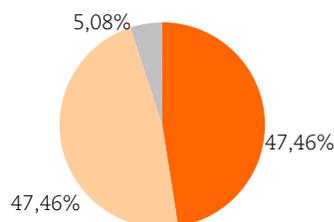
		Sí	No
a	Falta de recursos económicos	9	50
b	Falta de preparación del personal	7	52
c	Miedo a una demanda judicial	1	58
d	Duración de la tramitación	9	50
e	<i>En el pueblo se conoce todo el mundo</i>	8	51
f	Denunciante no vive en el pueblo	0	59



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.6. Uso de la potestad de clausura de establecimientos

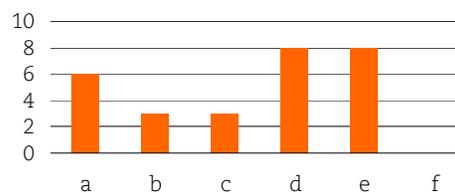
■	Sí	28	47,46%
■	No	28	47,46%
■	Ns/Nc	3	5,08%
Total		59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.7. Motivos por los que se utiliza poco la potestad de clausura de establecimientos

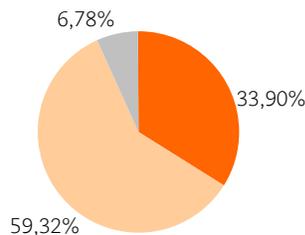
	Sí	No
a Falta de recursos económicos	6	53
b Falta de preparación del personal	3	56
c Miedo a una demanda judicial	3	56
d Duración de la tramitación	8	51
e <i>En el pueblo se conoce todo el mundo</i>	8	51
f Denunciante no vive en el pueblo	0	59



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.8. Procedimiento contencioso-administrativo en esta materia

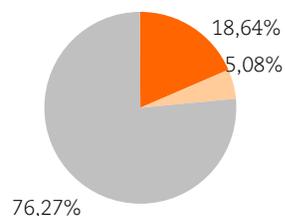
■	Sí	20	33,90%
■	No	35	59,32%
■	Ns/Nc	4	6,78%
Total		59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.9. Resultado del procedimiento contencioso-administrativo

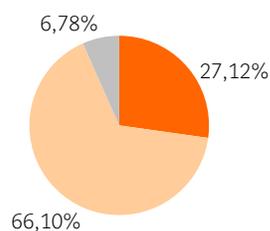
■ Favorable	11	18,64%
■ Desfavorable	3	5,08%
■ Ns/Nc	45	76,27%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.10. Se dispone de canales de mediación organizados

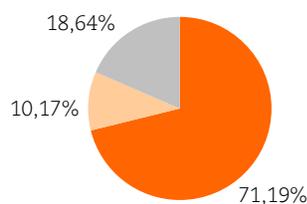
■ Sí	16	27,12%
■ No	39	66,10%
■ Ns/Nc	4	6,78%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.11. Actuación inmediata en caso de una llamada por ruido excesivo

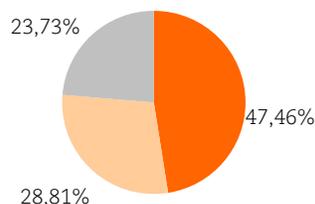
■ Sí	42	71,19%
■ No	6	10,17%
■ Ns/Nc	11	18,64%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.12. Interviene la policía local con un equipo de medición sonométrica

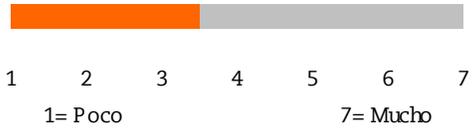
■ Sí	28	47,46%
■ No	17	28,81%
■ Ns/Nc	14	23,73%
Total	59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.13. Tiempo entre la llamada y la actuación municipal

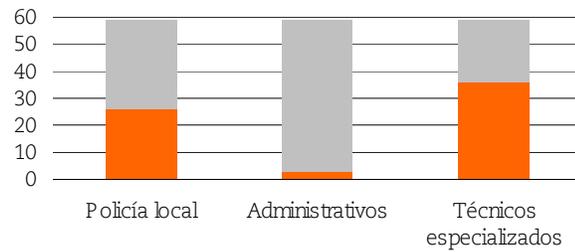
3,51



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

4.14. Actores de las intervenciones municipales

■ Policía local	26	44,07%
■ Administrativos	3	5,08%
■ Técnicos especializados	36	61,02%
Total	59	100,00%

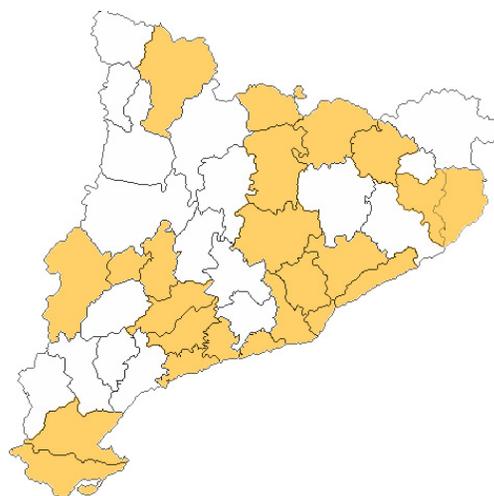


Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5. LAS CAUSAS DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

5.1. Transporte

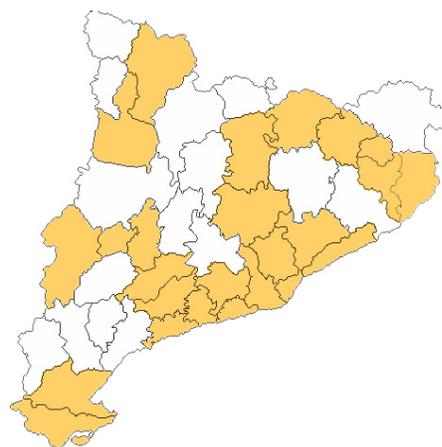
	Aéreo	Tráfico rodado	Ferrocarril	Alta velocidad	Metro	Total
Alt Camp	0	1	0	0	0	1
Bages	0	1	0	0	0	1
Baix Ebre	0	1	0	0	0	1
Baix Empordà	0	2	0	0	0	2
Baix Llobregat	2	5	3	0	1	11
Baix Penedès	0	1	0	0	0	1
Barcelonès	0	3	1	0	0	4
Berguedà	0	1	0	0	0	1
Cerdanya	0	1	0	0	0	1
Conca de Barberà	0	1	0	0	0	1
Garraf	1	0	1	0	0	2
Garrotxa	0	1	0	0	0	1
Gironès	2	2	0	1	0	5
Maresme	0	3	1	1	0	5
Montsià	0	2	0	0	0	2
Pallars Sobirà	0	1	0	0	0	1
Pla de l'Estany	0	1	0	0	0	1
Pla d'Urgell	0	1	0	0	0	1
Ripollès	0	1	0	0	0	1
Segrià	0	2	1	0	0	3
Tarragonès	0	1	1	0	0	2
Urgell	0	2	0	0	0	2
Vallès Occidental	0	3	0	0	0	3
Vallès Oriental	0	3	1	0	0	4
Total	5	40	9	2	1	57



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

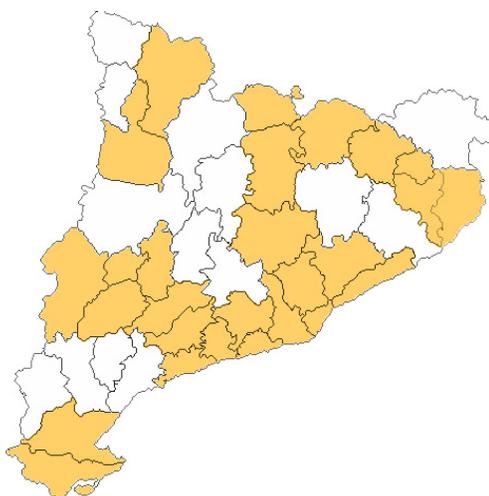
5.2. Actividades en zona urbana

	Talleres	Carpinterías	Túneles de lavado	Aparcamientos	Panaderías	Supermercados	Escuelas de Música	Escuelas de Danza	Gimnasios	Colegios y guarderías	Obras	Total
Alt Camp	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	5
Alt Penedès	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bages	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Baix Ebre	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Baix Empordà	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	4
Baix Llobregat	4	2	0	3	4	4	0	1	2	1	3	24
Barcelonès	3	2	1	1	3	2	0	0	1	0	0	13
Berguedà	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Cuenca de Barberà	2	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	7
Garraf	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2
Garrotxa	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Gironès	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	9
Maresme	3	2	0	1	2	1	0	0	1	0	2	12
Montsià	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	3
Pallars Jussà	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Pallars Sobirà	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Pla de l'Estany	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Pla d'Urgell	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Ripollès	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Segrià	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
Tarragonès	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	3
Urgell	3	1	1	0	1	2	0	0	1	1	1	11
Vallès Occidental	2	2	0	2	2	1	1	1	2	0	2	15
Vallès Oriental	2	1	0	2	3	1	0	0	0	0	1	10
Total	30	15	7	10	20	18	2	4	12	4	19	141



5.3. Locales públicos

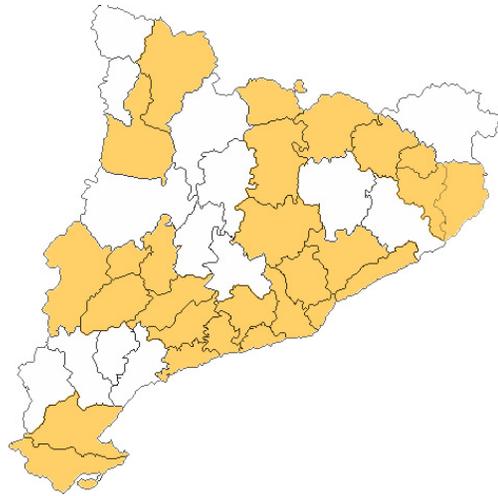
	Restaurantes bares, r'oods, Bingos	Discotecas	Cines, teatros centros culturales musica al aire libre	Fiestas locales	Total			
Alt Camp	0	1	1	0	0	0	0	2
Alt Penedès	1	1	0	0	0	0	0	2
Bages	0	1	0	0	0	1	0	2
Baix Ebre	0	1	0	0	0	0	1	2
Baix Empordà	1	2	1	0	0	1	1	6
Baix Llobregat	4	8	4	1	0	2	1	20
Baix Penedès	1	2	1	0	0	0	0	4
Barcelonès	2	3	2	0	1	1	0	9
Berguedà	0	1	1	0	0	1	1	4
Cerdanya	0	1	1	0	0	1	0	3
Conca de Barberà	1	2	0	0	0	1	1	5
Garraf	1	1	1	0	1	1	0	5
Garrigues	0	1	0	0	0	0	1	2
Garrotxa	0	1	1	0	0	0	1	3
Gironès	0	1	0	0	0	0	0	1
Maresme	3	3	0	0	0	0	1	7
Montsià	1	2	1	0	0	1	1	6
Pallars Jussà	0	1	0	0	0	0	0	1
Pallars Sobirà	0	1	0	0	0	0	0	1
Pla de l'Estany	1	1	1	0	0	0	0	3
Pla d'Urgell	0	1	0	0	0	0	1	2
Ripollès	0	1	1	0	0	1	1	4
Segrià	1	2	1	0	0	1	1	6
Tarragonès	0	1	0	0	0	0	0	1
Urgell	2	3	1	1	1	2	1	11
Vallès Occidental	3	4	3	0	1	1	1	13
Vallès Oriental	3	5	1	0	0	3	0	12
Total	25	52	22	2	4	18	14	137



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.4. Instalaciones

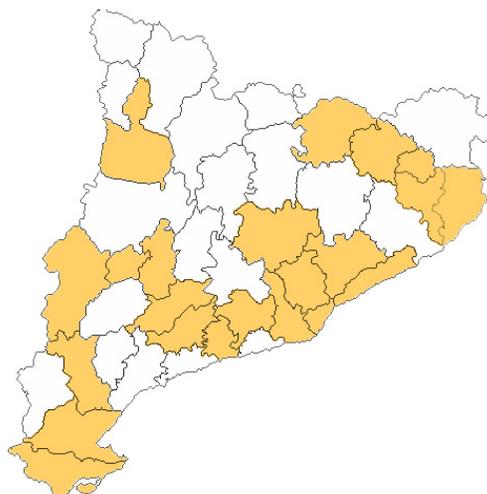
Instalaciones	Calefacción	Refrigeración	Camaras frigoríficas	Ventiladores	Puertas de garaje	Ascensores	Campanas	Total
Alt Camp	0	1	0	0	1	0	0	2
Alt Penedès	0	1	1	0	0	0	0	2
Bages	0	1	0	0	1	0	0	2
Baix Ebre	0	1	0	1	0	0	0	2
Baix Empordà	0	2	1	1	0	0	0	4
Baix Llobregat	3	6	5	3	3	0	0	20
Baix Penedès	0	2	0	0	0	0	0	2
Barcelonès	0	1	3	1	1	0	0	6
Berguedà	0	0	0	0	0	1	0	1
Cerdanya	0	1	0	0	1	0	0	2
Conca de Barberà	0	1	0	0	0	0	0	1
Garraf	0	1	1	1	0	0	0	3
Garrigues	0	1	0	0	0	0	0	1
Garrotxa	0	1	0	0	0	0	0	1
Gironès	0	1	1	1	1	1	1	6
Maresme	0	4	2	0	2	0	1	9
Montsià	0	2	1	0	0	0	0	3
Pallars Jussà	0	0	0	0	0	1	0	1
Pallars Sobirà	0	1	0	0	0	0	0	1
Pla de l'Estany	1	1	1	1	0	0	0	4
Ripollès	0	1	1	0	0	0	0	2
Segrià	2	2	0	1	2	0	1	8
Tarragonès	0	1	1	0	0	0	0	2
Urgell	1	3	3	1	0	0	0	8
Vallès Occidental	1	4	3	1	2	0	0	11
Vallès Oriental	3	3	3	2	3	0	0	14
Total	11	43	27	14	17	3	3	118



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.5. Viviendas y vecindad

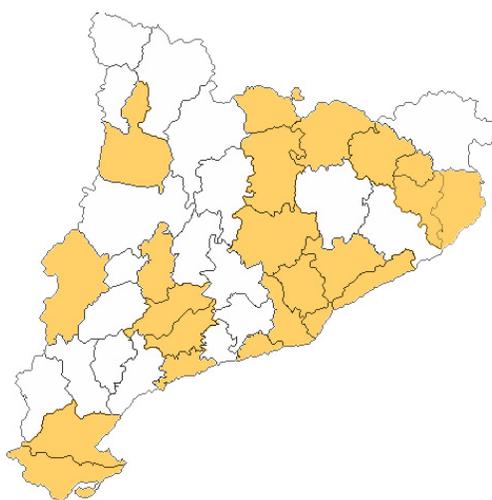
	TV / Hi - Fi	Instrumentos musicales	Electrodomésticos	Voces	Animales	Total
Alt Camp	0	0	0	0	1	1
Alt Penedès	0	0	0	0	1	1
Bages	0	0	0	0	1	1
Baix Ebre	0	0	0	0	1	1
Baix Empordà	1	1	0	1	1	4
Baix Llobregat	3	2	0	2	4	11
Baix Penedès	0	1	0	0	0	1
Barcelonès	1	0	0	1	1	3
Conca de Barberà	0	1	0	0	0	1
Garrotxa	0	0	0	1	0	1
Gironès	0	1	0	1	2	4
Maresme	2	1	1	0	1	5
Montsià	1	1	0	1	1	4
Pallars Jussà	0	0	0	1	1	2
Pla de l'Estany	1	1	0	0	1	3
Pla d'Urgell	0	1	0	1	0	2
Ribera d'Ebre	0	0	0	0	1	1
Ripollès	1	1	0	0	1	3
Segrià	2	0	0	1	1	4
Urgell	2	1	1	1	2	7
Vallès Occidental	1	2	1	2	2	8
Vallès Oriental	2	3	1	0	3	9
Total	17	17	4	13	26	77



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.6. Vía pública

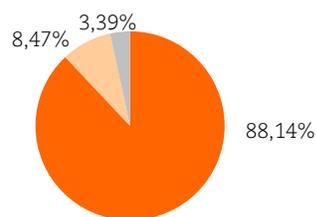
	Obras	Recogida de basura	Personas en la calle	Total
Alt Camp	1	1	1	3
Bages	1	0	0	1
Baix Ebre	1	0	0	1
Baix Empordà	2	0	1	3
Baix Llobregat	5	4	5	14
Barcelonès	2	0	0	2
Berguedà	1	1	1	3
Cerdanya	0	0	1	1
Conca de Barberà	1	1	1	3
Garraf	1	1	1	3
Garrotxa	1	0	0	1
Gironès	1	0	0	1
Maresme	3	0	0	3
Montsià	1	1	1	3
Pallars Jussà	1	1	1	3
Pla de l'Estany	1	0	0	1
Ripollès	1	1	0	2
Segrià	1	1	1	3
Tarragonès	1	0	0	1
Urgell	2	1	1	4
Vallès Occidental	1	2	2	5
Vallès Oriental	1	1	3	5
Total	30	16	20	66



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.7. El municipio dispone de polígono industrial

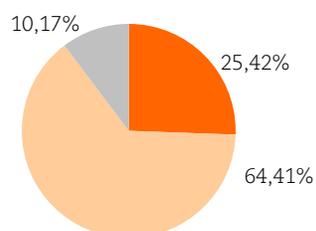
■	Sí	52	88,14%
■	No	5	8,47%
■	Ns/Nc	2	3,39%
Total		59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.8. Se tienen reclamaciones por ruidos excesivos producidos en el interior de un polígono

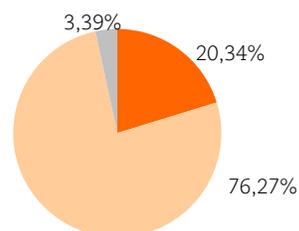
■	Sí	15	25,42%
■	No	38	64,41%
■	Ns/Nc	6	10,17%
Total		59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5.9. Actividades industriales numerosas dentro del núcleo urbano

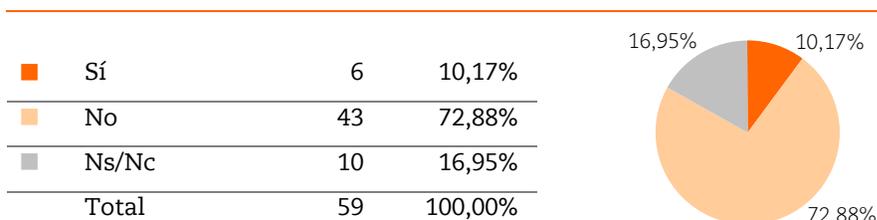
■	Sí	12	20,34%
■	No	45	76,27%
■	Ns/Nc	2	3,39%
Total		59	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

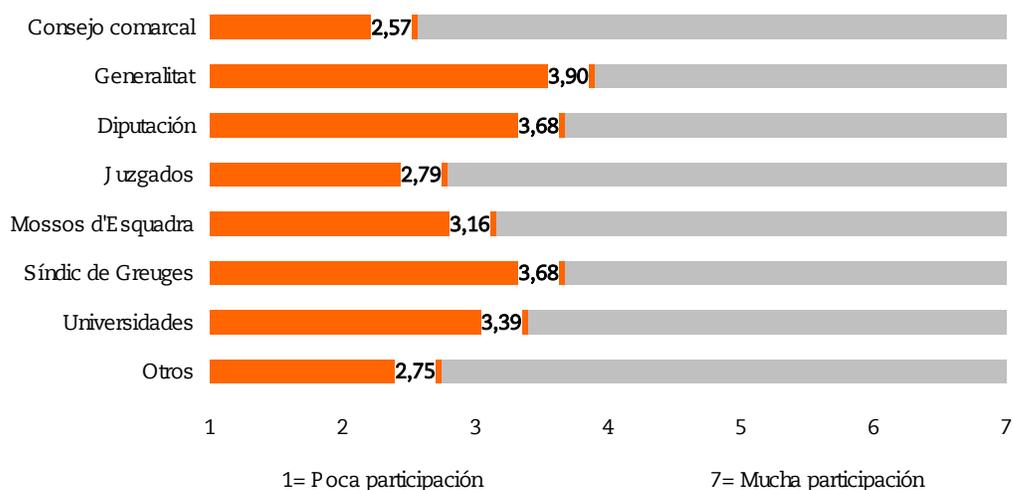
6. LOS ORGANISMOS DE COLABORACIÓN

6.1. El juez de paz interviene en alguna ocasión en temas de contaminación acústica



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

6.2. Valoración de la participación de distintos organismos en el problema



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

6.3. Grado de preocupación ciudadana



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

5. ANÁLISIS NORMATIVO: ¿CÓMO TIENEN QUE RESPONDER LAS ADMINISTRACIONES ANTE LAS DENUNCIAS DE LOS VECINOS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA?

5.1. INTRODUCCIÓN

Este estudio se elabora con la voluntad de ser una herramienta práctica y útil para todos los poderes públicos, especialmente las entidades locales, que tienen que intervenir en la protección, defensa y restauración del medio ambiente. Intervención, la de los entes locales, que no sólo responde a lo que establece el artículo 45 de la Constitución española (CE), que implica a todos los poderes públicos en el cumplimiento de las labores de protección; o a lo que dispone la legislación básica en materia de régimen local, que enumera toda una serie de competencias que las leyes sectoriales del Estado y las comunidades autónomas les tienen que reconocer o que estipula la prestación de los servicios mínimos que, en función de la población del municipio, deben efectuar de manera obligatoria en materia de medio ambiente, sino que también responde a la aplicación del principio de subsidiariedad; principio que comporta que el ciudadano se dirija en primer lugar a la Administración que le es más próxima, que es la que debería estar, normalmente, más sensibilizada y preocupada por satisfacer y dar respuesta a las necesidades e inquietudes de la comunidad vecinal.

Con este preámbulo, obviando las referencias expresas sobre el análisis de los títulos competenciales que, en esta materia, recogen los manuales de texto, intentaremos a continuación, como primer paso, hacer un análisis de la situación en términos generales. Previamente advertimos que, dada la finalidad de este estudio, a lo largo del redactado se obvian muchas definiciones de conceptos legales que quienes, por la especificidad de la materia, están en contacto directo con las disposiciones normativas ya saben y conocen.

Se propone partir de la distinción siguiente:

- 1.- Problemas acústicos derivados de las actividades
- 2.- Problemas acústicos derivados del comportamiento vecinal

5.2. PROBLEMAS ACÚSTICOS DERIVADOS DE LAS ACTIVIDADES

El planteamiento que sugerimos es examinar, en primer lugar, el régimen de intervención al que está sometida la actividad en aplicación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental (en adelante LIIAA) o de la ordenanza municipal que, en esta materia, haya podido aprobar el ayuntamiento. ¿Por qué? Pues porque los municipios ejercen una competencia muy importante de control de los establecimientos y de las actividades susceptibles de producir molestias en materia de contaminación acústica, entre otros, mediante el otorgamiento de determinadas licencias y su control y supervisión.

En el caso de que no esté sujeta a este régimen de intervención, es preciso que la actividad tenga una licencia para el ejercicio de actividades, que las ordenanzas municipales pueden haber decidido someter al régimen de comunicación previa, tal y como establece el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales (en adelante ROAS). De todas formas, como es obvio, siempre hay que verificar que los locales, las instalaciones o el ejercicio de la actividad cumplen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad.

En cualquier caso, en el proceso de tramitación de la licencia y/o con carácter previo al funcionamiento de la actividad, es imprescindible verificar su adecuación a las disposiciones de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, o a la ordenanza municipal en materia de ruidos y vibraciones, siempre y cuando ésta se haya adaptado a la ley mencionada. En otro apartado, ya trataremos la forma de determinar la normativa acústica de aplicación.

A grandes rasgos, las situaciones que se pueden presentar sobre la mesa de los responsables del área encargada de gestionar los problemas acústicos son las siguientes:

- a)* actividad que no tiene la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental, o que no ha cumplido el régimen de comunicación previa.
- b)* actividad que está tramitando la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental.
- c)* actividad que tiene la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental, y que no ha realizado la actuación de control inicial.
- d)* actividad que tiene la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental, y que ha realizado la actuación de control inicial o ha cumplido el régimen de comunicación previa.
- e)* actividad que tiene la licencia municipal otorgada de acuerdo con el Reglamento de actividades clasificadas de 1961 (en adelante RAC), y que aún no se ha adecuado a la LIIAA o está en el proceso de adecuación.
- f)* actividad con licencia municipal otorgada de acuerdo con el RAC, que se ajustaría a alguna de las actividades del anexo III de la LIIAA, para las cuales esta ley no ha establecido ningún proceso de adaptación, sin perjuicio de lo que puedan haber establecido las ordenanzas municipales en esta materia.

5.2.1. Actividad sin licencia o sin comunicación previa

El sentido común nos lleva a afirmar que no puede desarrollarse una actividad sin licencia o sin haber cumplido el trámite de la comunicación previa.

Si existe una normativa que regula todo el proceso que debe seguirse para poder montar una instalación y desarrollar una actividad, la Administración, que tiene que actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho (art. 103 CE), no debe tolerar su funcionamiento y, aún menos, si éste produce molestias.

Por lo tanto, nos encontramos ante una actividad clandestina, que debe ser clausurada por el ayuntamiento, sin perjuicio de que se puedan iniciar los trámites para legalizarla.

El artículo 41.5 de la LIIAA atribuye la condición de clandestinidad a las actividades del anexo III, es decir, a las de baja incidencia ambiental, que se ejerzan sin comunicación previa o sin disponer de la licencia de apertura de establecimientos alternativa para el caso de los ayuntamientos que en las ordenanzas hayan sustituido el régimen de comunicación por el de licencia, y faculta a los ayuntamientos para clausurarlas.

En primer lugar, hay que indicar que, del término que utiliza el artículo en cuestión al indicar que la actividad clandestina “puede ser clausurada por el ayuntamiento” no se desprende que la Administración sea libre para decidir si la debe cerrar o no. Lo que pone de manifiesto es la habilitación de la potestad de ejecución del cierre, pero no el carácter discrecional de ejercerlo.

En segundo lugar, en ningún apartado de la ley se atribuye la condición de clandestinidad a las actividades de los anexos I y II de la LIIAA que se ejerzan sin autorización o sin licencia. Eso no quiere decir que no tengan este carácter y que no puedan ni deban ser clausuradas. Esta medida de clausura, que no tiene

carácter sancionador y que es independiente de la imposición de sanciones, no es otra cosa que el resultado de hacer respetar el objeto de la LIIAA: someter las actividades al régimen de intervención administrativa fijado. De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido estableciendo, con carácter general, que la ausencia de licencia, tanto de instalación como de apertura, es lo que fundamenta la orden de cierre, ya que falta el control de la Administración. Este cierre se tiene que acordar después de dar audiencia al titular de la instalación, salvo en los casos en los que haya algún peligro, y evidentemente se debe ejecutar lo antes posible, ante la falta de cierre voluntario.

El carácter clandestino que la Ley 4/2004, de 1 de julio, reguladora del proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo establecido en la Ley 3/1998 atribuye a las actividades que no se hayan adaptado a la LIIAA tras efectuar tres requerimientos de adecuación (véase el epígrafe 5.2.5 de este estudio), no sirve para cubrir las situaciones que se pueden producir ante las nuevas actividades que se ejercen sin autorización ambiental o sin licencia ambiental.

A pesar de ello, estimamos que sería más que conveniente que la LIIAA estableciese expresamente, del mismo modo que lo ha hecho con las actividades del anexo III, que las actividades de los anexos I y II que no dispongan de una autorización ambiental o de una licencia ambiental sean consideradas clandestinas y puedan ser clausuradas por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda (DMAV) o por el ayuntamiento, respectivamente. Como siempre, la claridad contribuye a poner fin a las dudas, a las confusiones y a los recelos interpretativos.

5.2.2. Actividad que está tramitando la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental

La actividad que se denuncia por las molestias que ocasiona su funcionamiento y que no dispone de la licencia/autorización preceptiva ni del acta de control

inicial favorable, que se están tramitando, tampoco tendría, evidentemente, que estar en marcha.

Por este motivo, puesto que no dispone de ningún título jurídico que legitime y habilite su funcionamiento, se debe actuar como se ha visto en el apartado anterior, con la orden de cierre correspondiente que, por supuesto, hay que ejecutar cuanto antes mejor, ante el incumplimiento voluntario de cese por parte del titular de la actividad.

Las denuncias por ruidos ocasionados por el funcionamiento de una actividad, cuya licencia/autorización se está tramitando, nos advierten de la existencia de deficiencias en el ámbito acústico. Por lo tanto, es preciso verificar el contenido del proyecto técnico, las medidas establecidas para el acondicionamiento acústico de la actividad y, especialmente, el contenido del estudio de impacto acústico y el proyecto de aislamiento propuesto. Este estudio de impacto acústico está recogido en los artículos 18, 19, 20 y en el anexo 10 de la Ley 16/2002, y debe incluirse necesariamente en la solicitud de autorización o de licencia ambiental de las actividades de los anexos I y II de la LIIAA, o en la documentación que hay que presentar en el caso de actividades sujetas al régimen de comunicación o a la licencia de apertura de establecimientos del anexo III de la LIIAA; así como acompañar las actividades y las infraestructuras sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental susceptibles de generar ruidos y vibraciones, y todas las actividades y las instalaciones que, a pesar de no estar recogidas por los supuestos anteriores, sean susceptibles de generar ruidos y vibraciones. En este último caso, el ayuntamiento tiene que razonar en un informe el porqué de la necesidad de disponer de este estudio de impacto acústico.

Finalmente, hay que tener presente que el anexo 10 de la Ley 16/2002, al referirse al contenido del estudio de impacto acústico para las actividades, establece que, una vez que hayan sido instalados los elementos de aislamiento, se debe acreditar su eficacia y el hecho de que no se superan los valores límites

de inmisión que establece la ley, mediante el certificado emitido por un técnico competente.

5.2.3. Actividad que tiene la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento, la autorización ambiental, y que no ha realizado la actuación de control inicial

Cuando en el epígrafe 5.2.1 hacíamos referencia a la doctrina del Tribunal Supremo ante los casos de ejercicio de actividad sin la licencia de instalación o de apertura, ya se estaba avanzando cuál tenía que ser la respuesta aplicable a estas situaciones: hay que dictar la orden de cese de la actividad hasta que no se acredite la eficacia de las medidas correctoras mediante la actuación de control inicial.

El informe anual que la institución presentó al Parlamento de Cataluña, correspondiente al ejercicio 2005, contiene un apartado relativo al control inicial antes de la puesta en marcha de la actividad. Este apartado se incluye en la página 196 y siguientes del informe, al cual se puede acceder a través de la web del Síndic (www.sindic.cat). La finalidad de la actuación de control inicial es garantizar la eficacia de las medidas y de los acondicionamientos fijados sobre el papel. La LIIAA establece que lo que habilita para el ejercicio de la actividad y supone la inscripción de oficio en los registros ambientales es la presentación a la Administración correspondiente de las verificaciones, que consisten en la certificación del técnico director de la ejecución del proyecto, la certificación emitida por una entidad colaboradora de la Administración (EAC), y también la acreditación de las demás determinaciones administrativas contenidas en la autorización o en la licencia.

La comprobación de la eficacia de las medidas correctoras no puede limitarse únicamente a la recepción de los documentos que aporte el titular de la actividad, sino que tiene que llevar aparejada una verificación concreta y

material de la realidad de las medidas, a las cuales se supedita la eficacia de la licencia.

En materia acústica esto se traduce en el hecho de comprobar, en la medida en que sea posible, que el local tiene todos los aislamientos y las medidas correctoras que define el proyecto de aislamiento acústico, como silenciadores y amortiguadores, entre otros; y verificar, además, la presentación del certificado emitido por el técnico competente acreditativo de la no superación de los valores límites de inmisión –de acuerdo con el anexo 10.4.5 de la Ley 16/2002–, además de comprobar la presentación del certificado acreditativo de la medición correspondiente al aislamiento acústico *in situ* para las actividades en las que la normativa municipal así lo requiera. Para establecer una pauta, podría ser orientativo remitirnos al contenido mínimo del protocolo de medición sonométrica de una entidad acreditada, que aparece en la web del DMAV, bajo la instrucción técnica IT-102, en el apartado relativo a las EAC. Se trata de comprobar, básicamente, que la actividad funciona en condiciones normales, de articular los mecanismos adecuados para evitar que el nivel de ruido de la fuente haya sido modificado durante el transcurso de una medición (para ello es recomendable que vayan a la medición dos técnicos); en otras palabras, que se mantengan las condiciones de las mediciones y se realicen en los lugares donde los resultados obtenidos sean representativos del nivel más desfavorable producido por la actividad.

El ejercicio de una actividad de las incluidas en los anexos I y II de la LIIAA sin disponer de la verificación de la actuación de control inicial está tipificado en la propia LIIAA como infracción muy grave y grave, respectivamente, y puede ser sancionado por la Generalitat (las de los anexos I y II.1) y por el ayuntamiento (las del anexo II.1 y II.2). En este punto, por lo tanto, se da entrada a la intervención del DMAV en aspectos como los de la detección y la reacción ante estos casos.

El Decreto 136/1999, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la LIIAA (RLIIAA), establece, cuando desarrolla el sistema de control para las actividades de los anexos I y II, una tramitación que parece que es la misma, tanto para el control inicial como para el periódico.

¿Quién realiza este control? Con carácter general, el control de las actividades de los anexos I y II.1 es efectuado por una EAC; el de las del anexo II.2 lo efectúa, según determine la reglamentación municipal, o bien el propio ayuntamiento, o bien una EAC. Lo mismo sucede con las actividades del anexo III, sólo cuando el ayuntamiento haya sustituido el régimen de comunicación por el sistema de licencia de apertura de establecimiento. En este sentido, es conveniente hacer un pequeño inciso para recordar la Resolución de 28.11.2000, del DMAV (DOGC 3282, de 11.12.2000), por la que se aprobó una Ordenanza tipo reguladora de la intervención administrativa de las actividades en el marco de la LIIAA.

Esta ordenanza tipo no tiene carácter normativo, sino que se concibe como una herramienta o un instrumento que se pone a disposición de los ayuntamientos para aplicar el nuevo sistema de intervención en las actividades, y permite su adopción íntegra o bien la adaptación a sus peculiaridades y necesidades. Pues bien, en cuanto al control referente a las actividades del anexo II.2, la Ordenanza tipo propone que, con carácter general, las actuaciones de control se lleven a cabo mediante una entidad ambiental de control, salvo en el supuesto de que la licencia ambiental determine que las efectuará el personal al servicio del ayuntamiento o excepto que el ayuntamiento haya autorizado específicamente determinadas entidades de control para realizar estas funciones. En conclusión: es preciso que los ayuntamientos hayan aprobado la correspondiente reglamentación municipal de la LIIAA para saber con precisión cómo efectuar el control de las actividades de los anexos II.2 y III.

El RLIIAA no establece en qué momento, una vez finalizada la construcción de las instalaciones, queda la actividad definitivamente habilitada para comenzar a funcionar; es decir, no dice si se puede ejercer cuando la EAC emite el acta de la

actuación de control; o cuando la EAC hace las analíticas y elabora el informe correspondiente; o cuando la ponencia ambiental del DMAV o la ponencia técnica municipal o comarcal, en función del anexo en el que se encuentre la actividad, evalúa la actuación de control. Tampoco establece qué sucede en los casos en los que, por ejemplo, a pesar de no ajustarse las instalaciones al proyecto, las variaciones sean accesorias y se hayan adoptado todas las medidas que impone la licencia. Además, para efectuar el control inicial es preciso que el establecimiento se ponga en pleno funcionamiento, y pese a que a veces puede resultar necesario efectuar pruebas piloto que se alarguen en el tiempo para verificar el funcionamiento adecuado de una instalación con el fin de apreciar posibles anomalías que, documentalmente, tal vez no son previsibles, el RLIIAA tampoco especifica cómo hay que actuar ante estas situaciones.

También se desconoce si, en este ámbito, no debería jugar la figura del silencio administrativo por el transcurso del plazo que se estipule, una vez solicitada el acta de control inicial, tal y como, en cambio, establece expresamente la reciente Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y la calidad ambiental de la Comunidad Valenciana.

Todo esto ha motivado que la institución recomiende al DMAV que promueva una regulación detallada, concreta y clarificadora de la actuación de control inicial, además de lo que considere pertinente para el control periódico, que permita saber con exactitud qué hacer en cada caso a partir de lo que resulte del certificado de la EAC y del certificado del técnico director de la ejecución del proyecto y, en el caso de las actividades del anexo II.2, del acta de control que emita el técnico municipal, para el caso en que no haya una reglamentación municipal que lo especifique. El DMAV manifiesta que se puede analizar la oportunidad de incorporar criterios interpretativos respecto a la realización de los controles integrados que se realizan en las instalaciones incluidas en los anexos de la LIIAA en el marco de las primeras propuestas con las que está trabajando la Dirección General de Calidad Ambiental del DMAV para modificar la LIIAA. El Síndic de Greuges insiste en la necesidad de desplegar, lo antes

posible, el régimen del control para esclarecer con exactitud en qué momento está habilitada la actividad para funcionar, cuándo se entiende que se comete la infracción de ejercer la actividad sin disponer de la verificación de la actuación de control inicial y, también, cómo se resuelven las posibles discrepancias que puedan haber entre un acta de control favorable de una EAC y una evaluación de la ponencia ambiental municipal, comarcal o del DMAV desfavorables. En definitiva, hay que tener claro en qué momento está habilitada la actividad para funcionar.

A todo esto se puede añadir que la Dirección General de Calidad Ambiental tiene expuestos en la página web del DMAV los criterios para realizar el control inicial de un establecimiento, y determina los pronunciamientos que puede hacer una EAC, ya sea cuando hay una toma de muestras como cuando no la hay. Merecen una atención especial los casos en los que el pronunciamiento es desfavorable a causa de una incidencia leve o grave sobre el medio ambiente: en el primer caso (incidencia leve), se entiende que el establecimiento puede continuar la actividad provisionalmente hasta que resuelva las disconformidades, y en el segundo caso (incidencia grave), que no puede iniciarla/continuarla y tiene que esperar la resolución de la Administración.

Obviamos la regulación que contiene la Ordenanza tipo con relación al proceso que debe seguirse una vez que se dispone del resultado de las actuaciones de control de la EAC porque, lejos de clarificarlo, introduce trámites de propuestas de actuaciones y de observaciones que no ayudan a determinar con exactitud quién debe pronunciarse sobre qué y si el establecimiento en cuestión puede funcionar a pesar de las incidencias detectadas en el medio ambiente.

5.2.4. Actividad que tiene la licencia ambiental, la licencia de apertura de establecimiento o la autorización ambiental, y que ha realizado la actuación de control inicial o ha cumplido el régimen de comunicación previa

¿Cómo es posible que una actividad sujeta a una licencia sea objeto de denuncias vecinales por molestias por ruidos, cuando dispone de un acta de control inicial cuyo resultado ha sido favorable? Decimos favorable porque entendemos que no se debería permitir, en ningún caso, el ejercicio de una actividad que ocasione molestias debidas a deficiencias previamente constatadas en el acta de control inicial. Llegados a este punto, nos permitimos volver a insistir en la necesidad de realizar un desarrollo normativo más exhaustivo del régimen de control.

Ahora bien, si eso sucede y se comprueba la realidad de los hechos denunciados, más allá de ordenar que se adopten las medidas correctoras adecuadas, con la consiguiente paralización de los focos causantes de las molestias hasta que no se acredite la corrección y la eficacia de las medidas adoptadas, hay que poner en conocimiento de la unidad de acreditaciones del DMAV la situación generada a raíz de la actuación de la EAC. ¿Por qué? Pues porque si el problema se produce en un breve espacio de tiempo desde la actuación de control inicial de la EAC favorable al inicio de la actividad, es preciso activar el funcionamiento de todos los mecanismos que lleven a determinar las circunstancias de esta presunta incorrecta actuación de la EAC, para evitar que en el futuro se reproduzcan situaciones como la denunciada y para terminar, si procede, con la retirada de la acreditación.

En el caso de que la actuación de control inicial haya sido efectuada por personal al servicio del ayuntamiento, éste, aparte de adoptar las medidas adecuadas para evitar el mantenimiento de las molestias, debería evaluar y analizar los motivos por los que se ha llegado a esta situación (falta de diligencia, formación

específica insuficiente, sobresaturación del servicio, etc.) y corregirlos para que no se reproduzcan en el futuro.

Debemos entender que el control inicial no es otra cosa que una medida preventiva que, por sí sola, no garantizará por siempre el cumplimiento de los límites que establece la legislación vigente y que, por lo tanto, se precisa una actitud de vigilancia permanente o periódica, ya sea de oficio o a instancias vecinales.

5.2.5. Actividad que tiene la licencia municipal otorgada de acuerdo con el Reglamento de actividades clasificadas de 1961 (RAC), y que aún no se ha adecuado al régimen de la LIIAA o que está en proceso de adecuación

Este punto nos lleva a la Ley 4/2004, de 1 de julio, reguladora del proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental a lo establecido por la LIIAA, y al Decreto 50/2005, de 29 de marzo, que la desarrolla.

No se trata de mencionar en este punto todo el proceso de tramitación y adecuación de las solicitudes, sino de tener claras dos premisas que son básicas, además de recordar que, de acuerdo con el anexo del Decreto 50/2005, en el caso de que a fecha 1 de octubre de 2005 la persona titular de una actividad que debe adecuarse a la LIIAA no haya recibido el requerimiento en el que se fije el plazo en el cual tiene que presentar la solicitud de autorización ambiental o de licencia ambiental, se entenderá que deberá presentarla antes del 1.7.2006. Sin embargo, la nueva prórroga de un año que establece la Ley 12/2006, de 27 de julio, para que las actividades incluidas en el anexo II.2 de la LIIAA puedan hacer el proceso de adecuación –que debía finalizar antes del 1 de enero de 2007– y que ahora se fija en el 1 de enero de 2008, podría hacer tambalear una parte del proceso y del calendario de adecuación que establece el Decreto 50/2005.

Las dos premisas son:

- El hecho de que la actividad disponga de la licencia municipal otorgada de acuerdo con el RAC y esté tramitando la adecuación, o todavía no, no le autoriza a producir molestias por ruidos. Por lo tanto, es preciso que el ayuntamiento ordene la adopción de las medidas correctoras adecuadas, con la consiguiente paralización de los focos causantes de las molestias, hasta que no se acredite su corrección y se compruebe la eficacia de las medidas adoptadas. El hecho de que la actividad aún no haya iniciado el proceso de adecuación, porque aún no haya finalizado el plazo fijado en el requerimiento de adecuación, no es una excusa para dejar de adoptar las medidas correctoras en materia acústica hasta que lo inicie.
- El hecho de que la actividad esté en proceso de adecuación a la LIIAA no impide que se puedan avanzar las actuaciones dirigidas a corregir el impacto acústico generado por la actividad; es decir, se trata de priorizar la corrección de este factor de contaminación ambiental detectado, en tanto que afecta la calidad de vida de las personas en detrimento del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario. Cabe recordar, ahora que se ha mencionado la posible afectación de este derecho fundamental, que la jurisprudencia constitucional determina la concurrencia de tres notas características para que el fenómeno del ruido tenga relevancia constitucional: la exposición prolongada a un nivel de ruido calificado de evitable e insoportable; la imposibilidad o dificultad del libre desarrollo de la personalidad, y la existencia de una lesión o un perjuicio que proviene de una acción u omisión atribuible a una entidad del sector público.

Si el titular de la actividad no ha presentado la solicitud de adecuación a la LIIAA dentro del plazo fijado en el calendario de adecuación que recoge el anexo del Decreto 50/2005, la Ley 4/2004 establece la puesta en marcha de un régimen sancionador, con la tipificación de dos infracciones, que se pueden sancionar con una multa de hasta 6.000 euros.

La citada ley fija la posibilidad de imponer multas coercitivas, con un máximo de tres consecutivas, y con la cuantía máxima de 200 euros para cada una. Si después de la imposición de las tres multas coercitivas aún persiste el incumplimiento de iniciar el proceso de adecuación, la actividad, a pesar de disponer de una autorización fruto del régimen que establece el RAC, es considerada clandestina y puede ser clausurada.

La Ley 4/2004 determina cuál es la Administración competente para imponer las sanciones; y el Decreto 50/2005 señala cuál es el órgano de la Administración competente para imponer las multas coercitivas y clausurar la actividad clandestina.

La reflexión efectuada en torno al régimen sancionador que contiene la normativa mencionada nos lleva a señalar lo siguiente:

a) Hay una técnica legislativa deficiente en la regulación del régimen sancionador, al igual que sucede con la LIIAA. Se incluyen dentro de un mismo saco, el relativo al régimen sancionador, las infracciones y las sanciones, que corresponden propiamente al procedimiento sancionador, y las multas coercitivas, que son un medio de ejecución forzosa de los actos administrativos. La Ley 4/2004, cuando declara que el DMAV es el ente competente para imponer las sanciones por infracciones relativas a las actividades del anexo I, también coloca dentro del mismo apartado la potestad de clausura de las actividades del anexo II.1 de la LIIAA. Curiosamente, la ley sólo hace referencia a estas actividades y no dice nada respecto de la posibilidad de clausurar las del anexo I y el anexo II.2. Este olvido, sin embargo, se resuelve con el Decreto 50/2005.

Las multas coercitivas no tienen carácter retributivo o sancionador, sino que su función es doblegar o vencer la resistencia del administrado a observar una conducta o atender un requerimiento impuesto por un acto administrativo previo (art. 99 Ley 30/1992).

Esta misma técnica deficiente se observa también en la LIIAA, ya que en el capítulo relativo al régimen sancionador se incluye el artículo 53, sobre medidas cautelares en el marco del procedimiento sancionador, en el cual establece la posibilidad de imponer multas coercitivas.

El hecho de que el artículo 99.1 de la Ley 30/1992 requiera la disposición legal expresa de la multa coercitiva para que ésta se pueda imponer, no quiere decir que se deba incluir dentro del régimen sancionador, cuando realmente la multa coercitiva no tiene nada que ver con este régimen.

En consecuencia, por razones de claridad y para evitar confusiones a los operadores jurídicos, es preciso que las multas coercitivas se incluyan en un apartado diferente al del régimen sancionador de la ley, precisamente porque no tienen nada que ver con las sanciones.

b) ¿Es que, tal vez, para acordar el cierre de la actividad ante el incumplimiento del requerimiento de adecuación se tienen que imponer necesariamente tres multas coercitivas?

Entendemos que no, que no es preciso imponer tres multas coercitivas. De hecho, el redactado de la norma recuerda el régimen que fijaba el artículo 40.2 del RAC, que también establecía la clausura de la actividad después de haber impuesto tres multas consecutivas.

La jurisprudencia ha manifestado, con relación a este artículo del RAC, que el régimen de las tres multas no rige cuando la Administración opta de entrada por la retirada de la licencia ante una situación de incumplimiento y de molestia constatada a los vecinos, a pesar de los requerimientos de corrección.

Si trasladamos esta jurisprudencia a la disposición de la Ley 4/2004, podemos concluir que, ante la no adecuación de la actividad al régimen de la LIIAA, a pesar de los requerimientos de adecuación dictados, y ante la constatación de la

voluntad manifiesta de incumplimiento y de la molestia que ocasiona la actividad a los vecinos de los alrededores, la Administración puede decretar de entrada la clausura de la actividad sin necesidad, por lo tanto, de tener que pasar previamente por la imposición de tres multas coercitivas.

5.2.6. Actividad con licencia municipal otorgada de acuerdo con el RAC, que se ajustaría a alguna de las del anexo III de la LIIAA, para las cuales esta ley no ha establecido ningún proceso de adaptación, sin perjuicio de lo que puedan haber establecido las ordenanzas municipales en esta materia

No se puede negar que muchas de las quejas que nos llegan por molestias por ruidos encajan dentro de las actividades consideradas por la LIIAA como de bajo impacto ambiental, recogidas en el anexo III, como los bares, los restaurantes y las panaderías, entre otros.

Pues bien, las disposiciones transitorias de la LIIAA no han establecido ningún proceso de adecuación de estas actividades a la propia LIIAA, por lo que se tiene que estar atento al cumplimiento efectivo de lo que dispone la legislación sectorial. Hay que puntualizar que lo que recoge la disposición transitoria tercera de la LIIAA estaba pensado para las actividades del anexo III que no dispusiesen de las preceptivas autorizaciones y licencias otorgadas de conformidad con la legislación ambiental aplicable, es decir, que no dispusieran de la licencia municipal de actividades de acuerdo con el RAC.

De todos modos, la LIIAA establece que las actividades sujetas al régimen de comunicación, es decir, las del anexo III, se tienen que someter a una verificación técnica y periódica de carácter ambiental que acredite el cumplimiento de los requisitos exigibles. Este control se tiene que efectuar de acuerdo con lo que establezca el reglamento municipal y, a falta de éste, cada cinco años. Llama la atención que la Ordenanza tipo del DMAV establezca, en cambio, que el control periódico se debe efectuar cada ocho años. Se entiende que el cómputo de este plazo se inicia a partir del momento en el cual se efectúa

la comunicación previa; pero, ¿cómo se realiza el cómputo en el caso de actividades que ya disponían de una licencia otorgada de conformidad con el RAC?

La LIIAA no nos da la respuesta a esta cuestión, por lo que es preciso ver si el ayuntamiento ha establecido alguna disposición concreta en el caso de que haya aprobado una ordenanza en esta materia. A modo de ejemplo, la Ordenanza tipo de la Diputación de Barcelona establece que las actividades autorizadas por el ayuntamiento antes del 30.6.1999, que ahora estarían sometidas al régimen de comunicación, se adapten a las disposiciones de la ordenanza con motivo de cualquier cambio sustancial en la actividad, o, como muy tarde, con motivo del primer acto de control o verificación técnica ambiental que se realice. La cuestión es: ¿en qué momento se realiza el primer acto de control o la verificación técnica ambiental para las actividades que disponían de licencia otorgada de acuerdo con el RAC? Así, mientras no haya una disposición expresa sobre esta cuestión en las ordenanzas que puedan aprobar los ayuntamientos, nos podremos encontrar con actividades del anexo III, con la licencia otorgada de conformidad con el RAC, sin adaptación a la LIIAA.

¿Cuál es la repercusión de esta laguna legal, en cuanto a medidas contra la contaminación acústica? Ninguna, porque evidentemente por este hecho la Administración no deja de ejercer su control sobre la actividad ni puede dejar de acordar órdenes de corrección ante la detección de un mal funcionamiento de las instalaciones. Sin embargo, se pierde una herramienta en el ámbito de la prevención, como, por ejemplo, la que se obtiene con el certificado técnico acreditativo de que las instalaciones y la actividad cumplen todos los requisitos ambientales exigibles.

5.2.7. Observaciones finales

Todas las actividades recogidas en los anexos I, II y III de la LIIAA deben incluir, en la tramitación de la solicitud de autorización o licencia ambiental, o en la

documentación que acompaña la comunicación al ayuntamiento o en la relativa a la tramitación de la licencia de apertura de establecimientos, un estudio de impacto acústico, que debe tener el contenido mínimo que establece el anexo 10 de la Ley 16/2002. También hay que adjuntar un estudio de impacto acústico para las actividades y las instalaciones sometidas a licencias de obras u otros actos de intervención municipal no incluidas en ninguno de los anexos mencionados, y que sean susceptibles de producir molestias por ruidos y vibraciones, de acuerdo con un informe razonado del ayuntamiento (pensamos en las licencias que autorizan la realización de obras de carácter público o privado). Por lo tanto, los responsables municipales encargados de instruir las solicitudes de licencia tienen que extremar las precauciones y no considerar que el estudio de impacto acústico se ha cumplido con la presentación de un documento que se limita a identificar el tipo de aislamiento que se quiere hacer, al estilo de un presupuesto de obra.

Hay que tener en cuenta, además, que es preciso acreditar mediante la certificación emitida por un técnico competente que no se superan los valores límites de inmisión que establece la ley. Una cuestión que se plantea es determinar quién cumple la condición de técnico competente para llevar a cabo este tipo de estudios. Sin perjuicio de lo que la jurisprudencia perfile, debe entenderse por técnico competente aquél al que la legislación o los estatutos colegiales habilitan para una finalidad concreta.

Por último, las actividades y las infraestructuras sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental susceptibles de generar ruidos y vibraciones, por sí mismas o por el uso que se haga de ellas, también tienen que incluir en el estudio de impacto ambiental un estudio de impacto acústico de las emisiones.

Es más costoso paralizar una actividad o una instalación en funcionamiento que posponer su puesta en marcha porque no cumple los requisitos que establece la norma. Si se aplicara con rigor la disposición normativa que habilita la puesta en marcha de la actividad en el acta de control inicial, no se producirían, con toda

seguridad, muchas de las denuncias que llenan las mesas de los técnicos municipales. Lo mismo sucedería si se revisara adecuadamente la documentación aportada junto con la comunicación previa. En cualquier caso, el artículo 18.4 de la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, ley básica, nos recuerda expresamente que la Administración competente no puede autorizar, aprobar o permitir el funcionamiento de ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico, si incumple lo que establecen la ley y las normas de desarrollo en materia de contaminación acústica.

5.3. PROBLEMAS ACÚSTICOS DERIVADOS DEL COMPORTAMIENTO VECINAL

5.3.1. Comentario general

¿Cuáles son las actividades que encajan en este punto? De entrada, se podrían incluir los gritos, el arrastre de muebles, las obras privadas de reforma del hogar, el funcionamiento de aparatos electrodomésticos a horas intempestivas, el volumen elevado del televisor o del aparato de música, etc. También podríamos añadir el generador instalado en una vivienda unifamiliar que se enciende de manera intermitente, la bomba instalada para aumentar la presión del agua, el aparato de aire acondicionado o el comportamiento de los animales domésticos, entre otros.

De hecho, en la mayoría de los casos que hemos ejemplificado, exceptuando tal vez el de los aparatos de aire acondicionado, se constata una cierta reticencia por parte de los ayuntamientos a intervenir, alegando que se trata de un conflicto vecinal que debe resolverse por la vía civil.

¿Qué dice al respecto la Ley 37/2003 estatal del ruido? En primer lugar, excluye de su ámbito de aplicación los emisores acústicos derivados de las actividades domésticas o del comportamiento vecinal. ¿Siempre y en todos los casos? No, sólo los excluye cuando la contaminación acústica que produzcan se mantenga

dentro de los límites de la tolerabilidad, de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

En el marco del régimen sancionador, la Ley estatal del ruido habilita a las ordenanzas locales para tipificar infracciones con relación al ruido proveniente de los usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias y al ruido producido con las actividades domésticas; al mismo tiempo, establece el tipo de sanciones que pueden fijar: las multas y la suspensión de la vigencia de las autorizaciones o de las licencias municipales en las que se hayan dispuesto condiciones relativas a la contaminación acústica, por un periodo de tiempo inferior a un mes. ¿Cuántas actividades domésticas requieren una licencia para poder funcionar? De momento, no hay ninguna que nos venga a la cabeza.

Esta disposición de la legislación sectorial del Estado creemos que hay que relacionarla con los criterios de tipificación de infracciones y sanciones en el ámbito local que recogen los artículos del 139 al 141 de la Ley 7/1985, de bases de régimen local (LBRL) en la modificación introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. No existe ninguna contradicción. La legislación local contiene una habilitación más amplia para que las ordenanzas tipifiquen infracciones en materia de contaminación acústica –la perturbación de la convivencia que afecte a la tranquilidad de las personas o al ejercicio de derechos legítimos– partiendo de los tipos genéricos del artículo 140 de la LBRL. En cuanto a las sanciones, no se pueden exceder las cuantías que fija la LBRL, si bien la Ley estatal del ruido amplía el tipo de sanciones al introducir, además de la multa, la suspensión de la vigencia de las autorizaciones y de las licencias.

En definitiva: los ayuntamientos son libres para establecer infracciones o no, por lo que aquello que no recoja la ordenanza municipal no puede ser sancionable.

¿Qué dice al respecto la Ley catalana del ruido? Que corresponde a los ayuntamientos, o bien a los consejos comarcales o a las entidades locales

supramunicipales, en el caso de que los municipios les hayan delegado las competencias, elaborar y aprobar ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruidos y vibraciones, y que el DMAV tiene que prestar el apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario para la elaboración de estas ordenanzas a los ayuntamientos que lo soliciten. Estas ordenanzas no pueden reducir las exigencias y los parámetros de contaminación acústica que establecen los anexos de la ley. Los aspectos que tienen que regular hacen referencia, entre otros, a las actividades propias de las relaciones de vecindad, como, por ejemplo, el funcionamiento de los aparatos electrodomésticos, el uso de instrumentos musicales, el comportamiento de animales domésticos, y también las instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración. ¿Esto significa que si un ayuntamiento no ha aprobado la ordenanza o la ordenanza aprobada ha obviado la regulación concreta de un aspecto acústico, las molestias por ruidos derivadas del comportamiento vecinal o de los animales no son sancionables? A pesar de que una lectura rápida del precepto nos conduzca a decir inicialmente que sí, hay diversos elementos que permiten decantarnos en sentido contrario:

- A diferencia de lo que sucede con la ley básica del Estado, la legislación de Cataluña ha ido más lejos e incluye expresamente dentro de su ámbito de aplicación todas las instalaciones, las maquinarias, los comportamientos vecinales o las actividades incluidos en los anexos de la ley que originen ruidos y vibraciones. El ruido de los usuarios en la vía pública es el único que no recoge la legislación catalana, en parte, porque es fronterizo con la protección del orden público y la seguridad pública y, por lo tanto, nos tendríamos que remitir a la disposición que contiene la Ley estatal del ruido.
- Sólo los ayuntamientos de municipios de más de 5.000 habitantes están obligados a aprobar las ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruido y vibraciones, según la disposición adicional sexta de la ley catalana. Eso no quiere decir, sin embargo, que las molestias por ruidos que se

produzcan en los demás municipios no puedan ser objeto de intervención o de sanción.

- La ley catalana contiene una habilitación legal para que los ayuntamientos puedan concretar en sus ordenanzas, si así lo estiman pertinente, los tipos que ya establece la propia ley. En este caso, se utiliza un mecanismo similar al que introdujo el Estado con la reforma de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en materia de seguridad ciudadana (LOSC), por la Ley 10/1999, de 21 de abril. Esta última introdujo un último párrafo en el artículo 29.2 con el que se pretendió facilitar a los ayuntamientos la concreción, por medio de la ordenanza local, de conductas sancionables tipificadas en la ley y relacionadas con la seguridad ciudadana. Según la exposición de motivos de la Ley, se querían resolver las dificultades que planteaba a los alcaldes la ausencia de una habilitación expresa en la misma para que las ordenanzas pudiesen establecer especificaciones dentro del tipo correspondiente a cada infracción definida en el texto legal.

Los anexos 3 y 4 de la Ley 16/2002, relativos a la determinación de los niveles de evaluación de la inmisión sonora en el ambiente exterior e interior, respectivamente, producida por las actividades y por el vecindario, fijan como ruido producido por el vecindario el que proviene de las actividades domésticas, del funcionamiento de los electrodomésticos, los aparatos, o los instrumentos musicales o acústicos, de los animales domésticos, de las voces, los cantos, los gritos u otros orígenes asimilables.

¿Cómo se determinan las molestias por ruidos en este ámbito, relativo a los gritos, al comportamiento vecinal, a las molestias que puedan producir los animales, etc.? La única respuesta que inicialmente se nos ocurre es tener en cuenta el nivel sonoro registrado a partir de las mediciones sonométricas efectuadas; en función del nivel sonoro y del número de unidades que se superen respecto de los valores límites de inmisión permitidos, se podrá sancionar con una multa y el precinto de los focos emisores, ya que además de

la sanción pecuniaria, la ley establece que se pueda acordar la adopción de medidas correctoras.

No es cuestión de hacer una inmersión en el ámbito del procedimiento sancionador en este apartado, pero sí que aprovechamos para introducir unas reflexiones que pensamos que pueden ser útiles:

- Las molestias derivadas de los comportamientos vecinales o de los animales tienen una dificultad añadida para ser combatidas eficazmente, a diferencia de lo que sucede con las actividades sujetas a una licencia o a una autorización de la Administración. Estos comportamientos no están, evidentemente, sujetos a licencia y, por lo tanto, no se puede suspender ninguna actividad ni revocar ninguna autorización que pueda habilitar el funcionamiento de la conducta o el comportamiento ruidoso. La capacidad de respuesta que tiene un ayuntamiento frente a la actuación imprevisible de un vecino en un momento puntual es limitada, porque no existe un mecanismo jurídico previo o una medida preventiva que impidan que se produzca esta situación. Únicamente se puede ordenar el precinto del foco emisor, no sólo como sanción añadida a la multa para el caso de las infracciones graves y muy graves, sino como medida cautelar en el transcurso del procedimiento sancionador o con anterioridad al mismo. Está claro, sin embargo, que se puede objetar que no parece muy factible o posibilista el precinto de un aparato electrodoméstico, de un instrumento musical y, todavía menos, de un animal.
- ¿Cómo se mide con el sonómetro la conducta animal o el comportamiento vecinal que no se produce de forma continuada ya que no comporta el ejercicio de una actividad, a diferencia de lo que podría ser el volumen de la música de un bar, discoteca, etc.? Puede resultar muy complicado llegar a medir la incidencia acústica que ocasiona el comportamiento del vecino. Es preciso que la policía local, en el caso de que el municipio disponga de ella; el alguacil o el vigilante, si los hay; el técnico municipal o el técnico del consejo

comarcal, en el caso de que haya operado una delegación de competencias; o los técnicos de la EAC, si así se ha establecido, puedan atender la solicitud de intervención requerida por el ciudadano afectado para medir *in situ* las molestias en el momento en el que se producen. Hay que reconocer, no obstante, que existe una cierta dificultad para poder llevar a cabo esta tarea y determinar el tipo infractor, ya que los conceptos *perturbación de la convivencia* o *molestia por ruido* son conceptos jurídicos indeterminados que se deben concretar por medio de unos parámetros objetivos para evitar cualquier dosis de subjetividad a la hora de hacer su apreciación, y en el ámbito administrativo parece que sólo se puede recurrir a los valores máximos que recogen las normas administrativas. Es por ello que, en estos casos, sería necesario que la Administración se decantase hacia iniciativas mediadoras, con el objetivo de limar y suavizar el malestar que producen las conductas privadas que van más allá del criterio de la tolerabilidad normal o aceptable, con el fin de conseguir reencontrar la paz vecinal. Se trata de conseguir una salida dialogada al problema.

- Las molestias derivadas de la práctica, con carácter habitual, de un instrumento musical permitirían plantear, por el hecho de no encontrarnos ante una conducta imprevisible y fruto de una falta de civismo, el requerimiento de la adopción de una medida correctora, como por ejemplo la insonorización de la dependencia donde se desarrolla la práctica, con la posibilidad de precintar el instrumento si no se ejecuta la medida.

5.3.2. Las molestias ocasionadas por los animales

¿Qué directrices tienen que seguir los ayuntamientos en el caso de las molestias ocasionadas por los animales cuando están en el domicilio de sus propietarios? En este apartado, no nos detendremos a analizar los supuestos de las molestias que puedan ser ocasionadas por los animales ubicados en las instalaciones de acogida, porque entendemos que éstas deben ser objeto de una licencia

municipal de obras y de actividades en el curso de cuya tramitación se tienen que determinar la eficacia de las medidas correctoras propuestas en el estudio de impacto acústico correspondiente. De todos modos, sólo queremos manifestar que, ya sea en el marco de la LIIAA o en el marco de la Ley 16/2002, se debe tener en cuenta que una medida cautelar de suspensión del funcionamiento de la actividad hasta que no se adopten las medidas correctoras o una sanción de suspensión de la actividad tienen un elemento añadido que hay que valorar: ¿qué se debe hacer con los animales causantes de las molestias? ¿Se tienen que decomisar? ¿A qué centro los tenemos que trasladar? Son cuestiones que necesitan alguna respuesta, y no sólo del ayuntamiento afectado, sino de los departamentos más próximos a esta materia, como el DMAV y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Ahora, pero, centrémonos en el caso de quienes sufren los ladridos de perros, situación nada infrecuente, como puede verse en el compendio de los informes que la institución anualmente presenta al Parlamento. La posibilidad de reconducir el hecho de que el perro ladre a la Ley de protección de los animales se hace francamente difícil, después de un intento fallido de la institución en una actuación de oficio ante el DMAV. La construcción jurídica por la que se optó fue la de considerar, por medio del efecto indirecto de la normativa, que, si las molestias por los ladridos del perro se pueden atribuir a las condiciones de alojamiento no respetuosas con el Decreto 6/1999, de 26 de enero, por el que se establecen las condiciones de mantenimiento de los animales de compañía, nos encontramos ante un maltrato de un animal; un maltrato que la Ley de protección de los animales tipifica como infracción, en función de las consecuencias que conlleva para la salud del animal y que puede comportar, además de una sanción económica, el decomiso del animal. El DMAV, sin embargo, derivó el tratamiento de esta cuestión a las disposiciones que, con carácter expreso, pudiesen incluir las ordenanzas locales dictadas en aplicación de la Ley 16/2002. Asimismo, recalcó el hecho de que la Ley de protección de los animales es una ley pensada esencialmente, y valga la redundancia, para la

protección de los animales, la cual reconduce expresamente las molestias que éstos ocasionen a las personas a la legislación civil.

Aun así, ¿qué nos dicen las ordenanzas locales en esta materia? Los ayuntamientos que regulan estos problemas acostumbra a incluirlos dentro de las ordenanzas municipales reguladoras del control y la tenencia de animales, y tipifican como infracción el hecho de que un animal doméstico provoque de manera demostrada una situación de molestias a los vecinos u a otras personas. La pregunta es: ¿cómo determinamos la situación de molestia? La única respuesta que de entrada se nos ocurre es: mediante las mediciones sonométricas. Sin embargo, puede no ser muy operativo determinar los niveles sonoros siguiendo la metodología que establece la Ley 16/2002. Igualmente, también queremos señalar que las molestias que los ladridos continuos de los perros pueden generar, a veces no llegan a superar los niveles sonoros que establece la ley si nos encontramos en lugares donde se goza de una tranquilidad absoluta, como por ejemplo en núcleos rurales, con un nivel sonoro de fondo extremadamente bajo. En estos casos, a pesar de que parece que la ruptura del silencio se percibe con más nitidez con estos sonidos, puesto que partimos de un nivel de fondo muy bajo, el sonido de los ladridos no sobrepasa los niveles sonoros máximos permitidos. Nada impide, no obstante, que se haga constar que la percepción del ruido es alta, con independencia del nivel de presión sonora que se registre.

En otro orden de cosas nos planteamos lo siguiente: ¿qué sanción podemos imponer si se llega a determinar la superación de los niveles sonoros? La Ley 16/2002 establece una sanción económica y el precinto del foco emisor en el caso de las infracciones graves y muy graves. Sin embargo, puesto que no es posible aplicar en el ámbito del derecho administrativo sancionador la analogía *in malam partem*, no consideramos que se pueda equiparar el precinto con el decomiso del animal, que sólo podría producirse, de manera justificada y como medida cautelar, durante la tramitación del procedimiento sancionador, con el problema añadido que ya hemos expuesto antes.

5.3.3. El acceso a domicilios particulares

El problema de carácter práctico con el que se encuentra la Administración en este ámbito es que, en la mayoría de los casos, para ejecutar los actos administrativos se tiene que acceder al domicilio de un particular y, a falta de consentimiento del titular, es necesario solicitar la autorización judicial. Por lo tanto, eso comporta formular una petición ante la instancia judicial, debidamente justificada, para que se valore y se emita una resolución, cosa que representa, a veces, una nueva pieza del engranaje que hace más farragosa la labor municipal.

Se podría reprochar que esta autorización judicial también es predicable cuando hay que entrar en locales, establecimientos, sedes de sociedades civiles, mercantiles, etc., ya que a pesar de no tener la condición de domicilio a los efectos de la protección constitucional otorgada por el artículo 18.2 de la Constitución, el artículo 91.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) actual extiende la autorización judicial a los demás edificios o lugares, el acceso a los cuales requiera el consentimiento del titular.

Para contrarrestar esta posibilidad nos hacemos eco de la opinión del magistrado en situación de excedencia voluntaria, José María Macías Castaño, en su artículo “El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional”, publicado en el número 127 de la *Revista española de Derecho Administrativo*. En este artículo afirma que el precepto de la LEC mencionado es atributivo de competencia en una materia y se agota su contenido en la dimensión procesal. De esta forma, el precepto no regula el régimen jurídico de la actividad de ejecución de los actos administrativos, ni comprende por sí mismo una restricción a la autotutela de la Administración, es decir, no determina que para entrar a un domicilio u a otros lugares sea necesaria la autorización judicial. Lo que dice es que, cuando sea

necesaria la autorización, el órgano competente para otorgarla es el juzgado contencioso.

¿Y en qué casos será necesaria la autorización? Cuando tengamos que entrar en un domicilio y no tengamos el consentimiento del titular o cuando no haya una situación de estado de necesidad que lo legitime (véase el artículo 21.3 de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana) o cuando no tengamos una habilitación legal específica en la ley sustantiva aplicable. En este último caso, el artículo 27 de la Ley estatal del ruido, aplicable en Cataluña por su carácter básico, dispone que los funcionarios que cumplan funciones de inspección en materia de contaminación acústica tienen la condición de agentes de la autoridad y pueden acceder a cualquier lugar, instalación, o dependencia de titularidad pública o privada; en el caso de que se tengan que efectuar entradas domiciliarias es necesario el consentimiento del titular o la resolución judicial.

La conclusión de todo esto es la siguiente: la ruptura de la convivencia vecinal por las actitudes y las conductas de determinadas personas difícilmente puede resolverse de manera definitiva mediante la aplicación de las ordenanzas municipales mientras no se disponga de una regulación clara y precisa de las relaciones vecinales. Con ello apuntamos la conveniencia de disponer de una regulación legal de estas relaciones que contenga órdenes y directrices claras para que la policía local, en los municipios donde la haya, o el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad sepan cómo actuar ante el creciente número de situaciones incómodas o molestas que parece que encajan en este ámbito. Mientras no exista esta regulación, parece que la vía del diálogo y de la mediación por parte del ayuntamiento es el sistema más operativo para contribuir a resolver estos problemas.

Una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en un caso de petición de responsabilidad patrimonial exigida al Ayuntamiento por la presunta inactividad municipal por los daños y los perjuicios producidos por los ruidos del

domicilio vecino, señalaba que la actividad ruidosa de un vecino, que es ocasionada por la utilización de un electrodoméstico con relación al cual la Administración no dispone de capacidad para adoptar su clausura, tiene establecida una respuesta con sanciones económicas que, por su cuantía, no son el medio idóneo para poner fin a los ruidos denunciados. El Tribunal señala que, en estos casos, los vecinos tienen que recurrir al ordenamiento jurídico privado, que es el que contiene la regulación de las relaciones de vecindad.

En este sentido, la jurisprudencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de manifestar que el ordenamiento jurídico privado puede intervenir en todos los problemas y los conflictos originados en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual y extracontractual, y en los que impliquen un abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo (artículo 7 Código civil). Por último, dada la autonomía del orden civil en la apreciación de la tolerabilidad o no de las molestias respecto de lo que señalan las disposiciones reglamentarias, los niveles sonoros que no superen los valores máximos permitidos, ya sea en los anexos de la ley o en las ordenanzas municipales aprobadas que, por lo tanto, en vía administrativa se consideran ajustados a la norma, pueden llegar a ser considerados como molestos por el Tribunal Civil en función de las circunstancias del caso y del trastorno producido, teniendo en cuenta las exigencias de una normal convivencia vecinal.

A pesar de ello, puede haber decisiones judiciales en las que, con el propósito de evidenciar o probar la intolerabilidad del ruido, el juez tenga como referente los límites máximos establecidos por la regulación administrativa. En cuanto a la normativa, esta disposición se ha reflejado en la regulación de las inmisiones que recoge la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro quinto del Código civil de Cataluña, que deroga, entre otros, la Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad. Concretamente, el artículo 546.14.1 del código mencionado, relativo a las

inmisiones ilegítimas, define los “perjuicios sustanciales” como los que superan los valores límite o indicativos establecidos por las leyes o por los reglamentos.

5.4. EL ENREVESADO JUEGO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

No corresponde a este trabajo hacer una relación de los aspectos de la LIIAA que se hayan podido ver alterados por la entrada en vigor de la legislación básica estatal en materia de prevención y control integrado de la contaminación, la Ley 16/2002, de 1 de julio (LPCIC). Sin embargo, es preciso que mencionemos el peso del silencio, que no es nuevo, y que muchos estudiosos del tema ya han reiterado en sus manuales.

En materia de autorización ambiental, es decir, las actividades del anexo I, la LIIAA establece que la resolución se debe dictar en un plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. Este plazo puede quedar interrumpido en el caso de que se pida una enmienda o una mejora de la documentación, y se reanuda una vez subsanada. Una vez pasado el plazo de los seis meses sin que se haya dictado la resolución, se entiende que ésta se ha otorgado; dicho de otro modo, el silencio es positivo. Este silencio positivo choca de manera frontal con el artículo 21 de la LPCIC, que señala que la resolución debe ser dictada en un plazo de diez meses y, una vez transcurrido el plazo, debe entenderse que la resolución se ha desestimado por silencio negativo. En este punto, cabe entender que el apartado de la LIIAA mencionado está derogado porque contraviene la ley básica del Estado, teniendo en cuenta que esta última ley sólo se centra en las actividades equivalentes a las del anexo I de la LIIAA. Hay que tener presente que esta ley básica, la LPCIC, es una transposición de una directiva comunitaria, que exige que el permiso que se conceda para ejercer las actividades sea escrito, por lo que es razonable interpretar que siempre debe haber una resolución expresa, excluyendo el carácter positivo del silencio. Esta interpretación coincide, además, con el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, que señala como una de las excepciones del silencio positivo que una norma de derecho comunitario establezca lo contrario.

¿Qué sucede en los casos de las actividades de los anexos II y III, en este último caso cuando el ayuntamiento ha sustituido el régimen de comunicación por la licencia de apertura de establecimientos?

La LIIAA establece, para las actividades del anexo II, que el silencio sea positivo una vez que hayan transcurrido cuatro meses desde la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta que el plazo queda interrumpido en el caso de que se pida una enmienda o una mejora de la documentación y se reanuda una vez subsanada.

Pues bien, no son pocas las veces en las que el responsable municipal alega el juego del silencio positivo para permitir el funcionamiento de una actividad, cuya licencia no ha sido resuelta dentro de plazo y que, evidentemente, es una causa de denuncias vecinales por los ruidos que genera. En estos supuestos, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- El plazo de los cuatro meses no sólo se interrumpe en el caso de que se pida una enmienda o una mejora de la documentación, sino también en los demás supuestos que establece el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, a los cuales la LIIAA se habría podido remitir de forma expresa para evitar dudas. Entre estos casos, merecen una atención especial los supuestos en los que se piden informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a un órgano de la misma administración o diferente, y en los cuales el plazo de interrupción, que debe comunicarse a los interesados, en ningún caso puede exceder de los tres meses. Esto nos interesa porque en el proceso de tramitación de la licencia ambiental se piden informes preceptivos y vinculantes.
- Si bien se puede entender que la licencia ambiental se ha otorgado por silencio positivo, hay que tener presente que lo que habilita para ejercer la actividad, como ya se ha visto antes, es el acta de control inicial. Por lo tanto,

si el solicitante de la licencia no puede demostrar que dispone de un control inicial con resultado favorable, a nuestro parecer no debería poder iniciar la actividad, a pesar de que tenga la licencia concedida por silencio. Según los criterios que aparecen en la web del DMAV para realizar el control inicial, el único documento que es imprescindible para que la EAC efectúe la actuación de control es el certificado del técnico director de la ejecución del proyecto.

- La LIIAA dice que la licencia otorgada por silencio no genera, en ningún caso, facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico y, particularmente, sobre el dominio público. Por lo tanto, *a sensu contrario*, se entiende que la licencia no se ha otorgado por silencio cuando se confirma que no respeta la legislación en materia de protección contra la contaminación acústica. Como ya hemos visto, el principio general del silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que contiene el artículo 43 de la Ley 30/1992 admite, entre otras excepciones, el hecho de que una norma con rango de ley establezca lo contrario. Éste sería el caso de la LIIAA, que introduce esta excepción en los términos expresados. En este sentido, nos remitimos a la sentencia dictada con motivo de un recurso de casación en interés de la ley, publicada en el DOGC 4391, de 25.5.2005.

5.5. LA PROGRESIVA EXTERNALIZACIÓN DE LAS POTESTADES PÚBLICAS DE CONTROL E INSPECCIÓN A ENTIDADES PRIVADAS, LLAMADAS ENTIDADES AMBIENTALES DE CONTROL

Puesto que este apartado hace una referencia más directa a las EAC, aprovechamos la ocasión para resaltar la conveniencia de tener unos mecanismos que permitan asegurar, en el funcionamiento ordinario de estas entidades, las garantías de objetividad, independencia, imparcialidad y eficacia, entre otros.

La Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 04.04.2001, sobre los criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados

miembros, admite que se puedan delegar las funciones de inspección bajo su responsabilidad y supervisión, de acuerdo con la legislación nacional, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado, siempre y cuando esta persona no tenga intereses personales en los resultados de las inspecciones que realice.

El artículo 27.2 de la Ley catalana 16/2002 establece que la actuación inspectora puede ser ejercida por entidades de control autorizadas por el DMAV, en las condiciones y con los requisitos que se establezcan por reglamento. Sin embargo, el reglamento al cual remite la Ley 16/2002 aún no ha sido aprobado.

Asimismo, el Decreto 170/1999, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control, limita el campo de actuación de las entidades públicas o privadas acreditadas a las actuaciones de control en el marco de la LIIAA.

Considerando que los ayuntamientos alegan la falta de medios para realizar las funciones de inspección y control de las actividades denunciadas por el vecindario, ya sea por su complejidad técnica, por la escasez de materiales (sonómetros), por el hecho de no disponer de suficiente personal técnico o por el hecho de que éste no esté debidamente formado, creemos que es conveniente impulsar de forma inmediata la aprobación del reglamento que amplíe el alcance del campo de actuación de las entidades acreditadas a las tareas de inspección ambiental, como mínimo en el campo acústico. Mientras esto no se apruebe, el ayuntamiento puede acordar la prestación de labores de apoyo para el vector acústico con alguna EAC que esté capacitada para hacerlo, y con este fin el ayuntamiento puede contactar con el servicio o la unidad de acreditaciones del DMAV para conocer cuáles están capacitadas para actuar en este vector concreto. En este sentido querríamos señalar que, a nuestro parecer, la Ordenanza tipo sobre el ruido y las vibraciones de la Diputación de Barcelona ha ido más allá de lo legalmente establecido porque incluye las EAC dentro de la

relación de entes que pueden ejercer la actuación inspectora y les atribuye la condición de agentes de la autoridad.

La Ordenanza tipo del DMAV, reguladora de la intervención administrativa de las actividades, establece, con relación a la actuación de inspección, que el personal acreditado para ejercer la acción de inspección puede ser asistido técnicamente por las EAC debidamente acreditadas o autorizadas o, si procede, por el personal al servicio del consejo comarcal o de la OGAU (Oficina de Gestión Ambiental Unificada) correspondiente, a petición razonada de la alcaldía. En este caso, se habla de asistencia técnica al municipio y no de ejercicio de las potestades de inspección.

En este sentido, hay que tener presente que:

- La Administración no puede alegar la falta de medios para no intervenir en el ámbito de las potestades de inspección y control. La competencia es irrenunciable, como recuerda el artículo 12 de la Ley 30/1992, y la deben ejercer los órganos administrativos que la tienen atribuida como propia. Si no lo hacen, su comportamiento es susceptible de ser corresponsable en la vulneración de la legalidad.
- El hecho de que el Decreto regulador de las EAC, por ser anterior a la Ley 16/2002, no incluya dentro de su campo de actuación el desempeño de las funciones de control e inspección que puedan ser delegadas por los ayuntamientos, no les impide, a nuestro entender, efectuar las funciones de apoyo. Para cumplir las funciones de inspección es necesario el desarrollo reglamentario correspondiente.
- Las actas que emitan las EAC no gozan de la presunción de certeza como la que tienen los hechos constatados por funcionarios en el cumplimiento de sus funciones y a los que se les reconoce la condición de autoridad. No obstante, las actas de las EAC, en tanto que emitidas por organismos sobre

los cuales tienen que concurrir requisitos de imparcialidad, objetividad e independencia, pueden ofrecer garantías suficientes como medios de prueba, cuya destrucción sólo opera con otra prueba que permita poner en tela de juicio su eficacia.

5.6. LOS NIVELES SONOROS APLICABLES

En el apartado anterior veíamos que la determinación de los niveles sonoros de la inmisión sonora, que recogen los anexos de la Ley 16/2002, es uno de los pilares básicos en los que, en el ámbito administrativo, se fundamenta la consideración de una situación como contaminación acústica.

Merece atención, sin embargo, la determinación de cuál es el régimen jurídico aplicable en materia de ruidos y vibraciones para los municipios que disponen de ordenanzas anteriores a la aprobación de la ley y los municipios que no disponen de ellas.

En el caso de los municipios que no disponen de ordenanzas en esta materia, bien porque no las deben tener necesariamente porque son más pequeños de 5.000 habitantes, o bien porque aún no las han aprobado, son aplicables las disposiciones de la Ley 16/2002.

En cuanto a los municipios que tenían aprobada una ordenanza municipal antes de la promulgación de la Ley 16/2002, la disposición transitoria segunda de la ley señala que los municipios tienen que adaptar estas ordenanzas al contenido de la ley antes de dos años (se entiende que el cómputo se iniciaba con la entrada en vigor y que estos dos años concluyeron el 11.10.2004), si bien pueden mantener las medidas preventivas y correctoras que otorguen un grado de protección ambiental más elevado, en cuanto a actividades y comportamientos ciudadanos.

La cuestión que la institución ha planteado al DMAV es la siguiente: ¿qué se entiende por *medidas preventivas y correctoras que otorguen un mayor grado de protección*? ¿Cómo podemos saber que las medidas de la ordenanza otorgan un grado de protección ambiental más elevado? ¿Debemos poner en relación los valores límites de inmisión de la ley con los de la ordenanza, y los que sean más estrictos son los que tenemos que coger como referencia? ¿Tener en cuenta sólo los valores límites de inmisión no nos puede conducir a lecturas erróneas? ¿Podría ser que en función de la metodología, de cómo se calculen los niveles de evaluación, también cambie el resultado? ¿A qué se está refiriendo la ley cuando señala que se pueden mantener las medidas preventivas y correctoras de las ordenanzas que otorgan un grado de protección más elevado? ¿Quiere eso decir que se pueden admitir las ordenanzas aprobadas antes de la promulgación de la ley que sean más restrictivas, en cuanto a los valores límites de inmisión exclusivamente, con independencia de cómo se calcule el nivel de evaluación? O bien, ¿si el cálculo para determinar el valor es diferente, entonces la aplicación de la ordenanza no es posible aunque los valores límites sean más restrictivos?

Al tratar todos estos interrogantes en el transcurso de una reunión con personal de la Dirección General de Calidad Ambiental del DMAV, parece que se llegó a la conclusión de que por *medidas preventivas y correctoras que otorguen un grado de protección más elevado* debe entenderse: valores más restrictivos o periodo de evaluación más corto que lo que fija la Ley 16/2002.

Sin embargo, si esta aclaración no se da a conocer, ya sea por medio de instrucciones o de circulares del DMAV que se hagan públicas, puede conducir a confusión a los ayuntamientos que continúan aplicando sus ordenanzas sin haber pasado por un proceso previo de adaptación a la ley por considerar que, puesto que los valores límites de inmisión son más restrictivos, su normativa es la que se tiene que aplicar, sin entrar en otras consideraciones, como por ejemplo la relativa a la metodología o al cálculo para determinar los niveles, o a la determinación del horario nocturno y diurno. A modo de ejemplo, hay ayuntamientos que continúan fijando el horario diurno a partir de las 7 horas de

la mañana, incluso a la hora de elaborar una nueva ordenanza adaptada a la ley, cuando la ley lo fija a partir de las 8 horas con relación a las actividades; o bien otros, como sucede con la Ordenanza del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona, en que la determinación de los valores límite de inmisión en el ambiente interior se fija, no en función de las zonas de sensibilidad acústica, sino en función de los espacios interiores de ámbito doméstico, como por ejemplo los dormitorios, las salas de estar, las zonas de servicios (cocinas, baños, etc.), y con un periodo diurno que se inicia a las 7 de la mañana y que finaliza a las 22 horas, a diferencia de las 21 horas que establece la Ley 16/2002. Se puede añadir también que el régimen sancionador de las ordenanzas seguramente no se ajusta a lo que marca la ley, en cuanto a la tipificación de las infracciones y las sanciones y, por lo tanto, siempre es necesaria esta adaptación.

Todo esto pone de manifiesto que los técnicos y los operadores jurídicos, los unos como operadores sobre la fuente sonora y los otros como operadores en la determinación de la normativa, tienen que saber cómo se debe aplicar la ley.

A criterio de esta institución, todas las ordenanzas municipales aprobadas antes de la Ley 16/2002 se tienen que adaptar a la misma, ya que la disposición transitoria segunda establece que la adaptación al contenido de la ley debe hacerse en un plazo de dos años y, el municipio que así lo quiera puede, en este proceso de adaptación, mantener las medidas preventivas y correctoras que otorguen un grado de protección más alto; medidas *preventivas y correctoras* entendidas como se ha dicho antes, es decir, niveles de inmisión más restrictivos o periodo de evaluación más corto. Por lo tanto, al municipio que a estas alturas tenga una ordenanza no adaptada a la ley, le son aplicables única y exclusivamente las disposiciones de la Ley.

Igualmente, esta institución también ha planteado cómo se debe interpretar la disposición transitoria segunda con relación a la disposición adicional primera de la Ley. Esta última disposición dice que “las medidas establecidas por esta Ley

no son aplicables en el caso de que otras normativas regulen medidas que otorguen un grado de protección más alto, tanto de carácter preventivo como corrector, incluidos los límites de emisión e inmisión”. Sería necesario concretar a qué hace referencia, es decir, si hace referencia a disposiciones normativas específicas que se puedan dictar en sectores de actividades concretos, sin que se pueda entender que se hace referencia a las ordenanzas, ya que, cuando la Ley quiere hacer referencia a ellas, ya lo dice expresamente.

Consideramos que cualquier iniciativa que contribuya a aislar las incógnitas y las dudas que presenta la normativa debería tener una respuesta por parte del DMAV que se podría inscribir, si se quisiera, en su labor de apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario para la elaboración de las ordenanzas, que establece el artículo 21.4 de la Ley 16/2002.

Por lo tanto, hemos recomendado que se hagan públicas estas aclaraciones, por ejemplo, a través de la página web del DMAV, especialmente en un momento tan delicado como el actual, en el que los ayuntamientos están realizando los trámites correspondientes a la aprobación o a la adaptación de ordenanzas reguladoras en materia de ruidos y vibraciones.

Finalmente, querríamos volver a remarcar la importancia que, sin duda, tiene el hecho de estudiar con esmero, en el curso de la tramitación de una ordenanza municipal en materia de ruidos, la fijación de la metodología que debe seguirse para el cálculo o la determinación de los niveles de evaluación de la inmisión sonora. Así pues, es preciso pensar si el periodo de evaluación que establece el anexo de la Ley 16/2002 es lo bastante útil y ágil a la hora de poder determinar los grados de incidencia acústica de las actividades que normalmente son objeto de denuncia vecinal, o si bien es preciso establecer un periodo de evaluación más corto, tal y como ha preferido la Ordenanza tipo sobre el ruido y las vibraciones de la Diputación de Barcelona. En definitiva, sería necesario poder encontrar un mecanismo que no dejara sin respuesta adecuada las molestias producidas por los ruidos de corta duración, es decir, los ruidos que no se

extienden de manera constante a lo largo de un periodo de evaluación diurno o nocturno (como por ejemplo los ladridos de los perros, el funcionamiento de instrumentos musicales, los avisadores acústicos, las conversaciones de los trabajadores de un establecimiento, las operaciones de carga y descarga, las puertas de garajes, etc.) y cuya incidencia acústica, en aplicación del protocolo de medición que establece la Ley 16/2002, quedaría diluida en el tiempo, a pesar de su efectiva incidencia real. Se trataría de no permitir que el nivel de inmisión, a consecuencia de la medición efectuada respetando el periodo de evaluación que marca la ley, oscureciese una realidad, que es la constatación de una molestia, hecho que también facilitaría la labor de los técnicos. Mientras esta respuesta normativa no se produzca, sería recomendable que los ayuntamientos, a la hora de aprobar sus ordenanzas, fijaran unas medidas correctoras que otorgasen un grado más elevado de protección y que consistieran, entre otros, en establecer un periodo de evaluación más corto que el que estipula la Ley. A tales efectos, es útil recordar que la web del DMAV incluye un programa de evaluación que permite, a partir de mediciones de nivel de ruido durante un tiempo determinado, calcular el nivel de evaluación LAR, tal y como establecen los anexos de la Ley 16/2002.

5.7. LA POTESTAD DE INSPECCIÓN Y LAS MEDIDAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA

Una de las cuestiones que creemos que angustia más a los responsables municipales que deben atender las demandas de los vecinos ante la incidencia acústica de actividades, una vez que éstas han sido efectivamente comprobadas y verificadas, es el hecho de no saber exactamente de qué mecanismos jurídicos disponen para hacer efectivo el ejercicio de la potestad de inspección, al margen, por lo tanto, del ejercicio de la potestad sancionadora.

La entrada en vigor de la LIIAA dejó sin aplicación para Cataluña el RAC, según lo establecido en la disposición adicional sexta de dicha ley.

La LIIAA contiene un capítulo, relativo al régimen sancionador, que tipifica las infracciones y las sanciones, e incluye las medidas cautelares que pueden ordenarse a la hora de tramitar el procedimiento sancionador. Estas medidas, sin embargo, se supeditan al hecho de que se constate un riesgo grave para el medio ambiente, la seguridad o la salud de las personas, y van unidas a la apertura de un procedimiento sancionador.

En el ámbito de la legislación sectorial sobre contaminación acústica, ya sea en la Ley 16/2002 o en la Ley estatal del ruido, todas las medidas provisionales que se establecen, como, por ejemplo, el precinto del foco emisor, la clausura temporal total o parcial del establecimiento, o la suspensión temporal de la autorización que habilita para ejercer la actividad están siempre ligadas a la existencia de un procedimiento sancionador.

Con el anterior régimen jurídico derivado del RAC, era posible que el ayuntamiento ordenase al titular de la actividad la suspensión temporal de la misma o el precinto de los elementos causantes de las molestias, ante el incumplimiento de la orden de adopción de medidas correctoras previamente dictadas, y hasta que éstas se llevasen a cabo de manera efectiva. Se entendía que esta potestad de actuación no se inscribía en el marco de un procedimiento sancionador en el cual se tuvieran que respetar los principios de legalidad y tipicidad, sino como un medio de reacción ante el incumplimiento de las condiciones en las que debe permanecer el establecimiento.

Como ya hemos señalado, el hecho de que el RAC se quedase sin aplicación en Cataluña y que esta potestad de actuación no se recogiese de forma expresa en el régimen jurídico de la LIIAA, salvo que se ejerza en el marco de un procedimiento sancionador, parece que complica y confunde a los técnicos y a los operadores jurídicos.

Debemos preguntarnos lo siguiente: ¿es que la única reacción posible ante el funcionamiento incorrecto de la actividad es el procedimiento sancionador? ¿Es

que no se pueden adoptar medidas cautelares o provisionales en el seno de otro procedimiento que no sea el sancionador? A criterio de esta institución sí es posible, si bien sería necesario que la normativa en materia de intervención integral o la legislación sectorial en materia de protección contra la contaminación acústica lo establecieran de forma expresa para contribuir a dar mayor claridad a esta cuestión.

Esta falta de claridad y la necesidad de establecerlo expresamente se observan, por ejemplo, a partir de las disposiciones que optó por recoger la Ordenanza tipo de la intervención integral de la Administración, elaborada por la Diputación de Barcelona, y a la que muchos municipios se han acogido. La disposición adicional tercera de esta ordenanza dispone la aplicación supletoria del RAC mientras no se haya completado la ordenación que establece la LIIAA con relación a las facultades municipales derivadas de los procedimientos de revisión, control e inspección. En este sentido, estipula que el ayuntamiento puede ejercer las potestades y las atribuciones que contienen, entre otros, los artículos del 34 al 41 del RAC. También señala que ninguna de las medidas coercitivas o de restablecimiento de la legalidad infringida que estipula el artículo 38 del RAC tiene carácter sancionador, indicando que cuando haya lagunas que no puedan ser integradas utilizando las fuentes del ordenamiento jurídico europeo o de Cataluña, las administraciones pueden ejercer las potestades de intervención que establecen los artículos del 34 al 41 del RAC. Eso puede tener su sentido ya que, en materia de medio ambiente, el RAC puede quedar sin aplicación siempre y cuando el grado de protección que se alcance con la nueva normativa que lo desplaza, la LIIAA, sea igual o superior. Cabe recordar que en materia de medio ambiente se debe respetar la legislación básica del Estado, sin perjuicio de establecer normas adicionales de protección. Por lo tanto, si en la LIIAA se detecta que quedan vacíos o lagunas que reducen, en consecuencia, las medidas o las posibilidades de reacción ante la detección de incumplimientos normativos, es preciso que sigamos considerando la aplicación de los preceptos del RAC mencionados. En definitiva, se trata de que

no nos quedemos huérfanos en las posibilidades de intervenir en el ámbito de la ejecución de los actos administrativos.

La ordenanza tipo dictada por el Consejo Comarcal del Vallès Oriental regula también, bajo el título IV, “Las medidas de protección de la legalidad ambiental”, en que se requiere al titular de la actividad que corrija las deficiencias en un plazo prudencial. Se establece que, si las deficiencias no se subsanan, una vez agotados los plazos, el alcalde puede ordenar la suspensión de la actividad o las partes de ésta que constituyan el foco del daño o de la molestia, hasta que se acredite el cumplimiento de las medidas y la eficacia de las mismas. También determina que las actuaciones que establece este procedimiento lo son sin perjuicio de incoar el procedimiento sancionador que corresponda, de acuerdo con la valoración hecha por la autoridad ambiental competente por razón de la materia. Asimismo, la Ordenanza tipo del Consejo Comarcal del Berguedà contiene un capítulo dedicado a las medidas de protección de la legalidad ambiental.

Se ha constatado que hay, cuando menos, una carencia en el desarrollo de las disposiciones que cualquier régimen de inspección de las actividades debería conllevar, puesto que en la LIIAA sólo se le dedican dos artículos y el reglamento de desarrollo no contiene ninguna disposición al respecto. Lo mismo cabe decir acerca de las disposiciones de la actuación inspectora en la Ley 16/2002. A título comparativo, la Ley valenciana 2/2006, de prevención de la contaminación y la calidad ambiental, incluye, dentro del título relativo a la disciplina ambiental, un capítulo dedicado al régimen de inspección, que establece que en caso de que se observen irregularidades o deficiencias en el funcionamiento de una actividad, el órgano competente debe requerir su corrección en un plazo prudencial, no superior a seis meses. Este requerimiento puede conllevar la suspensión cautelar de la actividad. La adopción de estas medidas es independiente de la incoación del expediente sancionador correspondiente.

¿Cómo se fundamenta esta potestad de actuación? La existencia de una licencia ambiental/autorización ambiental/permiso municipal ambiental o del régimen de comunicación genera el nacimiento de una relación permanente o de trato continuo entre la Administración y el sujeto autorizado, lo cual se predica de las autorizaciones de funcionamiento. En consecuencia, es obvio que la Administración pueda acordar aquello que sea necesario para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a partir de una función de policía, que no se agota con la concesión de la licencia, sino que debe permitirle establecer medidas correctoras y revisarlas cuando éstas se vuelvan ineficaces. La Administración debe velar por el cumplimiento del mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos ante el funcionamiento de las actividades. Debemos recordar que lo que persigue la LIIAA es garantizar que las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley y las instalaciones vinculadas logren de forma permanente los objetivos de calidad ambiental que fija la legislación vigente. No cabe duda, por lo tanto, de la posibilidad de imponer la adaptación de la actividad autorizada al régimen legal vigente en cada momento, y no sólo a las condiciones incorporadas en el acto de autorización. Son las *conditio iuris* de las licencias, esto es, las condiciones que se incorporan con posterioridad al acto administrativo porque lo establece la norma.

¿Qué sucede en los casos de actividades no sujetas a la LIIAA que produzcan molestias por ruidos? Pues encontraremos el fundamento de la potestad de intervención en la Ley 16/2002, que persigue, entre otros objetivos, la corrección de la contaminación acústica para garantizar, no sólo la protección del medio ambiente, sino la protección de la salud, el derecho a la intimidad y el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

En consecuencia, las corporaciones locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos que afecten a los intereses públicos locales en los supuestos que establecen las leyes; leyes como la LIIAA y la legislación sectorial mencionada. En su actuación y actividad de intervención se tienen que ajustar a los principios de legalidad, igualdad de trato, proporcionalidad y congruencia con los motivos

y los fines que justifican la potestad para intervenir, y también al respeto a la libertad individual (artículo 3 del ROAS y artículo 84 de la LBRL).

Todo esto nos traslada al ámbito de las medidas de policía administrativa, que no es otra cosa que una actividad objetiva y ordinaria de la Administración cuya finalidad es comprobar que los interesados ajusten su actividad a las autorizaciones previas y reguladoras de esta actividad. Nos hallamos, por lo tanto, ante una actuación encaminada a restaurar el orden jurídico infringido que, a nuestro parecer, no comporta la restricción de derecho alguno, porque el sentido común nos dice que ningún ciudadano está autorizado a desarrollar una actividad, sometida al régimen de la LIIAA o no, incumpliendo las disposiciones de la Ley 16/2002. Por consiguiente, todas las medidas cautelares de precinto del foco emisor o de suspensión de la actividad establecidas en este ámbito no son fruto, necesariamente, del ejercicio de ningún procedimiento sancionador, y suponen la puesta en práctica de la potestad genérica que estipula el artículo 72 de la Ley 30/1992, de adoptar medidas provisionales para garantizar la eficacia de la resolución que se debe adoptar en el curso del expediente instruido.

Los criterios identificadores de una medida cautelar hacia una actividad son, a grandes rasgos, el hecho de que ésta se supedita a la corrección de los defectos y a la verificación de la eficacia, por lo que tiene una naturaleza preventiva; el hecho de que la entidad del riesgo, constatada por medio del resultado de las mediciones sonométricas, justifique su suspensión como medida cautelar idónea para evitar la continuidad en la producción del daño, y la proporcionalidad para alcanzar la finalidad perseguida: poner fin a las molestias padecidas por los vecinos. En cualquier caso, el levantamiento de la medida cautelar queda exclusivamente en manos y a la voluntad del titular de la actividad, en el momento en el que solucione las deficiencias acreditadas.

Con la intención de conseguir la máxima claridad en el ejercicio de estas potestades de actuación que inscribiríamos bajo el ejercicio de procedimientos dirigidos a proteger la legalidad ambiental nos preguntamos: ¿por qué el

legislador no las articula igual que lo ha hecho en el ámbito de la legislación urbanística, al regular diversos procedimientos de protección de la legalidad urbanística al margen del procedimiento sancionador, como, por ejemplo, el procedimiento de suspensión de obras y actuaciones en curso, y la adopción de medidas de reposición, tanto cuando se ejecutan obras o se efectúan actuaciones sin licencia como cuando se incumplen las condiciones señaladas en la licencia? Creemos que este supuesto es perfectamente trasladable a las situaciones que hemos visto que pueden aparecer en el ámbito de las licencias/autorizaciones ambientales: inicio de expediente y medida de suspensión provisional de la actividad o de los focos causantes de las molestias una vez que han sido constatadas, trámite de audiencia y resolución que acuerda que la persona interesada ajuste su actuación a la autorización/licencia otorgada, con respecto a las medidas de insonorización, por ejemplo. Son interesantes las medidas provisionales que contiene el artículo 98 del Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento parcial de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, como por ejemplo: el precinto o la retirada de la maquinaria y clausura de los accesos, el requerimiento de suspensión cautelar de los suministros de agua, energía eléctrica, gas y telefonía, entre otros, y la disposición que establece que cualquier gasto ocasionado por la actuación subsidiaria de la Administración corra a cargo de la persona interesada.

En cualquier caso, una vez verificada la realidad de las molestias por ruidos, no debe tolerarse que se mantengan en funcionamiento los focos emisores de las molestias, cuya corrección no se puede limitar únicamente a la recepción de los documentos que entregue el titular de la actividad. Es necesaria una verificación concreta y material de la realidad y eficacia de las medidas correctoras ordenadas. Tampoco se puede permitir, como desgraciadamente sucede con una excesiva frecuencia, que los constantes requerimientos de corrección de una actividad se hagan depender de las denuncias del vecino, sin que el incumplimiento de las medidas correctoras ordenadas genere ninguna otra reacción municipal que una nueva misiva al titular de la actividad que ordene la

corrección de las deficiencias constatadas, sin llevar aparejada una orden de cese del funcionamiento de la actividad o de los elementos causantes de las molestias, que se debería ejecutar, vía precinto, ante este incumplimiento.

5.8. LOS SUPUESTOS DE EXTINCIÓN DE LA LICENCIA/AUTORIZACIÓN

Al hilo de lo que señalaba el apartado anterior, la falta de corrección de las deficiencias, por parte del titular de la licencia/autorización, que ponga de manifiesto una recalcitrante y obstinada voluntad de incumplimiento de las condiciones establecidas en el título que habilita el funcionamiento de la actividad o bien de las *conditios iuris*, esto es, de las determinaciones establecidas en el ordenamiento jurídico aplicable a la materia objeto del tipo de licencia de que se trate, que, aunque no estén recogidas expresamente en el acto de otorgamiento, se entienden implícitas o como contenido natural de la licencia, debe ser considerada como motivo de la revocación de la autorización/licencia. No parece proporcionado en estos casos conceder un nuevo plazo para corregir las deficiencias causantes del exceso de ruido, ya que eso comportaría prolongar y agravar la situación que sufren los vecinos afectados.

La legislación suele atribuir un carácter sancionador a la suspensión de la autorización/licencia o a la clausura de la actividad. A modo de ejemplo, se pueden mencionar las sanciones establecidas en la LPCIC, las de la Ley 16/2002 o las de la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos (Ley 10/1990).

No obstante, la legislación de régimen local (artículo 88 del ROAS, artículo 16.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales), la legislación de los establecimientos públicos y de las actividades recreativas (artículo 6 de la Ley 10/1990) y la jurisprudencia reconocen que el funcionamiento de una actividad con un incumplimiento demostrado de las condiciones establecidas constituye un motivo de revocación, claramente diferenciado del procedimiento

sancionador, que se tramita con un procedimiento ordinario con audiencia previa al titular de la actividad. Estimamos que es útil transcribir parcialmente el fundamento jurídico 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 15.11.1990 (referencia Aranzadi 181/1990), que dice así:

“[...] La revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionadora y en otras no. En efecto, en tanto en cuanto la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento, se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté ante una medida sancionadora, sino de simple aplicación de este ordenamiento por parte de la Administración competente. [...]”

Asimismo, cabe mencionar la sentencia del Tribunal Constitucional (referencia Aranzadi 132/2001), en la cual el Tribunal señala que la suspensión temporal de la licencia de *auto-taxi*, impuesta por el Ayuntamiento de Madrid, es una sanción administrativa y, como tal, está sometida a lo que prescribe el artículo 25.1 de la Constitución española. El Tribunal señala:

“[...] Se trata, con claridad, de una decisión administrativa con finalidad represiva, limitativa de derechos, basada en una previa valoración negativa de la conducta del titular de la licencia a la luz de lo dispuesto en la Ordenanza Municipal del taxi de Madrid. Por ello, [...] se trata de una resolución administrativa sancionadora. [...]”

“Hemos de destacar aquí que, conforme a lo alegado por el Ministerio Fiscal, la resolución administrativa cuestionada no suspende la eficacia de la licencia de auto-taxi hasta que el recurrente adecue su conducta a la reglamentación del servicio; la decisión administrativa de suspensión es por un lapso temporal fijo (tres meses) con independencia de la conducta del recurrente durante ese tiempo. Por lo tanto, la resolución impuesta presenta un carácter claramente represivo; y precisamente la función represiva, retributiva o de castigo es lo que,

[...] distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes, disuasión ante posibles incumplimientos o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados). [...]"

¿Significa esto que nos encontramos ante sentencias contradictorias? No necesariamente. La sanción de suspensión temporal de la licencia es fruto de la comisión de una infracción que no tiene cobertura legal, tal y como el Tribunal Constitucional se encarga de señalar posteriormente. En cambio, la revocación de una licencia es un instrumento para eliminar la situación jurídica derivada de un acto válido en el momento en el que se dictó, pero cuyos efectos no puede sostener el ordenamiento jurídico por el incumplimiento reiterado, manifiesto, y con plena voluntad y conocimiento de las condiciones de otorgamiento de la licencia y de las determinaciones que en ella se entienden implícitas. Además, la revocación también se utiliza para eliminar un acto válido en el momento de dictarse, pero que el ordenamiento jurídico no puede sostener por razones de legalidad o de oportunidad, sin perjuicio, si procede, de la cuantificación de la indemnización que corresponda.

En un caso de incumplimiento, por parte de unos establecimientos de bar, de las condiciones fijadas en la licencia que les autorizaba única y exclusivamente para ejercer la actividad de bar y de bar restaurante, una vez comprobado que la actividad realmente ejercida era la de bar musical, y habiendo constatado el incremento de los niveles sonoros autorizados a partir de las numerosas molestias e incomodidades que comportaba para los vecinos el efecto aditivo de su emisión y la concentración de la clientela, el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2 de Tarragona estimó, el 30.4.2001, la solicitud de revocación de las licencias de apertura solicitada por una comunidad de propietarios, en aplicación del artículo 88.1 del ROAS y del artículo 16.1 del RSCL, la cual fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el 24.5.2002.

En consecuencia, también es merecedor de crítica el hecho de que la LIIAA no recoja expresamente esta causa de extinción, especialmente cuando, en lo que concierne a la autorización ambiental, no se puede recurrir al ROAS para la revocación, ya que se trata de un acto administrativo dictado por una administración autonómica y no local.

También son causa de extinción de la licencia/autorización el incumplimiento de las condiciones impuestas por normas posteriores dentro de los plazos establecidos en las disposiciones transitorias y los demás supuestos que establece el artículo 88 del ROAS.

Volvemos a invocar, como ejemplo de mayor claridad, la Ley valenciana de prevención de la contaminación y la calidad ambiental, que dedica un artículo a los supuestos de extinción, revocación, anulación y suspensión.

Por último, también querríamos señalar que sería conveniente que se regularan los supuestos en los que se puede producir la caducidad de una autorización/licencia ante los casos en los que se produzca una interrupción o una paralización de la actividad. Se trata de situaciones reales que suceden a menudo, como por ejemplo actividades que reabren después de permanecer un largo tiempo sin funcionar y posiblemente en condiciones inadecuadas, y que no encuentran respuesta concreta ni en la legislación sectorial ni en el artículo 92 de la Ley 30/1992. A este respecto, nos hacemos eco de la disposición que recoge la citada ley valenciana, con relación a la caducidad. Destacamos también, porque puede ser útil para los ayuntamientos, lo que recoge el artículo 47 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de policía en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Este precepto establece que la interrupción del funcionamiento de una actividad por un periodo de seis meses como mínimo implica que quede sin efecto la licencia de apertura y funcionamiento, por lo que es preciso que el propietario del local o el empresario soliciten el reconocimiento previo del establecimiento antes del inicio o la reanudación de las actividades, para que la licencia pueda

recuperar plenamente los efectos. A nuestro parecer, esta disposición no es incompatible con las actuaciones de control periódico de carácter ambiental que establece la LIIAA.

Finalmente, hay que indicar que tal vez sería conveniente que el DMAV efectuase una ordenación de los mecanismos de intervención en el caso de las actividades sometidas al régimen de comunicación para los supuestos en los que los ayuntamientos no hayan optado por sustituir este régimen por el de apertura de establecimientos.

5.9. LAS ADMINISTRACIONES ACTUANTES, MÁS ALLÁ DE LOS AYUNTAMIENTOS

Al comenzar este estudio señalábamos que las entidades locales, concretamente, los ayuntamientos, tienen reconocidas, tanto en la LBRL como en la legislación sectorial, competencias en materia de medio ambiente y en el objeto de este estudio: la protección contra la contaminación acústica.

¿Significa esto que ninguna otra administración puede intervenir en este ámbito? No, creemos que es posible admitir la intervención y la participación de otras administraciones que también pueden ayudar a resolver el problema acústico objeto de denuncia. A continuación, lo expondremos desde distintos puntos de vista.

5.9.1. Bajo el punto de vista del ejercicio de la potestad sancionadora:

En el ámbito de la normativa sobre intervención integral

a) La LIIAA, que como ya hemos señalado, con la voluntad de integrar y cumplir la legislación sectorial ambiental en el curso de la tramitación de la licencia/autorización ambiental, como por ejemplo la normativa en materia de contaminación acústica, establece un régimen sancionador que incorpora única y exclusivamente las multas como sanción, y atribuye la potestad sancionadora

a diversos órganos del DMAV, en lo referente a las infracciones ligadas a actividades incluidas en el anexo I; a los ayuntamientos, en lo concerniente a las actividades de los anexos II.2 y III, e indistintamente al DMAV y a los ayuntamientos, en cuanto a las actividades del anexo II.1.

En el caso de que los ayuntamientos consideren que no tienen suficientes medios para sacar adelante la instrucción de los procedimientos sancionadores en esta materia, el reglamento de desarrollo de la LIIAA da la posibilidad a las entidades locales de delegar las potestades sancionadoras.

b) La LPCIC (estatal) afecta a las disposiciones procedimentales relativas a las actividades industriales establecidas en el anexo I, que coinciden con las del anexo I de la LIIAA, ya que quedan fuera de su ámbito de aplicación las instalaciones correspondientes a las actividades de los anexos II y III. Merecen atención la cuantía de las sanciones que establece la Ley estatal, que es sustancialmente más elevada que la cuantía de las de la LIIAA, y el establecimiento de sanciones diferentes de las multas, como por ejemplo la clausura de las instalaciones, la revocación de la autorización o la suspensión. En caso de que haya una infracción que encaje en alguno de los tipos que establece esta ley estatal y la LIIAA, consideramos que, puesto que nos encontramos ante una ley con carácter básico y en vista de la disposición que recoge el artículo 35 de la LPCIC en materia de concurrencia de normas, opera un desplazamiento normativo hacia esta última, es decir, hacia la ley estatal.

En el ámbito de la normativa en materia de protección contra la contaminación acústica

a) La Ley 16/2002 establece de forma genérica que la competencia para imponer las sanciones por infracción de las normas que estipula la ley, relativas a la maquinaria, las actividades y los comportamientos ciudadanos, corresponde a los órganos de la Administración local que la tengan atribuida por reglamento. Una interpretación juiciosa de cuál es el reglamento al que hace referencia la Ley

es considerar que se trata del reglamento orgánico municipal o de las normas de atribución de competencias de cada entidad local.

La Ley 16/2002 establece, además de la sanción pecuniaria, la posibilidad de suspender definitivamente la actividad y retirar temporal o definitivamente la autorización. ¿Puede la Administración local sancionar con la retirada de una autorización ambiental, cuando la Administración competente para otorgarla, según la LIIAA, es el DMAV? Estamos ante un interrogante abierto que sería necesario concretar. A nuestro juicio, si quien otorga la autorización ambiental es el DMAV, también tendría que corresponder a este departamento intervenir, corregir y sancionar todas las vicisitudes, deficiencias e infracciones vinculadas al ejercicio de esta actividad, sin perjuicio de la aplicación de los principios que presiden las relaciones interadministrativas y, en concreto, de la colaboración y la cooperación que puedan prestar los ayuntamientos. En definitiva, esta posible respuesta al interrogante planteado puede ser plausible y encaja con lo que veremos a continuación respecto de la Ley estatal del ruido. De todos modos, creemos que es preciso que la respuesta definitiva a esta cuestión se plasme sobre el papel, es decir, en el texto legal.

b) La Ley estatal del ruido nos recuerda que la imposición de las sanciones corresponde, con carácter general, a los ayuntamientos, y a las comunidades autónomas en determinados supuestos. Estos supuestos están relacionados con las tramitaciones en las que interviene la comunidad autónoma, como por ejemplo el incumplimiento de las condiciones establecidas en materia de contaminación acústica en la autorización ambiental integrada, o en la autorización o la aprobación del proyecto sometido a la evaluación de impacto ambiental. Por lo tanto, parece que lo que hemos dicho en el apartado *a)*, sobre cuáles son los órganos competentes para imponer las sanciones, hay que matizarlo en el sentido de incluir tanto a la Administración local como a la Administración autonómica. Podríamos decir, en consecuencia, que el incumplimiento de la normativa en materia de ruidos no es algo que la

comunidad autónoma pueda dejar exclusivamente en manos de las entidades locales.

5.9.2. Bajo el punto de vista del ejercicio de potestades de intervención:

Actividad en un municipio diferente al que recibe el impacto sonoro

La posibilidad, nada infrecuente, de cómo y quién tiene que intervenir para resolver la contaminación acústica provocada por el funcionamiento de una actividad situada dentro de un término municipal, que produce efectos en otro municipio, no tiene una disposición concreta en la Ley 16/2002. En este sentido, creemos que el DMAV debe intervenir activamente, haciendo un paralelismo con las atribuciones competenciales que la Ley estatal del ruido asigna a las comunidades autónomas, cuando el ámbito territorial del mapa del ruido excede de un término municipal. Todo ello sin perjuicio de las potestades de intervención y sanción que tiene el ayuntamiento del municipio en el que esté ubicada la instalación, en el caso de que sea una actividad sujeta a licencia ambiental o sometida al régimen de comunicación; y la potestad de intervención del ayuntamiento en el que se encuentra el domicilio del sujeto afectado, en tanto que la actividad está afectando los intereses de los vecinos de su municipio. Estas potestades se tienen que ejercer de manera coordinada por las administraciones implicadas.

Sin perjuicio de la capacidad de los ayuntamientos para intervenir en el proceso de aprobación del planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes –puesto que las disposiciones que en él se recogen, en cuanto a los usos permitidos y su emplazamiento, pueden incidir desfavorablemente en el confort acústico del municipio vecino– la Generalitat debería examinar la compatibilidad de la propuesta con la realidad urbanística de los municipios del derredor.

Los consejos comarcales. Los entes supramunicipales

El artículo 21 de la Ley 16/2002 posibilita que los ayuntamientos deleguen en los consejos comarcales o en las entidades locales supramunicipales, por ejemplo las diputaciones provinciales, la elaboración y la aprobación de ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruidos y vibraciones. También establece que el DMAV preste, a los ayuntamientos que lo soliciten, el apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario para elaborar estas ordenanzas.

El artículo 27 de dicha ley permite a los ayuntamientos ceder a los consejos comarcales o a las entidades locales supramunicipales la inspección y el control de la contaminación acústica de las actividades, los comportamientos ciudadanos, la maquinaria y los vehículos a motor, sin perjuicio de los controles que se hagan en la ITV.

Aunque la ley mencionada no lo diga expresamente, los municipios también podrían delegar sus potestades sancionadoras en los consejos comarcales o en las entidades locales supramunicipales. De todos modos, como siempre, todo gira alrededor de la capacidad económico-financiera y de cómo se articula la delegación de las competencias.

¿Qué mecanismo se puede articular para atender las reclamaciones de los ciudadanos ante la necesidad de efectuar mediciones sonométricas, cuando el ayuntamiento no tiene los medios para verificar el objeto de la reclamación?

El artículo 27.4 de la Ley establece que el DMAV debe tener equipos para vigilar la contaminación acústica, los cuales se tienen que desplazar a los municipios que lo soliciten para dar apoyo a las tareas de control e inspección. Hay que articular mecanismos ágiles de respuesta para atender las peticiones cuanto antes mejor, puesto que muchas veces están motivadas por el hecho de que hay

tras ellas un ciudadano afectado por las molestias ocasionadas por una actividad. Los ayuntamientos deben conocer la existencia de esta vía.

Conocemos la labor de asistencia que, en materia de contaminación acústica, presta a los municipios el Servicio de Medio Ambiente de la Diputación de Barcelona. Sin embargo, en unas consultas efectuadas cerca de los servicios correspondientes de las Diputaciones de Tarragona, Lleida y Girona, el resultado no fue tan óptimo. Por lo tanto, se deben impulsar mecanismos para que las diputaciones mencionadas también puedan prestar la asistencia técnica a los municipios que lo soliciten.

Una puntualización: los municipios que tienen una elevada concentración de establecimientos recreativos y musicales deberían tener necesariamente aparatos de medición y personal con formación especializada para hacerlos funcionar, ya que los problemas acústicos que se pueden generar son algo inherente a las responsabilidades asumidas por el consistorio en el momento de autorizar su funcionamiento. En el análisis de la encuesta sobre contaminación acústica que hicimos a los ayuntamientos se detectaba que, a estas alturas, hay un 17% de los ayuntamientos encuestados que no dispone de sonómetro homologado, y que los técnicos que intervienen en este campo lo tienen que compaginar con otras cuestiones que afectan también al municipio, aparte del hecho de que su dedicación en este ámbito es parcial; no ocupa toda su jornada laboral. También detectábamos el escaso nivel de formación de las personas no técnicas que intervienen en el tratamiento de estos problemas, y el elevado número de denuncias que se presentan en horario nocturno.

El artículo 25 de la Ley 16/2002 dispone que se tienen que promover convenios de colaboración entre la Administración de la Generalitat, la Administración local y, si procede, la Administración del Estado para aplicar las medidas que establece la Ley.

Finalmente, es importante recordar que la disposición adicional sexta de la Ley estatal del ruido faculta a las entidades locales para que puedan establecer tasas por la prestación de servicios de inspección para verificar el cumplimiento de lo que dispone la ley.

Municipios que no disponen de policía local en horario nocturno. El Departamento de Interior

¿Cómo se resuelven las peticiones de intervención que requieren la realización de una medición en horario nocturno si el municipio no dispone de policía local? ¿Quién lo debe hacer? Sería necesario encontrar algún mecanismo que diese respuesta a las peticiones que pueden formular los ciudadanos, especialmente si exigen unas mediciones *in situ* y los hechos ocurren en horario nocturno. Las administraciones no pueden desentenderse del problema. El ciudadano debe sentirse atendido, escuchado, y tiene que saber adónde puede dirigirse. Dicho de otro modo, si tenemos claro que cuando vemos un incendio debemos llamar al teléfono de los bomberos 080, o si necesitamos una ambulancia podemos llamar al 061, el vecino afectado por una situación de orden público, incivismo y contaminación acústica también tendría que saber adónde dirigirse. Una vez descartada la posibilidad de crear una policía mancomunada, como la que funcionó en La Vall del Tenes, puesto que la Ley de las policías locales de 1991 no permite que dos municipios o más compartan un único cuerpo de seguridad, debido a que no permite constituir órganos especiales de gestión ni aprobar la concesión o el arrendamiento o ninguna otra forma de gestión indirecta del servicio, hay que buscar soluciones normativas y también imaginativas para dar respuesta a los vecinos que lo requieran:

- Hay que tener instaurado un servicio de atención al ciudadano, por medio del contestador, si es preciso, que permita registrar las denuncias y las incidencias del municipio durante las 24 horas del día.

- Es necesario que la policía local, si la hay, o los vigilantes, en los municipios que no dispongan de policía local, tengan conocimientos adecuados para poder intervenir ante estas situaciones (hacer mediciones y pasar copia de las actas de intervención a los servicios técnicos municipales, requerir la disminución del ruido, etc.). En cualquier caso, nada impide que, a pesar de que la actividad se desarrolle en horario nocturno y la medición no se pueda llevar a cabo en ese momento, se haga una simulación por la mañana poniendo en marcha las instalaciones de la actividad con la finalidad de realizar un estudio de la incidencia acústica de la misma.
- Se debe pensar también en la conveniencia de fijar como condicionante de la licencia un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, mediante la instalación de un limitador acústico convenientemente precintado que registre todos los datos.
- Cuando las mediciones efectuadas por algún funcionario no parezcan suficientemente cuidadosas, los técnicos municipales tendrían que reconvertir la denuncia en un expediente de oficio para hacer un seguimiento del caso y efectuar nuevas mediciones con todas las garantías.
- En el caso de que el desplazamiento de la policía local o de los vigilantes al lugar de los hechos no sea posible o viable con cierta inmediatez, y los actos de incivismo persistan, hay que tener preparado el dispositivo correspondiente para que el ciudadano pueda dirigirse a los Mossos d'Esquadra, con la suscripción de los convenios de colaboración correspondientes para planificar los servicios policiales concurrentes o para determinar el apoyo a los municipios que no disponen de policía local. Se deben tener en cuenta las disposiciones que contiene la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, concretamente el artículo 26, en cuanto a los convenios de asistencia, y el artículo 28, respecto de la delimitación de servicios, que determina que son funciones compartidas la intervención en la resolución amistosa de

conflictos privados y la vigilancia de espacios públicos, al margen de entenderse como propias las funciones de policía de seguridad ciudadana y el orden público.

Si los problemas acústicos que genera una actividad normalmente recreativa (bar, restaurante, bar musical, discoteca, etc.) tienen un componente de orden público, consideramos que se debería poder requerir también la intervención de los Mossos d'Esquadra. Si bien hay una tendencia a entender que las molestias por ruidos provenientes del funcionamiento de estas actividades son exclusivamente competencia municipal, hecho que motiva que el Departamento de Interior nunca sancione por la infracción tipificada en el apartado *m)* de la Ley 10/1990: “La producción de ruidos, incluidos los producidos por el público al salir del local”; creemos que nada debería impedir la intervención del Departamento de Interior en estos casos, ni cuando esta producción de ruidos provenga del aislamiento acústico deficiente del establecimiento, ni tampoco cuando resulte de la actitud de la clientela al salir del local. Se trata, en este último caso, de ruidos difícilmente mesurables con un sonómetro y en los cuales el grado de molestia es apreciable tanto por la reiteración de las denuncias, como por la hora a la que se producen los hechos y el número de personas presentes. En este sentido, sería conveniente establecer un mecanismo que permita a los ciudadanos dirigirse también, frente a este tipo de problemas acústicos, a los Mossos d'Esquadra, que pueden intervenir aunque no estén desplegados en la zona, porque se trata de una función vinculada a la policía del espectáculo y, por lo tanto, a la Brigada del Juego y de Espectáculos.

La intervención de los Mossos d'Esquadra en el ámbito de las actividades recreativas y de los establecimientos públicos tendría su fundamento en:

- Las competencias del Departamento de Interior en materia de seguridad pública, y su integración con las del juego y los espectáculos.

- Las competencias del Departamento de Interior de garantizar que los locales de espectáculos y establecimientos públicos cumplan las condiciones técnicas y de seguridad pertinentes.

Hay que recordar que la falta de despliegue de los Mossos d'Esquadra en los municipios no puede, en ningún caso, fundamentar el repliegue de los cuerpos de seguridad del Estado, mientras continúe vigente la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad.

El DMAV

Más allá de la intervención del Departamento de Interior justificada en el apartado anterior, ¿se puede reclamar la intervención del DMAV ante la falta de actuación de un ayuntamiento?

Partiendo del respeto total al principio de autonomía local, que significa el reconocimiento del derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales para regular y gestionar una parte importante de los asuntos públicos que afecten a sus intereses, pero sin olvidar que esta autonomía local nace de un ordenamiento derivado, en el cual hay que arbitrar mecanismos de coordinación cuando los servicios locales trasciendan el interés propio de las entidades mencionadas, incidan o condicionen los de las administraciones públicas restantes, o sean concurrentes o complementarios con éstas, consideramos que estaría plenamente justificada la intervención del DMAV en determinados supuestos. Estos supuestos son aquéllos en los que el DMAV tiene un papel destacado en el sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, a la seguridad y a la salud de las personas. Pensamos, por lo tanto, en las actividades del anexo I y del anexo II.1 de la LIIAA, con relación a las cuales, como ya hemos visto, no sólo ejerce la potestad sancionadora, sino que también le corresponde el cierre de la actividad declarada clandestina por falta de adaptación a la LIIAA dentro del calendario de adecuación.

Hay que observar, sin embargo, que en el régimen sancionador que establece la Ley 4/2004, el DMAV tiene atribuida la potestad sancionadora sólo para las actividades del anexo I.

En resumen, en el régimen sancionador que establece la LIIAA, el DMAV tiene atribuida la potestad sancionadora para las infracciones que afecten a las actividades del anexo I y las del anexo II.1; en este último caso, de forma indistinta con el ayuntamiento. En el régimen sancionador que establece la Ley 4/2004, el DMAV tiene atribuida la potestad sancionadora para las actividades del anexo I y el ayuntamiento, para las demás.

¿Qué sucede en el caso de las actividades de los anexos II.2 y III? Parece más difícil reclamar una actuación por subrogación en las actividades en las que, en el curso de la tramitación de la licencia, el DMAV no ha intervenido.

No obstante, querríamos recordar por un momento que, en aplicación del RAC, la jurisprudencia había considerado adecuada la potestad de intervención de la Administración autonómica ante la inhibición de la Administración municipal después de haber sido requerida por la autonómica para intervenir, actuar y adoptar las medidas oportunas. Se trataba de una actuación por subrogación, en aplicación de los artículos del 35 al 37 del RAC.

Asimismo, en la misma línea de instar una actuación por subrogación o sustitución por parte de la Administración autonómica, no se puede obviar el papel relevante que tiene el artículo 60 de la LBRL, ya que permite a la comunidad autónoma adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de una obligación impuesta directamente a una entidad local, cuyo incumplimiento afecta al ejercicio de competencias de aquella administración y cuya cobertura económica está legalmente o presupuestariamente garantizada. El cumplimiento se debe hacer en sustitución del sujeto titular de la potestad, que es el municipio. El mencionado artículo 60 permite la sustitución de una entidad

local cuando se produzca una pasividad en el cumplimiento de las obligaciones que la ley le imponga. Se trata de incumplimientos de obligaciones legales que no se sustancian en actos o acuerdos antijurídicos, sino en la inactividad o la parálisis funcional como situación de hecho. El artículo 60 de la LBRL no implica un control de legalidad, sino que nace de la presuposición de la inactividad municipal; es trata de una comprobación de inactividad. Es por ello que la autonomía local, entendida como el derecho y la capacidad de las entidades locales para ordenar y gestionar los asuntos públicos, no se ve afectada por la actuación por sustitución de la Administración autonómica.

En el ámbito de la protección de la legalidad urbanística está establecida la potestad de intervención por subrogación del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas cuando el órgano municipal competente no incoe el expediente correspondiente. ¿El legislador no podría establecer expresamente esta facultad en todos los aspectos del medio ambiente que se consideren más relevantes?

La posible intervención de otros departamentos diferentes del Departamento de Interior y el DMAV

No son nada infrecuentes los casos en los que el problema acústico tiene su origen en una instalación que gestiona la Administración autonómica, como por ejemplo el aparato de aire acondicionado de un centro de atención primaria (Departamento de Salud) o el servicio de megafonía utilizado por un centro de educación infantil (Departamento de Educación). En estos casos, consideramos que la Administración local también debería poder contactar con los servicios correspondientes del departamento afectado, con el fin de conseguir la corrección de la situación lo antes posible. Incluso, nos atreveríamos a sugerir que los ciudadanos también deberían poder dirigirse a esta Administración, además de ponerlo en conocimiento del ayuntamiento. No tenemos que olvidar que son todos los poderes públicos los que deben velar para proteger y mejorar la calidad de vida, y defender y restaurar el medio ambiente.

5.10. LOS APARATOS HOMOLOGADOS

En esta línea, también pensamos que se tendría que establecer un incremento de las relaciones de colaboración cuando el problema suscitado afecta a aparatos técnicos debidamente homologados, como por ejemplo al funcionamiento de calentadores o de ascensores, entre otros, en que tal vez una instalación deficiente o el incumplimiento de la normativa reguladora de los aparatos o de las instalaciones de gas podrían ser los causantes de las molestias. En estos casos, ante las dudas que pueda tener la Administración local sobre esta cuestión, consideramos que sería bastante interesante que, por razones de eficacia y celeridad, se pudiese dirigir al Departamento de Trabajo e Industria para que los técnicos competentes verificasen su corrección, de acuerdo con la reglamentación vigente y las instrucciones técnicas complementarias. Una vez descartado el hecho de que el problema acústico tenga su origen en las condiciones técnicas y de instalación del aparato, difícilmente se puede ordenar la adopción de medidas correctoras en el foco emisor, ya que, puesto que se trata de un aparato homologado, éste no admite manipulaciones. El sistema de resolución del conflicto cuando nos encontramos ante instalaciones domésticas lleva, en muchas ocasiones, al particular a la vía civil. De todas formas, la molestia acústica a veces puede ser causada por un uso inapropiado del aparato, del mismo modo que sucede con los avisadores acústicos de emergencias de los vehículos prioritarios (vehículos del servicio de policía, extinción de incendios o de asistencia sanitaria en servicio urgente).

El Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de vehículos dispone, en el anexo XI, que los conductores de los vehículos prioritarios deberán utilizar la señal luminosa aisladamente cuando la omisión de las señales acústicas especiales no comporte ningún peligro para los demás usuarios de la vía. Existe una cierta tendencia, por parte de los conductores de estos vehículos, a utilizar como regla general las señales acústicas aunque no haya un servicio urgente o aunque las condiciones de fluidez de la vía las hagan prescindibles. Por este motivo, y para concienciar a los

conductores de los vehículos sobre las repercusiones negativas del uso inadecuado de las señales acústicas, sería necesario potenciar la realización de cursos que incidieran en este factor; que se hiciesen recordatorios permanentes sobre la utilización de estos avisadores, y que se promoviese la suscripción de convenios con asociaciones relacionadas con el transporte sanitario.

5.10.1. Los ciclomotores

En la línea de los aparatos homologados, debemos hacer referencia sucintamente a las molestias por ruidos que generan los ciclomotores y las motocicletas, hecho que fue objeto de un particular estudio del que se hizo eco el informe presentado al Parlamento correspondiente al ejercicio 2003. En este sentido, pensamos que sería una herramienta muy útil para los ayuntamientos poder reanudar una línea abierta de comunicación con el Departamento de Trabajo e Industria, como la que se inició el año 2001 con el convenio firmado entre el Departamento y las empresas entonces concesionarias del servicio de ITV que, entre otros aspectos, establecía la realización de las pruebas necesarias para el control acústico en todos los municipios que previamente lo hubiesen solicitado al Departamento, con las unidades móviles correspondientes que se desplazarían a los municipios. Éstos, en contrapartida, tendrían que destinar los agentes de policía para emitir, si procedía, el boletín de denuncia correspondiente. Asimismo, hay que tener en cuenta que la normativa en materia de tráfico prohíbe la circulación de vehículos con unos niveles de ruido superiores a los reglamentariamente establecidos, por lo que tanto los Mossos d'Esquadra, a través del Servicio Catalán de Tráfico, como la policía local son competentes para intervenir e inmovilizar el vehículo cuando se confirme la superación de los niveles permitidos o cuando éste haya sido objeto de una reforma importante no autorizada (artículo 70.2 del RDL 339/1990, de 2 de marzo).

En este punto vale la pena recordar que, si bien las ordenanzas municipales acostumbran a establecer límites sonoros de los vehículos, esta normativa no

puede fijar valores más restrictivos que los que resultan de la transposición de la Directiva 97/24, modificada en parte por la Directiva 2006/27. De lo contrario, se podría llegar a imposibilitar el acceso con un mismo vehículo a determinados lugares de un territorio. Concretamente, las medidas que establecen las directivas se garantizan mediante actividades administrativas de homologación y certificación, que expresan niveles uniformes de ruido dentro de la Comunidad Europea, puesto que los diversos Estados miembros no pueden dejar de admitir, a los efectos mercantiles, a los vehículos que cumplan las exigencias comunes.

Así pues, el anexo 6 de la Ley 16/2002 hace referencia a los valores límites de emisión de ruido de los vehículos a motor y de las motocicletas parados, que se miden según el método de proximidad, a fin de facilitar el control de estos vehículos en circulación. Se señala que los valores que se tienen que respetar son los que figuran en la ficha de homologación, y en el caso de no disponer de los valores límite, indica que la medición debe hacerse de acuerdo con el procedimiento que se establezca conjuntamente entre el DMAV y Departamento de Trabajo e Industria. Por lo tanto, volvemos a insistir en que los ayuntamientos deben tener la asistencia de estos departamentos en el cumplimiento de las funciones de control del ruido de estos vehículos.

5.10.2. Las obras en la calle

Finalmente, sin dejar de lado los aparatos homologados, debemos hacer referencia a las maquinarias que se utilizan normalmente en las obras que se realizan en la calle. El RD 212/2002, de 22 de febrero, modificado por el RD 524/2006, de 28 de abril, regula las emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre. La Ley 16/2002 nos remite a esta normativa para determinar la emisión sonora de la maquinaria que se utiliza en las obras públicas y en la construcción, además de establecer el horario de funcionamiento.

Pues bien, los anexos 3 y 4 de la Ley 16/2002, relativos a la determinación de los niveles de evaluación de la inmisión sonora en el ambiente interior y exterior producida por las actividades y por el vecindario, extienden su ámbito de aplicación a las *obras*. El hecho de que se incluya el concepto *obras* puede llegar a generar una confusión en los ayuntamientos que se encuentren inmersos en los procesos de adaptación o de aprobación de sus ordenanzas. ¿Por qué? Pues porque esta inclusión comporta tener que establecer un tope máximo al ruido proveniente de las obras, hecho que, en la práctica, es difícilmente alcanzable y genera falsas expectativas de actuación a futuros reclamantes por molestias por ruidos provenientes de obras. Debemos ser realistas: no se pueden establecer mecanismos de insonorización ante la realización de las obras, una vez que se ha comprobado que la maquinaria utilizada cumple las prescripciones del Real Decreto 212/2002. Por este motivo, se debería efectuar la corrección normativa pertinente y, mientras esa corrección no se materializa, hacer algún tipo de advertencia o nota informativa en la web del DMAV.

Todo esto no quiere decir que el ayuntamiento no pueda tener en cuenta los valores límites de inmisión de manera orientativa, esto es, como referencia para valorar, en función de la incidencia acústica de las obras, el horario más adecuado para desarrollarlas, para usar una determinada maquinaria susceptible de ser más ruidosa, etc.

Por lo tanto, ¿qué deben hacer los ayuntamientos ante las reclamaciones de vecinos por las molestias que les pueda ocasionar la realización de obras? No se trata de hacer mediciones sonométricas, sino de verificar que las máquinas cumplen las prescripciones del Real decreto mencionado anteriormente con relación a la declaración CE, de conformidad. En el caso de que no se cumplan estos requerimientos, consideramos que el ayuntamiento debe contactar con el Departamento de Trabajo e Industria para iniciar los trámites correspondientes para retirar del mercado las máquinas mencionadas. Además, nada impide que la Administración local pueda reglamentar, mediante sus ordenanzas, el uso de las máquinas en las zonas que se consideren sensibles, e incluso limitar las

horas de su funcionamiento, de conformidad con la disposición adicional única del citado Real decreto. Por último, cabe mencionar que el uso de estas máquinas va ligado a la realización de obras que requieren el otorgamiento de una licencia de obras. Durante la tramitación de esta licencia, el ayuntamiento podría buscar diversos sistemas para conocer, entre otros datos, el tipo de maquinaria que se tiene que utilizar, su ubicación, los periodos de funcionamiento previstos, los niveles de emisión acústica de las máquinas o la duración previsible de las obras. Con esta información, el ayuntamiento dispone de más margen de actuación para ajustar las franjas horarias adecuadas para el desarrollo de las obras y para fundamentar, si procede, el requerimiento de un estudio de impacto acústico, al amparo del mencionado artículo 20 de la Ley 16/2002.

Asimismo, no hay que perder de vista que la preocupación medioambiental se está consolidando día tras día, lo cual se traduce en la aparición de principios informadores que impregnan la normativa comunitaria. Así, por ejemplo, la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, posibilita la introducción de consideraciones medioambientales, tanto en lo referente a los criterios de adjudicación del contrato como en cuanto a las condiciones de ejecución. Esta disposición tiene el reflejo en el actual proyecto de Ley de contratos del sector público, aprobado por el Consejo de Ministros. Disponer, por lo tanto, de una empresa que incorpore en su talante habitual un respeto acreditado hacia el medio ambiente conduce a pensar que, probablemente, será más proactiva en el cumplimiento de la normativa ambiental.

Finalmente, también hay que apuntar la potestad municipal para restringir los periodos de actividad constructiva molesta durante determinados periodos del año y en determinadas zonas, especialmente durante la época estival. El Tribunal Superior de Justicia de las Baleares, en la sentencia de referencia Aranzadi 1142/2001, manifestó que en el difícil equilibrio entre la necesaria

tolerancia de manifestaciones molestas de las actividades humanas en sociedad y la restricción de inmisiones ruidosas, es razonable el criterio de limitar en el tiempo y en el espacio la actividad constructiva en los periodos y lugares en los que las molestias son mayores. No se trata de eliminar cualquier actividad humana susceptible de ser molesta, sino de regularla y restringirla, de manera que se efectúe de la forma que menos perjudique a terceros.

5.11. LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

Puesto que los establecimientos públicos y las actividades recreativas suelen conformar un grueso importante de las quejas que recibe la institución, hemos pensado que podría resultar útil hacer un pequeño aparte para tratar los aspectos que, con más frecuencia, se nos presentan.

Los problemas acústicos ocasionados por el funcionamiento de estas actividades provienen básicamente de:

5.11.1. Deficiencias en el aislamiento acústico

La insonorización y el aislamiento acústico deficientes son atribuibles normalmente al hecho de que la actividad se ha puesto en funcionamiento sin superar el control inicial o con un control efectuado de forma deficiente, o al hecho de que se realiza una actividad diferente a la autorizada o que ha sido ampliada sin licencia y sin los debidos acondicionamientos acústicos.

A lo largo de este estudio ya se han analizado estas causas y cuál es la reacción jurídica que corresponde para evitar el mantenimiento de esta situación.

Sólo querríamos apuntar que, al margen de la intervención de la Administración local, en el caso de las actividades recreativas que funcionan sin licencia o que infringen las normas respecto de los locales, los delegados territoriales del Gobierno están habilitados por la Ley 10/1990 para clausurar el establecimiento

que no tiene licencia o suspender el espectáculo que incumpla las normas con relación a los locales. Son medidas que se inscriben en el ámbito de policía administrativa, y que tienen como finalidad impedir que la infracción se siga cometiendo y continúe desplegando sus efectos como si nada hubiera pasado. Asimismo, dicha ley permite decomisar durante el tiempo que sea necesario los bienes relacionados con la actividad objeto de prohibición o suspensión. Por lo tanto, nada impide que el Departamento de Interior pueda llegar a decomisar los aparatos de música en el caso de que nos encontráramos ante el ejercicio de una actividad musical distinta a la actividad realmente autorizada en la licencia.

Se debe tener en cuenta que, por razones de proximidad territorial, a los ayuntamientos, a veces, les resulta difícil llevar a cabo o ejecutar estas medidas de policía administrativa. Por lo tanto, en virtud de los principios que presiden las relaciones interadministrativas, y dadas las potestades que la normativa sectorial atribuye al Departamento de Interior, éste está habilitado para ordenar y ejecutar dichas medidas.

Finalmente, cabe señalar que con relación a los asuntos que nos llegan se han detectado los problemas que ocasiona el funcionamiento de actividades de restauración, básicamente bares, que disponen de aparatos de música para dar ambientación musical al local y que generan molestias por ruidos. A veces, por las características de la actividad desarrollada y por el tipo de establecimiento, estas actividades no encajarían dentro del concepto convencional de bar musical, pero el hecho de tener el aparato de música tampoco encaja dentro de la definición que contiene el catálogo aprobado por el Decreto 239/1999, de 31 de agosto. Eso requiere, a nuestro entender, efectuar una redefinición de las actividades del catálogo, o bien marcar unos topes sonométricos, de manera que a partir de la producción de un determinado nivel sonoro en el interior del establecimiento debamos entender que se trata de un bar o de un bar musical.

5.11.2. Los clientes que salen del local con las bebidas

La admisión a un establecimiento de un número de usuarios superior al permitido constituye una infracción que puede llevar a la alteración del orden del local y generar responsabilidades al titular del establecimiento, en el caso de que, por una falta de espacio físico, se expidan bebidas en el local para que sean consumidas en la calle. Hay que recordar que la licencia ambiental/permiso municipal ambiental sólo habilita para el ejercicio de una actividad en la que el público asistente puede tomar consumiciones, evidentemente dentro del local, no fuera.

El análisis de estas situaciones, de acuerdo con la Ley 10/1990, permite algunas respuestas, como por ejemplo considerar que se produce un incumplimiento de los términos en los que se concedió la licencia, hecho que permitiría su revocación (véase el apartado 5.8: “Los supuestos de extinción de licencia/autorización”); o considerar que se comete una infracción grave por el exceso de aforo, o bien una infracción grave por la producción de ruidos, entre los cuales se incluyen los producidos por el público al salir del local. Con relación a esta última infracción –ruidos producidos por el público al salir del local– nos remitimos a las consideraciones efectuadas en el apartado 5.9.2.3: “Municipios que no disponen de policía local en horario nocturno. El Departamento de Interior”.

También el establecimiento de servicios de vigilancia para determinados espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, de conformidad con el Decreto 205/2001, de 24 de julio, tiene por objeto garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y sus dependencias anexas y asegurar su desarrollo normal. A nuestro parecer, dentro de este objetivo relativo a garantizar “el desarrollo normal de la actividad” se debería incluir la tarea dirigida a recordar y advertir a los clientes que no produzcan alborotos a la salida del local. Ante la inobservancia de los

requerimientos, los vigilantes tendrían que contactar con los Mossos d'Esquadra o con la policía local. A pesar de esta interpretación, que pensamos que es posible efectuar, tal vez sería necesario que la norma lo especificase expresamente, sin centrarse únicamente en lo que sucede en el interior del local.

Hay que tener en cuenta, a la hora de tramitar un expediente sancionador por la vía de la Ley 10/1990, que en caso de que el ayuntamiento no tenga delegadas las competencias sancionadoras, de acuerdo con lo establecido por el artículo 36 de dicha ley, sólo puede sancionar hasta el límite que le permite el artículo 31.4, sin perjuicio de formular propuestas de resoluciones con sanciones más elevadas, que tienen que ser resueltas por el órgano competente del Departamento de Interior. Además, el artículo 35 dispone, en el marco de las relaciones interadministrativas, que los ayuntamientos pueden pedir el apoyo técnico del Gobierno de la Generalitat.

5.11.3. La concentración de establecimientos públicos y actividades recreativas

El planeamiento municipal se ha inclinado hasta ahora por admitir la compatibilidad o coexistencia de los usos residencial y recreativo o lúdico, muchas veces sin establecer ninguna regulación adicional, como por ejemplo la densidad de los usos, con la que se pueden establecer distancias mínimas y otras limitaciones para evitar los efectos que las zonas de ocio generan, especialmente para quienes tienen su residencia en la zona.

A modo de ejemplo, y como muestra de regulaciones con limitaciones llevadas a cabo en otros ámbitos municipales, tomamos como referencia la Ordenanza municipal de ruidos del Ayuntamiento de Burgos y la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza sobre distancias mínimas y otras limitaciones para actividades molestas. La Ordenanza de Burgos regula los casos en los que en un mismo edificio o en una misma calle o zona coexistan diversas actividades ruidosas, sean de la misma naturaleza o no, y el hecho de que esta coexistencia

pueda dar lugar a efectos acumulativos, con el establecimiento de la reducción de los niveles sonoros máximos permitidos, e incluso la denegación de nuevas licencias cuando el Ayuntamiento considere que no se puede admitir ninguna aportación adicional.

El Tribunal Supremo, en una sentencia de referencia Aranzadi 1098/1996, entiende que la regulación que se establece ante los efectos acumulativos es congruente con los demás preceptos de la Ordenanza y persigue la misma finalidad, que es evitar actividades ruidosas fuera de los límites que se entienden como soportables. Además, manifiesta que la disposición que recoge el precepto valora una circunstancia objetiva, que es la realidad de que dos ruidos o más, que aisladamente pueden estar permitidos o en el límite autorizado, cuando se valoran o se producen conjuntamente pueden ocasionar, por su efecto acumulativo, una intensidad más alta.

En cuanto a las distancias mínimas, el Tribunal Supremo entiende que se parte de una realidad objetiva, puesto que la corta distancia produce efectos acumulativos. Esta sentencia remite a la sentencia dictada con relación a la Ordenanza de Zaragoza (de referencia Aranzadi 5092/1994), que señala que el establecimiento de unas distancias mínimas se adecua al derecho. El sometimiento del ejercicio de ciertas actividades al cumplimiento de requisitos o condiciones urbanísticas o administrativas es compatible con el derecho al ejercicio de una actividad empresarial, puesto que lo que se quiere es preservar el mantenimiento de la calidad de vida y del medio ambiente, y evitar los efectos aditivos de una excesiva concentración en el espacio de ciertos usos, para la seguridad y la tranquilidad en las vías públicas.

La Ley 16/2002 establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico deben tener en cuenta las zonas de sensibilidad acústica definidas en los mapas de capacidad acústica de ámbito municipal y las normas para las nuevas construcciones en zonas de ruido. En consecuencia, cuando al lado de una empresa o polígono industrial se quiera hacer un área residencial, hay que

establecer una zona de descompresión, ya que las fronteras del sonido no tienen una barrera territorial.

Asimismo, la disposición transitoria sexta del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, dispone que son objeto de evaluación ambiental, entre otros, los planes de ordenación urbanística municipal y sus revisiones.

¿De qué instrumentos disponen los ayuntamientos que se encuentran con estas áreas saturadas? El artículo 8 de la Ley 16/2002 regula las zonas acústicas de régimen especial (ZARE), para las áreas donde se produce una elevada contaminación acústica, debido a la presencia de numerosas actividades, sean de la naturaleza que sean, y del ruido provocado a su alrededor. Los requisitos para que un ayuntamiento pueda declarar una zona ZARE se definen en este mismo artículo. En virtud de esta declaración, los ayuntamientos tienen que aplicar un régimen especial de actuaciones para conseguir la disminución progresiva del ruido en el ambiente exterior en la zona, mediante los diversos instrumentos legales, normativos y de control de los que disponen. La declaración de ZARE debe ser propuesta en un estudio a iniciativa de la propia administración o a petición de un número representativo de vecinos, que creemos que será necesario concretar, al igual que sucede con los términos de la declaración, en las ordenanzas municipales.

Del mismo modo, la Administración local debe tener presente que posee otra herramienta para establecer limitaciones respecto de locales concretos o locales concentrados en determinadas zonas que, por su situación, causen molestias a los vecinos de viviendas de su entorno físico, como por ejemplo establecer reducciones de horario respecto del horario de cierre que fija la Orden de 1 de julio de 1994. Estas modificaciones se deben hacer mediante una resolución motivada y tienen que ser notificadas a la delegación territorial del Gobierno correspondiente.

5.11.4. Los veladores o las terrazas

La llegada del buen tiempo invita a extender la actividad de restauración a la calle con la colocación de mesas y sillas en espacios de dominio público y privado.

No obstante, a partir de las quejas que se reciben, podríamos casi afirmar que no hay una conciencia social generalizada que considere las terrazas o los veladores como fuentes potenciales de contaminación acústica, especialmente en el caso de la Administración local, que debe velar por la calidad sonora del medio ambiente. La tónica general es considerar la ocupación del espacio con los veladores y las terrazas como una cuestión de ocupación de dominio público generadora de tasa y en la cual la autorización se limita a establecer cuál es la superficie máxima autorizada a ocupar, el número de mesas y sillas, y su distribución para hacer compatible este uso especial con el uso normal del dominio público.

Hay veces, sin embargo, en las que, comparativamente hablando, la actividad que se desarrolla en el exterior es la principal frente a la que se realiza en el interior. ¿Qué hay que hacer en estos casos?

La Administración local es la que otorga la autorización para ocupar el dominio público. Se trata de una autorización de carácter discrecional y no reglada. De todos modos, sería bueno que los ayuntamientos se acostumbraran a regular mediante una ordenanza el régimen jurídico aplicable para poder tener acceso a una autorización y las causas que pueden comportar su revocación. Esta regulación debería establecer requisitos, tanto en lo que concierne a la ocupación del dominio público (la anchura que deben tener las calles para permitir la ubicación, la superficie autorizada, la disposición del mobiliario, etc.) como en lo referente al ejercicio de la actividad (la prohibición de tener ambientación musical o amplificadores, el mantenimiento de una cierta distancia respecto de la fachada de las casas, el horario de cierre más restrictivo

que el de la actividad cuando haya inmuebles de vecinos en los alrededores, etc.), ya que se puede asimilar la colocación de una terraza en la calle a una extensión de la actividad de restauración.

No hay que perder de vista que la actividad desarrollada al aire libre no tiene ninguna otra protección acústica que la que puedan tener las viviendas afectadas, que se anula desde el mismo momento en el que se abren las ventanas para ventilar la casa. Por ello, es incuestionable que la decisión sobre el otorgamiento de la autorización no se agota con el título competencial relativo al dominio público, sino que se deben tener en cuenta otros condicionantes jurídicos, como por ejemplo la protección del medio ambiente. En este sentido, el uso de la calle no debe comportar una agresión a las normas protectoras del medio ambiente. No se puede olvidar que el derecho a un medio ambiente adecuado implica el derecho a un medio ambiente acústicamente no contaminado, que no se tiene que ver abatido por el desarrollo, sin límites, de un local al aire libre (sentencia del Tribunal Supremo, de referencia Aranzadi 8750/1990). Por lo tanto, las terrazas o los veladores al aire libre están sometidos a la obligación genérica de evitar, con sus consecuencias, las molestias y los efectos negativos al entorno.

¿Cuáles deben ser las consecuencias ante un mal uso de la terraza? En primer lugar, la posibilidad de tramitar la revocación de la licencia, después de dar audiencia al interesado, por el incumplimiento de las condiciones en las que fue otorgada (artículo 88.1 del ROAS). La tramitación, en estos casos, de un procedimiento sancionador que no vaya acompañado de una medida cautelar de suspensión del funcionamiento de la terraza no tendrá mucho efecto, ya que la Administración no acostumbra a actuar con celeridad y, cuando este procedimiento se resuelve, la temporada turística ha finalizado y ha salido más a cuenta pagar la sanción que respetar las condiciones fijadas en la licencia. Y en segundo lugar, la toma en consideración de los incumplimientos ante la solicitud de ocupación que pueda formular el titular de la actividad durante el ejercicio siguiente. Por último, somos de la opinión que en estos casos

difícilmente se puede reclamar la intervención del Servicio del Juego y de Espectáculos del Departamento de Interior.

5.11.5. Los chiringuitos de playa

La utilización del dominio público marítimo-terrestre para desarrollar los servicios de temporada en las playas requiere una autorización que se otorga a los ayuntamientos, los cuales la solicitan al Servicio Periférico de Costas, de conformidad con la legislación vigente en materia de costas. La explotación del servicio se puede hacer por gestión directa o indirecta. Por lo tanto, el ayuntamiento es el que deviene responsable del buen fin de la autorización otorgada, como titular y explotador del mismo, sin perjuicio de poder gestionarlo indirectamente.

Además, el hecho de disponer de la autorización para ocupar el dominio público marítimo-terrestre no exime al titular de obtener las licencias, los permisos y las otras autorizaciones que sean exigibles por otras disposiciones legales. Por lo tanto, el hecho de que el chiringuito tenga una autorización de ocupación no exime de obtener la licencia ambiental o el permiso municipal ambiental para desarrollar una actividad, cuyo objeto debe ser compatible con el concepto de “servicios de temporada en las playas” y debe respetar la normativa vigente en materia de contaminación acústica.

5.11.6. Las fiestas populares en la calle o en espacios públicos

Existe una cierta tendencia de la Administración local a relajar o rebajar los estándares de intervención administrativa cuando se trata de actividades recreativas con motivo de la celebración de fiestas populares o verbenas. Son actos autorizados por la Administración local, que se celebran normalmente en lugares al aire libre o en lugares no preparados acústicamente para estas actividades extraordinarias, como por ejemplo centros de barrio, polideportivos municipales, espacios abiertos, etc., y que se desarrollan sin muchos

miramientos, en lo que concierne al establecimiento de condicionantes, tanto en referencia a la limitación horaria, como en lo que respecta al establecimiento de condicionamientos dirigidos a minimizar los efectos del desarrollo de la actividad.

¿Quiere decir esto que tenemos que renunciar a festejar las tradiciones? No, pero hay que intentar encontrar un cierto equilibrio entre, por una parte, el derecho de los vecinos a descansar y a no sufrir intromisiones sonoras en su domicilio más allá de lo que están legalmente obligados a soportar y, por otra, el derecho al ocio, concretado en la realización de las actividades culturales y festivas con interés social y arraigo.

Por lo tanto, al conceder la autorización municipal hay que determinar, por ejemplo, cuál puede ser la ubicación de los altavoces más apropiada para evitar incidencias acústicas innecesarias; determinar la instalación de limitadores de sonido; establecer un horario de finalización de la actividad que, en ningún caso, debería ir más allá de lo que establece la Orden de la Generalitat en materia de horarios de los establecimientos públicos dedicados a las actividades recreativas; y, muy especialmente, hacer efectivo el derecho a la información vecinal, esto es, advertir con tiempo suficiente a los vecinos que puedan verse afectados por la celebración de las actividades en la calle o en un espacio abierto, en aplicación del artículo 9.4 de la Ley 10/1990, ya que la información previa de la celebración de un espectáculo o actividad pacífica mucho y temple los ánimos.

Asimismo, la Administración local también debería valorar si los emplazamientos escogidos para realizar estas actividades son los más idóneos o acertados, en el caso de que estén próximos a zonas residenciales, de manera que se estudie la posibilidad de encontrar espacios alternativos que puedan amortiguar los efectos de esta situación.

A estos efectos, puede ser útil tener como referencia el pronunciamiento del Tribunal Supremo ante la reclamación de una comunidad de propietarios, con

motivo de la celebración de espectáculos cerca de su domicilio durante las festividades de la Semana Negra de Gijón. El Tribunal Supremo concluyó que, puesto que se había comprobado que los ruidos producidos superaban ampliamente los límites de la Ordenanza, las actuaciones no se podían emplazar en ediciones sucesivas en el parque donde se habían ido desarrollando hasta el momento y que, en ningún caso, era válido el argumento de relativizar las molestias porque éstas se limitaban a unos cuantos días al año.

5.11.7. Un caso aparte: los ruidos por la concentración de personas en la calle al margen de cualquier local donde se desarrolle una actividad recreativa

No hay una varita mágica que pueda resolver definitivamente este problema, pero junto con la voluntad política y las ganas de ponerse manos a la obra, hay algunos instrumentos jurídicos que pueden ayudar a las administraciones locales a combatir o a hacer frente a estas situaciones.

Desde un punto de vista negativo, lo que no puede hacer la Administración local es aparcarse sus funciones y mostrarse inactiva, por el hecho de considerar que la concentración de personas en determinados espacios públicos es la expresión del ejercicio del derecho fundamental de reunión. A este respecto, cabe manifestar que la concentración de gente en la calle no responde al ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como recoge la ley orgánica que lo regula. La ley lo define como la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas con una finalidad determinada, y añade que la realización de reuniones en lugares de tránsito público requiere una comunicación previa a la autoridad gubernativa.

Es por ello que, si la conducta de quienes se encuentran en la vía pública puede llegar a perturbar el descanso de los vecinos, nos hallamos ante un uso abusivo del dominio público, incompatible con el uso común general. ¿Qué puede hacer el ayuntamiento? ¿De qué instrumentos dispone para hacerle frente?

El consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública es un factor que no favorece la consecución de la tranquilidad pública. La Administración local puede prohibir, por medio de sus ordenanzas, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y en los demás lugares de concurrencia pública por razones de seguridad pública, en aplicación del artículo 18 de la Ley 20/1985, sobre prevención y asistencia en materia de sustancias que puedan generar dependencia, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 8/1998, de 10 de julio.

Así, las prohibiciones que puedan contener las ordenanzas municipales sobre el uso de las vías públicas pueden ampararse también en las disposiciones que recogen los artículos del 139 al 141 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Estos artículos se incorporaron bajo un nuevo título XI a la LBRL, con la finalidad de que, bajo los criterios de antijuridicidad establecidos para las infracciones correspondientes y la escala de sanciones fijada, los ayuntamientos pudiesen cumplir el principio de legalidad a la hora de establecer el régimen sancionador en diversas materias que no tienen soporte en la legislación sectorial. De este modo, nos encontramos con infracciones producidas por la perturbación relevante de la convivencia que afectan de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, siempre y cuando se trate de conductas que no encajen dentro del régimen sancionador de la Ley orgánica de seguridad ciudadana (LOSC) y con infracciones que consisten en el impedimento del uso de un espacio público por parte de una u otras personas con derecho a utilizarlo, entre otros.

Asimismo, la LOSC, como ya hemos apuntado a lo largo de este estudio, habilita a los ayuntamientos para especificar, por medio de las ordenanzas locales, los tipos que se correspondan con las infracciones, cuya sanción se atribuya a la competencia de los alcaldes. ¿Cuáles son estas infracciones? Las infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas, y también las infracciones leves tipificadas en los apartados *g)*, *h)* *i)* y *j)* del artículo 26. Hay que precisar que, en

materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, nos tenemos que remitir a la legislación sectorial dictada por Cataluña en esta materia y que, como ya hemos visto, contiene la Ley 10/1990. En cuanto a los apartados del artículo 26, con relación a la cuestión que nos ocupa, encontramos la desobediencia a los mandamientos de la autoridad o de sus agentes en aplicación de lo que dispone la LOSC; la alteración de la seguridad colectiva o el hecho de originar desórdenes en las vías, los espacios o los establecimientos públicos, y todas las infracciones que no sean calificadas de graves o muy graves, pero que constituyan incumplimientos de las obligaciones o la vulneración de las prohibiciones que establecen la ley o las leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana.

¿Cómo establecemos la frontera entre las disposiciones del nuevo título XI de la LBRL y algunas de las disposiciones que contiene la LOSC? Dicho de otra manera, ¿cuándo la conducta perturbadora se puede subsumir en alguno de los tipos del régimen sancionador de la LOSC? Para responder a esta cuestión puede ser útil remitirnos a la sentencia del Tribunal Constitucional 25/2004, de 26 de febrero de 2004, que hace referencia a la doctrina del Tribunal sobre el concepto de *seguridad pública*. La seguridad pública se refiere a la protección de las personas y los bienes, y al mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano. Sin embargo, no toda la seguridad de las personas y los bienes, ni toda la normativa encaminada a alcanzarla o preservar su mantenimiento puede encajar, porque, si así fuese, casi todas las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública. Por lo tanto, debemos guiarnos por un concepto más estricto de seguridad pública caracterizado, en consecuencia, porque hace referencia a situaciones o productos susceptibles de ocasionar graves riesgos para las personas y los bienes, hecho que exige la adopción de medidas de una intensidad especial, es decir, requiere una intervención administrativa extraordinaria. La LOSC abarca fundamentalmente materias concretas susceptibles de originar riesgos ciertos que puedan afectar de manera directa y grave la seguridad de las personas y los bienes, tomando en consideración fenómenos colectivos que impliquen la aparición de amenazas, coacciones o

acciones violentas con graves repercusiones, tanto en el funcionamiento de los servicios públicos como también en la vida ciudadana. En síntesis, la LOSC hace referencia a los aspectos que, de manera especialmente intensa, puedan originar riesgos para las personas y los bienes o perturbar la pacífica convivencia. Cuando se tenga que recurrir a la adopción de medidas extraordinarias para garantizar el desarrollo ordenado de un acontecimiento, éstas se inscriben dentro del concepto de seguridad pública.

La sentencia dictada por el TSJ de Andalucía, de referencia Aranzadi 1338/2001, es bastante ilustrativa al referirse a la pasividad del Ayuntamiento de Sevilla para hacer frente a las molestias causadas a los vecinos por los jóvenes que se concentran durante los fines de semana en las calles de la ciudad, consumiendo bebidas alcohólicas hasta altas horas de la madrugada, en un fenómeno calificado de *movida*. Si bien el Ayuntamiento reconoce que no puede hacer uso de métodos represivos salvajes y que la responsabilidad de los padres, los educadores y la sociedad en general no es ajena al fenómeno, porque la falta de educación, cultura solidaria y civismo de los jóvenes es la causa de los efectos indeseables de este fenómeno social, lo que se está haciendo es revisar la inactividad municipal denunciada por los vecinos afectados, centrada en la petición de impedir el consumo de bebidas alcohólicas en la calle y la utilización de aparatos musicales de gran potencia, de controlar el ruido de las motocicletas y facilitar la libre circulación de los vecinos a pie y en vehículo hacia sus domicilios. Por ello, el Tribunal llega a la conclusión de que la permisividad, por una parte, y la inactividad municipal, por la otra, han contribuido a las molestias y los ruidos, que son los que impiden el descanso de los vecinos en la zona. A continuación reproducimos, por su claridad y precisión, una parte del fundamento jurídico quinto y sexto de la sentencia mencionada:

“En efecto no basta con regular mediante las oportunas ordenanzas la protección del medio ambiente, la prohibición de venta de alcohol fuera de los establecimientos que tengan licencia para ello, la limpieza en los lugares públicos, sino que con los medios adecuados hacer efectivas dichas ordenanzas

impidiendo se sobrepasen los límites de emisión de ruidos procediendo al cierre de los establecimientos que lo incumplan e incluso dispersando las concentraciones de jóvenes cuando se sobrepasan dichos límites. No se trata de ejercer una represión policial, sino dentro de los límites de dicha función denunciar una y otra vez las infracciones administrativas, incomodar y disuadir sin descanso a los jóvenes en sus comportamientos y no favorecer mediante cortes de tráfico y vallas dichas concentraciones, porque los derechos de los jóvenes a expresarse y reunirse encuentran sus límites en los derechos de los demás ciudadanos a la libre circulación, al descanso y a la propia vida entendida en un sentido amplio, no sólo físico, que se ven menoscabados al no adoptar la Administración demandada las medidas adecuadas y suficientes para paliar al menos en parte los efectos negativos concretados en el presente proceso.” “[...] de lo actuado se deduce cierta inactividad que perjudica indudablemente a los vecinos de la zona [...] exceso de ruidos que impiden el descanso nocturno y otras molestias que no tienen el deber jurídico de soportar y que se pueden paliar, si la Administración en el ámbito de su competencia no hace dejación de su función y adopta cuantas medidas sean necesarias para exigir el cumplimiento de la Ley haciendo posible que el ejercicio de un derecho por parte de un sector de la población no menoscabe los derechos de los vecinos de la zona en la que se concentran. Ciertamente dichas medidas resultan impopulares y pueden tener un coste electoral por parte del sector afectado, pero no hay que olvidar que la Administración, como proclama el artículo 103 de la Constitución, debe servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho así como a los fines que la justifican.”

Si el ayuntamiento no dispone de suficientes efectivos para parar las situaciones que se producen normalmente en “puntos calientes” conocidos de la ciudad o la villa, consideramos que es necesario tener previstos con anticipación los mecanismos que se deban aplicar fruto de los principios que presiden las relaciones entre las administraciones públicas con competencias sobre seguridad ciudadana, recogidos en la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña. La entrada en vigor de esta ley

estableció, con carácter imperativo, la constitución de las juntas locales de seguridad en todos los municipios que tengan policía local. La junta debe ser el órgano adecuado en el que debatir y definir las estrategias para mantener y garantizar el orden público con todos los miembros que la componen. Es por ello que el control que tiene que realizar la policía local con la colaboración de los Mossos d'Esquadra puede ser una buena medida preventiva y de carácter disuasorio, si se efectúa de manera constante.

5.12. DOS ASIGNATURAS PENDIENTES

5.12.1. El acondicionamiento acústico de las viviendas

Al analizar los factores que contribuyen a la prevención contra la contaminación acústica, con frecuencia se obvia o se relativiza la importancia que tiene un control eficaz de las características constructivas a las que están sujetas las viviendas. A este efecto, nos remitimos al análisis normativo que, sobre esta cuestión, se hizo en el informe presentado al Parlamento correspondiente al ejercicio de 2004, dentro del apartado relativo al *Medio Ambiente* y bajo el epígrafe “La protección contra la contaminación acústica”, al cual se puede acceder a través de la web de la institución: www.sindic.cat.

Para actualizar lo que se dijo en el informe, añadimos que el Estado aprobó el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código técnico de la edificación (CTE), que, con relación a las exigencias básicas de protección frente al ruido, remite a la Norma básica de la edificación NBE-CA-1988, *Condiciones acústicas de los edificios*, hasta que se apruebe el Documento básico sobre el ruido. Cabe destacar que el artículo 5 del Real Decreto 314/2006 dispone que son responsables de aplicar el CTE los agentes que participan en el proceso de la edificación, según lo establecido en el capítulo III de la Ley de ordenación de la edificación, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (LOE). Estos agentes son: el promotor, el proyectista, el constructor, el director de obra, el

director de la ejecución de la obra, las entidades y los laboratorios de control de la calidad de la edificación y los suministradores de productos.

¿Quiere eso decir que la Administración está exenta de responsabilidades? A nuestro entender, no. La normativa está dirigida a facilitar que los propietarios de viviendas identifiquen a los agentes contra los cuales pueden ejercitar la responsabilidad civil por los vicios o los defectos de las instalaciones que se ocasionen por el incumplimiento de los requisitos de habitabilidad del artículo 3.1.c) de la LOE, entre los que está la protección contra el ruido. No obstante, eso no impide que la Administración utilice los medios que tenga a su alcance para asegurarse de que, cuando concede la cédula de habitabilidad, lo está haciendo a viviendas que cumplen cada una de las disposiciones del anexo I del Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios de viviendas y de la cédula de habitabilidad, como la que contiene el apartado 2.3.5 del anexo cuando señala “estar aislada térmicamente y acústicamente según la normativa vigente aplicable”.

¿Cómo lo puede hacer la Administración? El artículo 13.2 de la Ley 16/2002 establece que, antes de otorgar los permisos y las licencias correspondientes, el ayuntamiento tiene que comprobar que se cumplen las medidas dirigidas a proteger los edificios de nueva construcción que se ubiquen en las zonas de ruido; medidas que se deben adoptar de acuerdo con las Normas básicas de edificación (NBE). Estas medidas, como, por ejemplo, la disposición de dependencias de uso sensible al ruido en la parte del edificio opuesta al ruido, la insonorización de los elementos de construcción, las medidas de construcción o reordenación susceptibles de proteger el edificio contra el ruido, el apantallamiento por motas de tierra o barreras artificiales en la proximidad de la infraestructura, se tienen que adoptar, como mínimo, con relación a las construcciones ubicadas en las zonas de ruido, que son los sectores del territorio afectados por la presencia de infraestructuras de transporte viario, ferroviario, marítimo y aéreo. Ahora bien, ¿qué sucede con las construcciones no ubicadas en las zonas de ruido? Si la Ley 16/2002 no dice nada al respecto, ¿eso quiere

decir que no se tienen que adoptar estas medidas? Consideramos que las medidas descritas anteriormente son específicas para las construcciones en las zonas de ruido, pero eso no quiere decir que la NBE no se pueda aplicar en otras zonas, precisamente porque esta concreta norma no hace distinciones. De todos modos, puesto que se podría percibir en el redactado de la Ley 16/2002 un menor nivel de exigencia hacia las construcciones no ubicadas en las zonas de ruido, el 17.6.2004 (BOPC núm. 69) se publicó una proposición de ley de modificación de la Ley 16/2002, con el objetivo de establecer un nivel de exigencia más alto del que actualmente establece la legislación catalana, ya que incorporaba un plus de protección con relación a la contaminación acústica causada por defectos de construcción de las viviendas. En este sentido, se incorporaba un nuevo artículo 13 bis, relativo a las normas de protección para las nuevas construcciones, que añadía que, para obtener la licencia de ocupación de los edificios, además de los certificados que determine la legislación vigente, se exigen los certificados acreditativos del aislamiento acústico de los elementos que constituyen los cierres verticales de fachada y paredes medias, el cierre horizontal y los elementos de separación con salas que contengan fuentes de ruido. Esta proposición de ley no fue tomada en consideración por el pleno, el 22.11.2004 (BOPC núm. 116).

Si no se acredita el cumplimiento de las condiciones acústicas, la Administración no debería otorgar el permiso, como por ejemplo la licencia de primera ocupación, en el caso de los ayuntamientos, o la cédula de habitabilidad, en cuanto al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, y el procedimiento tendría que quedar en suspenso hasta que se acreditara su cumplimiento. ¿Cómo se acredita el cumplimiento de las condiciones acústicas? Si el ayuntamiento no tiene medios para hacerlo por su cuenta, hay que recurrir a los certificados que pueda emitir una EAC especializada en el sector acústico. En cualquier caso, este tema no es de orden menor, teniendo en cuenta que hoy en día la vivienda constituye una de las inversiones más sacrificadas en el transcurso de nuestra vida.

En este sentido, la Ordenanza tipo sobre el ruido y las vibraciones de la Diputación de Barcelona recoge en el artículo 10 una medida dirigida a comprobar si los niveles de aislamiento se ajustan a lo que se había especificado sobre el papel. De este modo, se establece que el ayuntamiento pueda exigir los certificados de las medidas de aislamiento *in situ* de una muestra representativa de los elementos principales, como mínimo, en la fachada y en las separaciones horizontales, y también en las separaciones verticales entre vecinos diferentes.

A todo eso, ahora también debe añadirse el Decreto 21/2006, de 14 de febrero, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecosuficiencia en los edificios, cuyo artículo 5 define los parámetros ambientales en edificios de viviendas.

5.12.2. Los aparatos de aire acondicionado

Los progresos de la técnica y la competitividad del mercado han hecho posible que algunas instalaciones que años atrás estaban al alcance de un sector muy reducido de la población se hayan expandido de tal forma que ahora lleguen a todo el mundo: nos referimos a los aparatos de aire acondicionado. Se trata de instalaciones que aumentan el confort de las viviendas al mismo tiempo que, a veces, por una instalación deficiente, juegan en detrimento de la tranquilidad de otros individuos, que las sufren.

¿Cómo resolver esta problemática, que también se inscribiría dentro del ámbito de las relaciones vecinales, y que genera muchas denuncias a la Administración local y, de resultas, a esta institución?

La NBE mencionada anteriormente, sobre condiciones acústicas en los edificios, incluye en el anexo II lo que llama *condicionantes del medio*. Señala que conocer las fuentes de ruidos exteriores e interiores en los edificios es importante para fijar el aislamiento acústico exigible a los edificios en función de los condicionantes del medio. También destaca la importancia de conocer

estas fuentes de ruido para poder buscar soluciones que permitan cumplir las exigencias de la norma. El apartado 2.2.1.5 del anexo mencionado hace referencia a las instalaciones de climatización, indicando lo que ya sabemos: que facilitan la propagación de ruidos y vibraciones procedentes de la maquinaria a lo largo de sus conductos y constituyen, además, una vía de transmisión de ruidos entre recintos próximos. Se establece que la propagación del ruido entre los conductos se puede reducir mediante el revestimiento de las superficies interiores con materiales absorbentes. También señala que una fuente adicional del ruido son las rejillas, que exigen un diseño aerodinámico especialmente cuidadoso y una disminución de la velocidad de impulsión. Finalmente, indica que la instalación de los aparatos se debe llevar a cabo de forma que se evite la transmisión de energía acústica a la estructura del inmueble, mediante soportes y dispositivos elásticos. Al margen de estas instalaciones, resulta interesante tener en cuenta otros apartados que hacen referencia a los electrodomésticos, a las actividades de las personas (pasos, conversaciones) o equipos de reproducción sonora, entre otros.

La Ordenanza tipo sobre el ruido y las vibraciones de la Diputación de Barcelona, recoge, en el artículo 11, aspectos relativos a las instalaciones comunitarias, como por ejemplo los aparatos de aire acondicionado. Las disposiciones que contiene pueden ser útiles también para las instalaciones individuales de aire, como por ejemplo el hecho de que se evite la instalación de ventiladores y extractores orientados hacia jardines, galerías, ventanas y balcones del vecindario; que tengan que estar provistos de elementos silenciadores, y que deban tener dispositivos adecuados en las entradas y salidas de aire para evitar la emisión de tonos puros hacia el vecindario.

Todo esto nos lleva a recordar la conveniencia de que los ayuntamientos regulen la instalación de aparatos de aire acondicionado y equipos de ventilación por medio de una ordenanza que recoja de manera conjunta tanto las disposiciones en materia acústica, como las condiciones de instalación, como por ejemplo: dónde se pueden instalar, las distancias que se deben respetar en cuanto a la

salida del aire caliente, la prohibición del derramamiento y, por lo tanto, la obligación de canalizar el agua de condensación de los aparatos para evitar su evacuación directa a la vía pública, etc. En cierta manera, eso facilitaría, a nuestro parecer, la labor de los instaladores, quienes estarían obligados a cumplir las exigencias de la norma o a la consecución de los resultados que fija, puesto que, generalmente, las molestias que generan los aparatos no son buscadas y son fruto del desconocimiento. El incumplimiento de las prescripciones de la ordenanza permitiría, cuando menos, aplicar las medidas para proteger la legalidad ambiental y urbanística.

Asimismo, es necesario que las administraciones potencien la difusión de esta normativa, en términos claros y sencillos, con la posibilidad de redirigir a un servicio de atención telefónica o por correo electrónico las consultas y las dudas que pueda generar su lectura entre los sectores de la población que intervienen más directamente en la instalación de los aparatos, como por ejemplo: los puntos de venta, el gremio de instaladores, etc.; además de que promuevan un contrato de instalación tipo que incorpore una cláusula de responsabilidad de la empresa instaladora cuando la instalación deficiente del aparato sea la causa de la contravención de la normativa acústica. La empresa debería hacerse cargo de la ejecución de los requerimientos medioambientales de la administración competente dirigidos al titular del aparato.

5.13. LA NECESIDAD SOCIAL. LA NECESIDAD DE UN ESPACIO SIN RUIDOS

Más allá del planteamiento, más o menos casuístico, que se ha intentado hacer de los distintos casos y circunstancias en que se puede encontrar la Administración a la hora de hacer frente a las denuncias, consideramos que podemos afirmar que una de las herramientas básicas necesarias para afrontar con un cierto éxito estas situaciones es hacer nacer y crecer la sensibilidad por la materia. Sensibilidad, que quiere decir, para toda la población y para cada cual en el papel que le corresponde, fomentar un cambio en la educación del ocio, e introducir e inculcar la cultura del silencio. Sensibilidad, que quiere decir,

haciendo uso de una palabra que se ha introducido con gran facilidad en nuestro lenguaje cotidiano, la empatía hacia la situación padecida, es decir, comprender a aquél que sufre la agresión acústica y ponernos en su piel, una vez constatada la realidad del objeto denunciado. Y, por lo tanto, responder a esta situación para garantizar la protección de los derechos fundamentales en riesgo; derechos fundamentales a la vida personal y familiar, a la inviolabilidad del domicilio y a la integridad física y moral que, tal y como ha ido señalando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos –jurisprudencia que han hecho suya el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los demás tribunales y juzgados–, se pueden ver lesionados ante la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido; ruidos objetivamente calificados de evitables e insoportables, que, en función de la saturación acústica que soporte la persona, pueden llegar a poner en peligro grave e inmediato la salud. Sensibilidad, que significa que los poderes públicos se coordinen y cooperen, y que desplieguen tanto las medidas, las herramientas y los instrumentos de control de la contaminación acústica, como también las ganas de intervenir; no sólo porque los poderes públicos están normativamente obligados a hacerlo, sino porque lo sienten como alguna cosa propia que no se puede tolerar. Esta intervención es imprescindible si se quiere llegar a atajar las incesantes condenas de responsabilidad patrimonial por inactividad o pasividad de la Administración local, en el ejercicio de las tareas de prevención, corrección y sanción de las situaciones causantes del ruido denunciadas por sus vecinos.

No queremos acabar este pequeño estudio sin dejar de exponer alguna sugerencia que podría ser útil para ayudarnos a todos juntos a *hacernos caer en el silencio*. Al igual que se han creado, a raíz de la ley reguladora de las medidas sanitarias contra el tabaquismo, los llamados *espacios sin humo*, ¿no nos podría ayudar a tomar conciencia de este problema la creación *de espacios sin ruido*? ¿Por qué no comenzamos a trasladar estos *espacios sin ruido* a determinadas áreas de nuestras ciudades o municipios, áreas en las que, por sus características singulares, se considere conveniente alcanzar una calidad acústica de interés especial? ¿No se podría fomentar este interés en la voluntad

de desarrollar un turismo tranquilo, amante del silencio y la quietud, como recurso turístico de especial protección?

En esta línea, y subiendo un nivel, apuntaríamos la posibilidad de desarrollar un régimen específico, el de los *municipios no ruidosos*, al amparo del artículo 30 de la LBRL. Este artículo remite a las leyes sobre el régimen local de las comunidades autónomas la posibilidad de establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para los que cumplan otras características que lo hagan aconsejable, a modo de ejemplo, los de carácter histórico-artístico o con predominio de actividades turísticas. ¿Por qué no se establece entonces una nueva categoría de *municipios no ruidosos*? El establecimiento de un régimen especial con esta categoría de municipios permitiría, en la regulación legislativa de la materia, incorporar medidas de fomento, de conservación, de planificación y de promoción, y también el establecimiento de ayudas y subvenciones y otros estímulos económicos y fiscales (como por ejemplo, exenciones tributarias).

Si pensamos que quizás esta propuesta sea demasiado atrevida, la podemos suavizar con una subclasificación dentro de la categoría de municipios turísticos, que facilitaría la posibilidad de establecer una subcategoría: el municipio que opta por un turismo de calidad bajo la fórmula de *municipio no ruidoso*.

Por último, cabe mencionar la propuesta aceptada que la institución del Síndic de Greuges planteó ante el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. En aquella actuación se pretendía implicar al Departamento en la determinación de ampliar las categorías de servicios que son susceptibles de acogerse a la obtención del distintivo de garantía de calidad, al observar que el Departamento había dictado diversas resoluciones que establecían criterios ambientales para otorgar el distintivo de garantía de calidad ambiental a distintos sectores de servicios, como por ejemplo los talleres de vehículos, los establecimientos hoteleros, las instalaciones juveniles, las masías rurales, etc. Se trataba de poder

incorporar también las actividades musicales (discotecas, bares musicales, etc.) y las actividades de restauración, dentro de los sectores con posibilidades de conseguir, después del cumplimiento de una serie de requisitos, el distintivo de calidad.

Dada la innegable incidencia en el medio ambiente que tiene el sector de las actividades recreativas, desde el punto de vista de la contaminación acústica que éstas generan, se trataba:

- por una parte, de fomentar que los titulares de estos establecimientos obtuviesen el distintivo para conseguir, a su vez, una mayor sensibilización de este sector concreto en el cumplimiento de los requerimientos de calidad ambiental que recogiese la resolución correspondiente; y
- por la otra, de que este hecho contribuyese, sin duda, a mejorar la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la repercusión, a veces desfavorable, que genera la implantación de estos establecimientos.

Esta sugerencia de la institución fue atendida por el Departamento, que nos indicó que, con carácter previo a nuestro escrito, ya estaba explorando la aplicación del distintivo de garantía de calidad en el sector de las actividades recreativas, y que había iniciado los trámites legales para presentar la iniciativa al órgano que debía evaluar su viabilidad.

5.14. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES³⁵

Problemas acústicos derivados de las actividades

- 1) La Administración no debe tolerar el funcionamiento de actividades sin la licencia ambiental, la autorización ambiental, la licencia de apertura de

³⁵ Se han destacado con negrita aquellos puntos en los que se formula una recomendación al legislador o a las correspondientes administraciones implicadas.

establecimiento o sin que hayan cumplido el régimen de comunicación previa, y aún menos, si éstas producen molestias.

- 2) Convendría que la Ley 3/1998 (LIIAA) recogiese expresamente que las actividades de los anexos I y II que no disponen de la autorización ambiental o de la licencia ambiental son consideradas clandestinas y pueden ser clausuradas.
- 3) Las denuncias por ruidos de una actividad, cuya licencia o autorización se está tramitando, nos advierten de la existencia de posibles deficiencias en el ámbito acústico. La falta de título jurídico que habilite su funcionamiento debería comportar la orden de cierre correspondiente, que se tendría que ejecutar subsidiariamente ante el incumplimiento voluntario por parte del titular.
- 4) El control inicial es la pieza clave en el procedimiento que habilita la puesta en marcha de la actividad. La realización del control inicial requiere que la actividad se ponga en pleno funcionamiento. En cambio, el resultado de la evaluación del control no se obtiene de forma inmediata. Por lo tanto, es preciso que el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda regule detalladamente la actuación de control inicial para determinar en qué momento, una vez realizada la actuación de control, la actividad está habilitada para funcionar.
- 5) Es necesario que los ayuntamientos aprueben la reglamentación municipal de la LIIAA para determinar con precisión quién debe llevar a cabo el control de las actividades de los anexos II.2 y III (en este último caso cuando el ayuntamiento haya sustituido el régimen de comunicación por el sistema de licencia de apertura de establecimiento): si la propia administración o una entidad ambiental de control (EAC).

- 6) El control inicial es una medida preventiva que, por sí sola, no garantizará por siempre el cumplimiento de los límites establecidos en la legislación vigente. Es por ello que las administraciones deben mantener una actitud de vigilancia permanente o periódica, ya sea de oficio, ya sea a raíz de las denuncias vecinales.
- 7) **Se necesita una disposición normativa expresa que dé respuesta a la incertidumbre sobre el momento a partir del cual hay que llevar a cabo el primer acto de control periódico o de verificación de las actividades del anexo III, con licencia otorgada de conformidad con el Reglamento de actividades clasificadas (RAC), y con relación a las cuales la LIIAA no tiene establecido ningún proceso de adecuación.**
- 8) **Se debe corregir la deficiente técnica legislativa que acostumbra a incluir dentro del régimen sancionador las multas coercitivas, las cuales no tienen carácter sancionador, sino que son un medio de ejecución forzosa de los actos administrativos.**
- 9) Para decretar la clausura de una actividad que incumple reiteradamente los requerimientos de adecuación a la LIIAA no es preciso pasar previamente por la imposición de tres multas coercitivas.
- 10) Es más costoso paralizar una actividad o una instalación en funcionamiento que posponer su inicio porque no cumple los requisitos que establece la norma. Si se aplicase con rigor la disposición normativa que supedita la puesta en marcha de la actividad al resultado del control inicial favorable, no se producirían, con toda seguridad, muchas de las denuncias que llenan las mesas de los técnicos municipales.
- 11) Los responsables municipales y autonómicos encargados de instruir la solicitud de autorización y la licencia ambiental, respectivamente, tienen que verificar que la documentación aportada incorpore el estudio de impacto

acústico, y sucede lo mismo con cualquier otra actividad e instalación sometida a la licencia de obras, o con los actos de intervención municipal susceptibles de generar ruidos y vibraciones.

Problemas acústicos derivados del comportamiento vecinal

- 12) Los ruidos provenientes de los usuarios en la vía pública no quedan recogidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de protección contra la contaminación acústica de Cataluña, puesto que es una cuestión fronteriza con la protección del orden público y la seguridad pública. Sin embargo, las ordenanzas municipales sí pueden tipificar infracciones relacionadas con este aspecto, gracias a la habilitación que les concede la Ley del ruido estatal y los artículos 139 a 141 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL), en la modificación introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.
- 13) El tratamiento de los conflictos derivados de las molestias ocasionadas por los ruidos de animales domésticos o por el comportamiento vecinal se debería reconducir a iniciativas mediadoras para conseguir una salida dialogada al problema.
- 14) Es preciso que los ayuntamientos regulen las relaciones de vecindad por medio de las ordenanzas municipales, que deben contener órdenes y directrices claras para que la policía local o las demás fuerzas y cuerpos de seguridad, en los municipios donde no haya policía local, sepan cómo actuar ante el creciente número de situaciones incómodas o molestas que encajan en este ámbito.

La LIIAA y el enrevesado juego del silencio administrativo

- 15) La solicitud de autorización ambiental no resuelta dentro de plazo se puede entender desestimada por silencio negativo, por lo que hay que entender que

el apartado de la LIIAA correspondiente está derogado porque contraviene la ley básica del Estado.

- 16) En el cómputo del plazo del procedimiento para el otorgamiento de la licencia o la autorización ambiental se deben tener presentes los supuestos de interrupción del plazo que establece el artículo 45.2 de la Ley 30/1992, a los cuales la LIIAA se debería haber remitido expresamente para mayor claridad.
- 17) La licencia o la autorización ambiental que se pueda considerar otorgada por silencio positivo no habilita por sí sola la puesta en marcha de la actividad, hasta que no se demuestre que dispone de un control inicial con resultado favorable.

La externalización de las potestades públicas de control e inspección

- 18) **El Gobierno de la Generalitat tendría que impulsar la aprobación de un reglamento que ampliase el alcance del campo de actuación de las entidades ambientales de control a las tareas de inspección ambiental, como mínimo en el campo acústico (artículo 27.2 de la Ley catalana, 16/2002, de protección contra la contaminación acústica).** Mientras esta ampliación no se apruebe, los ayuntamientos pueden contratar la prestación de servicios de apoyo en este campo con las EAC que estén capacitadas para hacerlo.

Los niveles sonoros aplicables

- 19) A los municipios que no disponen de ordenanzas municipales en materia de ruidos y vibraciones, ya sea porque no las deben tener porque son más pequeños de 5.000 habitantes o bien porque aún no las han aprobado, les serán aplicables las disposiciones de la Ley 16/2002.
- 20) Las ordenanzas municipales en materia de ruidos aprobadas antes de la Ley 16/2002 ya se deberían haber adaptado a ella. Al municipio que, a estas

alturas, no tenga la ordenanza adaptada a la ley le serán aplicables únicamente las disposiciones de la Ley 16/2002.

- 21) En el proceso de adaptación a la ley, el municipio que así lo desee puede mantener las “medidas preventivas y correctoras que otorguen un grado de protección más alto”; bajo este concepto debe entenderse única y exclusivamente: niveles de inmisión más restrictivos o periodo de evaluación más corto que los que fija la Ley 16/2002. Esta aclaración conceptual debería hacerse pública para que llegase a todos los ayuntamientos que están realizando o tienen previsto efectuar los trámites correspondientes para aprobar o adaptar las ordenanzas.
- 22) Hay que encontrar algún mecanismo que impida dejar sin respuesta adecuada las molestias producidas por los ruidos de corta duración, ya que la aplicación del protocolo de medición de la Ley 16/2002 diluye su incidencia acústica, a pesar de su efectiva incidencia real.

La potestad de inspección y las medidas de policía administrativa

- 23) Se constata una carencia en el desarrollo de las disposiciones legales que todos los regímenes de inspección de actividades deberían conllevar, tanto en el marco de la LIIAA como en el marco de la Ley 16/2002, en atención a lo cual **sería deseable que, para contribuir a dotar de más claridad a estas potestades de actuación, el legislador regulase diversos procedimientos de protección de la legalidad ambiental, al margen del procedimiento sancionador, de modo similar a lo que ha hecho en el ámbito de la legislación urbanística.**
- 24) Es posible adoptar medidas cautelares o provisionales en el seno de un procedimiento distinto al sancionador: el procedimiento encaminado a restaurar el orden jurídico infringido y a proteger la legalidad ambiental.

- 25) La actuación orientada a restaurar el orden jurídico infringido no comporta la restricción de ningún derecho, puesto que el sentido común nos dice que ningún ciudadano está autorizado a desarrollar una actividad si incumple las disposiciones de la Ley 16/2002.
- 26) Los requerimientos de corrección dirigidos al titular de la actividad deben llevar aparejada una orden de cese del funcionamiento de la actividad o de los elementos causantes de las molestias mientras no se cumplan y se acredite la eficacia de las medidas correctoras ordenadas. En caso de que este cese no se efectúe de manera voluntaria, lo más operativo es ejecutarlo por medio del precinto.

Los supuestos de extinción de la licencia

- 27) El funcionamiento de una actividad con un incumplimiento demostrado de las condiciones establecidas en la licencia constituye un motivo de revocación, claramente diferenciado del procedimiento sancionador. **Sería deseable que la LIIAA recogiese expresamente la revocación como causa de extinción de la licencia o de la autorización ambiental**, teniendo en cuenta que, en esta última –la revocación de la autorización ambiental– no se puede recurrir al artículo 88 del Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales (ROAS), ya que se trata de un acto administrativo dictado por una administración autonómica.
- 28) **Sería necesario regular los supuestos de caducidad de una autorización/licencia cuando haya una interrupción o una paralización prolongada de la actividad.**
- 29) Sería conveniente que el DMAV efectuase una ordenación de los mecanismos de intervención administrativa, en el caso de las actividades sometidas al régimen de comunicación.

Las administraciones actuantes, más allá de los ayuntamientos

- 30) El incumplimiento de la normativa en materia de ruidos no es algo que la comunidad autónoma pueda dejar exclusivamente en manos de las entidades locales, especialmente cuando se trata del incumplimiento de las condiciones establecidas en esta materia en una autorización ambiental o en la aprobación de un proyecto sometido a la evaluación de impacto ambiental, los cuales son resueltos por los órganos competentes del DMAV. En este sentido, hay que tener en cuenta las disposiciones que contiene la Ley estatal del ruido, en cuanto a la potestad sancionadora, a la hora de aplicar la Ley catalana del ruido.
- 31) Sería preciso que la Ley catalana del ruido resolviese de forma clara el interrogante que se abre cuando, ante una autorización ambiental otorgada por el DMAV, el régimen sancionador de dicha ley establece la posibilidad de sancionar con la retirada temporal o definitiva de la autorización y, en cambio, atribuye la competencia para imponer las sanciones a los ayuntamientos.
- 32) El régimen sancionador de la LIIAA, en cuanto a las actividades del anexo I, debe ponerse en relación con la Ley estatal de prevención y control integrados de la contaminación, dado el carácter básico de esta última, tanto en lo referente a la cuantía de las sanciones, que son sustancialmente más elevadas que las de la LIIAA, como en lo que concierne al establecimiento de otras sanciones diferentes de las multas.
- 33) La Administración autonómica, por medio del DMAV, debe intervenir activamente para resolver la contaminación acústica provocada por el funcionamiento de una actividad situada dentro de un término municipal que produce efectos en otro municipio y, mediante el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, intervenir en el proceso de aprobación

del planeamiento urbanístico de los municipios y examinar la compatibilidad de la propuesta con la realidad urbanística de los municipios del derredor.

- 34) Los municipios que tienen una elevada concentración de establecimientos recreativos y musicales deberían tener necesariamente aparatos de medición santométrica y personal con formación especializada, ya que los problemas acústicos que se pueden generar son algo inherente a las responsabilidades asumidas por el consistorio.
- 35) Se deben buscar soluciones normativas e imaginativas para que los vecinos afectados por una situación de orden público, incivismo y contaminación acústica, que viven en municipios que no disponen de policía local, sepan adónde dirigirse para encontrar una respuesta a los hechos denunciados lo antes posible, además de impulsar la implantación de limitadores acústicos en los establecimientos públicos y actividades recreativas como sistema de autocontrol de las emisiones acústicas.
- 36) Cuando los problemas acústicos generados por una actividad, normalmente recreativa, tienen un componente de orden técnico y un componente de orden público por la actitud de la clientela al salir del local, se debería poder requerir la intervención de los Mossos d'Esquadra, aunque no estén desplegados en la zona, porque se trataría de una función vinculada a la policía del espectáculo, en aplicación de la Ley 10/1990.
- 37) **Es preciso que la Administración autonómica, en aplicación del artículo 60 de la LBRL, inste una actuación por sustitución en los casos en los que se produzca y se acredite una pasividad en el cumplimiento de las obligaciones que la ley impone a la entidad local, después de que la autonómica le haya requerido que intervenga y actúe.**

Los aparatos homologados

- 38) Se debe concienciar a los conductores de los vehículos prioritarios (servicio de policía, extinción de incendios, asistencia sanitaria en servicio urgente) de las repercusiones negativas derivadas del uso inadecuado de las señales acústicas, promoviendo cursos que incidan en este factor, efectuando recordatorios constantes y promoviendo la suscripción de convenios con asociaciones relacionadas con el transporte sanitario.
- 39) **Convendría establecer algún mecanismo que permitiese a los ayuntamientos tener la asistencia del Departamento de Trabajo e Industria para realizar las pruebas necesarias para el control acústico de los vehículos ciclomotores que, con frecuencia, generan molestias por ruidos a los vecinos.** Los Mossos d'Esquadra, por medio del Servicio Catalán de Tráfico, y la policía local son competentes para intervenir en la detección de emisiones acústicas en los vehículos superiores a las reglamentariamente fijadas y pueden proceder a la inmovilización del vehículo cuando se confirme la superación de estos niveles o cuando éste haya sido objeto de una reforma importante no autorizada.
- 40) Las ordenanzas municipales no pueden establecer límites sonoros de los vehículos más restrictivos que los que resultan de la transposición de la Directiva 97/24.
- 41) La Administración local puede reglamentar, en sus ordenanzas, el uso de las máquinas en las zonas que se consideren sensibles e, incluso, limitar las horas de su funcionamiento, de conformidad con la disposición adicional única del RD 212/2002.
- 42) En el curso de la tramitación de la licencia de obras a la que va ligada la utilización de máquinas de uso al aire libre, el ayuntamiento tiene que

recoger la máxima información posible –tipos y ubicación de la maquinaria, periodos de funcionamiento previstos, duración previsible de las obras, etc.– para ajustar las franjas horarias adecuadas para el desarrollo de las obras y para fundamentar el requerimiento de un estudio de impacto acústico.

- 43) En el procedimiento de contratación que la Administración debe seguir para llevar a cabo obras o para prestar servicios, gestionados de forma indirecta, que comporten la utilización de maquinaria susceptible de producir molestias por ruidos, es preciso que ésta incorpore las consideraciones medioambientales pertinentes, tanto en lo referente a los criterios de adjudicación del contrato, como en lo que concierne a las condiciones de ejecución.
- 44) La Administración local puede restringir mediante la ordenanza los periodos de actividad de construcción molesta durante determinados periodos del año y en determinadas zonas.

Los establecimientos públicos y las actividades recreativas

- 45) Hay que redefinir las actividades del catálogo de espectáculos, las actividades recreativas y los establecimientos públicos aprobado por Decreto 239/1999, en particular, para limar de manera clara las diferencias existentes entre los bares y los bares musicales, puesto que muchos problemas provienen de las actividades de restauración que disponen de ambientación musical.
- 46) Dentro de la función asignada por el Decreto 205/2001 a los servicios de vigilancia para determinados espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, se incluye la labor de garantizar el desarrollo normal de la actividad. La institución considera que, dentro de este concepto, se puede incluir la tarea dirigida a recordar y advertir a los clientes que no produzcan alborotos a la salida del local, si bien sería conveniente que la norma fuese más explícita.

- 47) **Es preciso que los ayuntamientos regulen las densidades de los usos, estableciendo distancias mínimas y otras limitaciones, para evitar que la compatibilidad o la coexistencia de los usos residencial y recreativo o lúdico vayan en detrimento de quienes tienen su residencia en la zona.**
- 48) Cuando se prevea la creación de un área residencial al lado de una gran empresa o polígono industrial, la Administración local debería establecer una zona de descompresión, ya que las fronteras del sonido no tienen una barrera territorial.
- 49) Las ordenanzas locales, en materia de ruidos, tienen que concretar el procedimiento que hay que seguir para declarar una zona acústica de régimen especial (ZARE). Las zonas ZARE están pensadas para las áreas en las que se produce una elevada contaminación acústica, debido a la presencia de numerosas actividades, y recogen un régimen especial de actuaciones para conseguir la progresiva disminución del ruido en el ambiente exterior en la zona.
- 50) La reducción horaria en cuanto al horario de cierre de las actividades recreativas fijado en la Orden de 1.7.1994 es una herramienta respecto de locales concretos o para locales concentrados en determinadas zonas que, por su situación, generen molestias a los vecinos de viviendas.
- 51) **Es conveniente que los ayuntamientos regulen, por medio de una ordenanza, el régimen jurídico aplicable para poder acceder a una autorización para ocupar el dominio público con la colocación de un velador o una terraza. La decisión sobre el otorgamiento de la autorización no se agota con el título competencial relativo al dominio público, sino que se deben tener en cuenta otros condicionantes jurídicos, como por ejemplo la protección del medio ambiente.**

- 52) La celebración de actividades culturales y festivas con interés social y arraigo no debe hacer perder de vista las repercusiones medioambientales, especialmente acústicas, que pueden ocasionar. Por este motivo, a la hora de autorizarlas, es preciso fijar todos los condicionantes posibles para evitar las incidencias acústicas innecesarias y valorar los emplazamientos escogidos, además de advertir con tiempo suficiente a los vecinos que se puedan ver afectados por estas celebraciones.
- 53) La Administración local puede prohibir, por medio de sus ordenanzas, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública y en los demás lugares de concurrencia pública, por razones de seguridad pública.
- 54) El control policial, que debe llevar a cabo la policía local con la colaboración de los Mossos d'Esquadra, puede ser una medida preventiva y disuasoria si se efectúa de manera constante, para parar las situaciones que se producen en “puntos calientes” de la ciudad o la villa.

Dos asignaturas pendientes: el acondicionamiento acústico de las viviendas y los aparatos de aire acondicionado

- 55) Puesto que, para la mayoría de los ciudadanos, la vivienda constituye hoy en día el grueso más importante de sus inversiones, es necesario que las administraciones se impliquen activamente en el proceso de otorgamiento de la licencia de primera ocupación y la cédula de habitabilidad de las viviendas. La licencia y la cédula sólo se tienen que dar cuando se haya verificado, entre otros aspectos, que el aislamiento térmico y acústico, según la normativa vigente aplicable, que hoy en día es la NBE-CA-1988, es correcto. En caso de que las administraciones no lo puedan hacer por su cuenta, hay que recurrir a los certificados que pueda emitir una EAC especializada en el sector acústico.

56) **Conviene que los ayuntamientos regulen por medio de una ordenanza la instalación de aparatos de aire acondicionado y equipos de ventilación que recoja, no sólo las disposiciones en materia acústica, sino también las condiciones de instalación.** Esta regulación contribuiría, sin duda, a facilitar el trabajo de los instaladores, ya que, en la mayoría de los casos, las molestias que estos aparatos generan no son buscadas y son fruto del desconocimiento de la norma. Al mismo tiempo, las administraciones deberían potenciar la difusión de la normativa entre todos los sectores que intervienen más directamente en la instalación de los aparatos, además de estudiar la posibilidad de promover un contrato de instalación tipo que incorpore una cláusula de responsabilidad de la empresa instaladora, cuando la instalación deficiente del aparato sea la causa de la contravención de la normativa acústica.

La necesidad social. La necesidad de un espacio sin ruidos

57) Para afrontar con cierto éxito los problemas acústicos es preciso hacer nacer y crecer la sensibilidad por la materia, tanto entre la población como entre los poderes públicos.

58) Para tomar conciencia de este problema se deben impulsar iniciativas sugerentes, como por ejemplo la creación de *espacios sin ruidos* dentro de determinadas áreas de las poblaciones, o desarrollar un régimen específico, como puede ser el de los *municipios no ruidosos*, o crear la subcategoría de *municipio no ruidoso* dentro de la categoría más amplia de *municipio turístico*; estos dos últimos al amparo del artículo 30 de la LBRL.

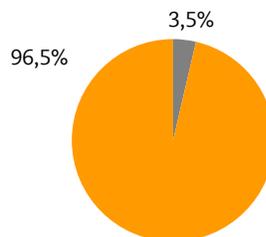
ANEXO I

Quejas recibidas en relación con la contaminación acústica durante el año 2006

En este apartado se muestran algunos datos generales de las quejas que han sido recibidas, admitidas a trámite y finalizadas por esta institución durante el ejercicio 2006.

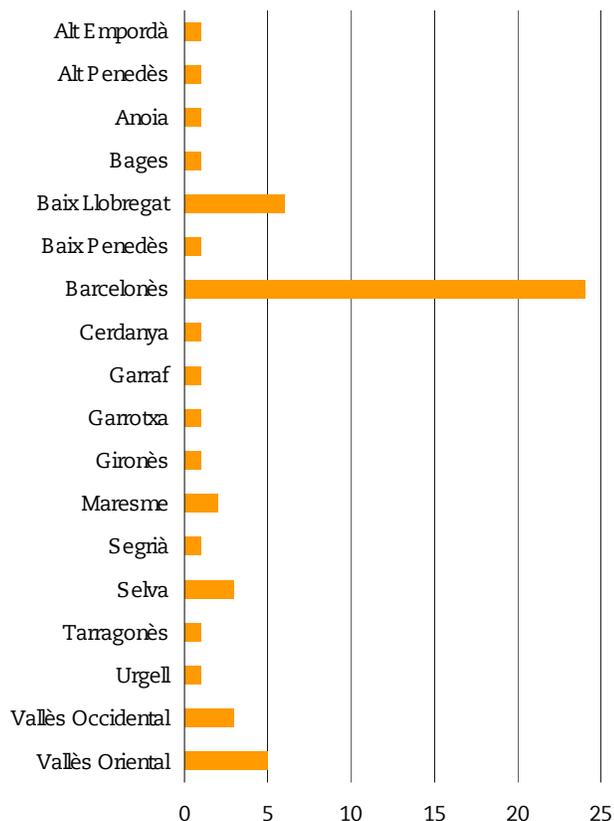
Quejas según la Administración afectada

■	Administración	2	3,51%
■	Administración	55	96,49%
Total		57	100,00%



Quejas según la Administración local afectada (por comarcas)

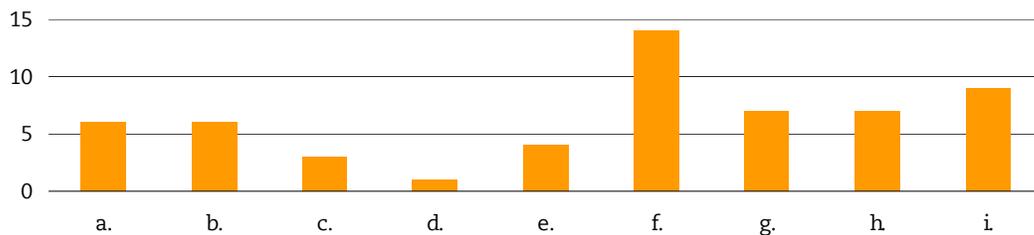
Alt Empordà	1	1,82%
Alt Penedès	1	1,82%
Anoia	1	1,82%
Bages	1	1,82%
Baix Llobregat	6	10,91%
Baix Penedès	1	1,82%
Barcelonès	24	43,64%
Cerdanya	1	1,82%
Garraf	1	1,82%
Garrotxa	1	1,82%
Gironès	1	1,82%
Maresme	2	3,64%
Segrià	1	1,82%
Selva	3	5,45%
Tarragonès	1	1,82%
Urgell	1	1,82%
Vallès Occidental	3	5,45%
Vallès Oriental	5	9,09%
Total	55	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Quejas según la causa del ruido

a	Actividades en la calle, sin estructura permanente	6	10,53%
b	Actividades industriales	6	10,53%
c	Actividades privadas (ruidos vecinales)	3	5,26%
d	Animales domésticos	1	1,75%
e	Aparatos de aire acondicionado doméstico	4	7,02%
f	Actividades recreativas con estructura permanente	14	24,56%
g	Obras públicas	7	12,28%
h	Transportes	7	12,28%
i	Otros	9	15,79%
Total		57	100,00%



Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

Quejas según la causa del ruido (por comarcas)

	Actividades en la calle, sin estructura permanente	Actividades recreativas con estructura permanente	Actividades industriales	Actividades privadas (ruidos vecinales)	Animales domésticos	Aparatos de aire acondicionado doméstico	Obras públicas	Transportes	Otros	Total
Alt Empordà	1									1
Alt Penedès		1								1
Anoia								1		1
Bages						1				1
Baix Llobregat		3		2					1	6
Baix Penedès									1	1
Barcelonès	2	5	2	1	1	2	5	3	3	24
Cerdanya	1									1
Garraf							1			1
Garrotxa									1	1
Gironès								1		1
Maresme			1						1	2
Segrià	1									1
Selva	2					1				3
Tarragonès			1							1
Urgell			1							1
Vallès Occidental		2					1			3
Vallès Oriental	1	1	1						2	5
Total	8	12	6	3	1	4	7	5	9	55

Fuente: Síndic de Greuges de Catalunya. Elaboración propia.

ANEXO II

Relación de siglas

- **BOPC:** *Boletín oficial del Parlamento de Cataluña*
- **CE:** Constitución española
- **CTE:** Código técnico de la edificación
- **DMAV:** Departamento de Medio Ambiente y Vivienda
- **EAC:** Entidad ambiental de control
- **LBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local
- **LEC:** Ley de enjuiciamiento civil
- **LIIAA:** Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental
- **LOE:** Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de la ordenación de la edificación
- **LOSC:** Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en materia de seguridad ciudadana
- **LPCIC:** Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integral de la contaminación
- **NBE:** Normas básicas de la edificación
- **OGAU:** Oficina de gestión ambiental unificada
- **RAC:** Reglamento de actividades clasificadas
- **RLIAA:** Real Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la LIIAA (véase LIIAA)
- **ROAS:** Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales
- **ZARE:** Zona acústica de régimen especial