

**Blanquer, David:**  
*Contaminación acústica y calidad de vida.*  
*Un entorno de calidad para el turismo urbano*  
Valencia, Tirant lo Blanch-Fundación Cañada Blanch,  
Serie Ocio y Turismo, 2005, 451 pp.

Sumario: I. EL CONTINUO COMBATE JURÍDICO CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA.—II. LAS IDEAS PRINCIPALES DE LA OBRA: UNA VISIÓN GENERAL.—III. COMENTARIOS FINALES PERSONALES.

I. EL CONTINUO COMBATE JURÍDICO CONTRA  
LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

El trabajo del que gustosamente vamos a dar cuenta tiene como objeto de estudio un problema presente prácticamente en todos los núcleos urbanos de nuestro país: la contaminación acústica. El ruido es fuente generadora de problemas importantes para la salud humana, y en esta medida afecta a la calidad de vida, como el autor afirma desde la primera página de su trabajo. A lo largo de la obra se va desgranando la problemática que genera la contaminación acústica desde los distintos enfoques jurídicos con que puede ser abordada: constitucional, penal, civil y administrativa. La finalidad del trabajo es así el análisis y estudio de los diversos mecanismos jurídicos existentes en el Ordenamiento jurídico para luchar contra esta fuente de degradación de la calidad de vida. Entre esas herramientas destacan especialmente de las que dispone en la actualidad la Administración Pública para combatir la contaminación acústica.

En concreto han sido tradicionalmente los Municipios quienes se han encargado, por razón de sus competencias, de liderar dicho combate, y no siempre satisfactoriamente. En efecto, hasta la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido ninguna norma con rango de Ley estatal había acometido dicha tarea. Así, el ruido ha sido considerado una forma de contaminación atmosférica y, en cuanto tal, incluido en el ámbito de aplicación en la ley básica esta-

---

\* Profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

tal reguladora de esta materia: la Ley de Contaminación Atmosférica del año 1972. Esta Ley define la contaminación atmosférica como la «presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza». Bajo esta definición encontraban cabida, además de la contaminación atmosférica en sentido estricto, la contaminación lumínica, cuya problemática se encuentra lejos de ser abordada integralmente por los poderes públicos, y la contaminación acústica.

Sin embargo, este enfoque era del todo insuficiente para su tratamiento. Los Ayuntamientos, principales gestores del problema de la contaminación acústica, han visto durante años cómo tenían que buscar cobertura en distintas normas para justificar las medidas que adoptaban contra la contaminación acústica, y ello cuando se decidían a hacerlo<sup>1</sup>. De este modo, la jurisprudencia recaída ha tendido a amparar las actuaciones municipales en función de la interpretación más o menos amplia que efectuaran de la norma de cobertura. Seguidamente vamos a poner algunos ejemplos de diversos conflictos sustanciados en sede judicial relativos a conductas relacionadas con la contaminación acústica para comprobarlo. Nótese la considerable variedad de las materias sobre las que versan las distintas normas de cobertura invocadas.

Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2004, de 23 de febrero, consideró que la normativa municipal sobre contaminación acústica vulnerada tenía un engarce directo con la Ley de Contaminación Atmosférica de 1972, en la medida en que el ruido está integrado por «partículas o formas contaminantes» o se trata de una «forma de energía» que se emite a la atmósfera e implica «riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza». No obstante, tres magistrados formularon un voto particular disidente al Fallo mayoritario del Tribunal Constitucional fundamentándose, precisamente, en la amplitud de la interpretación realizada de la noción de contaminación atmosférica.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2004, de 26 de febrero, estimó el recurso de amparo interpuesto por el titular de un establecimiento de ocio contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que había confirmado la sanción que le había sido impuesta por el Alcalde Presidente de la ciudad de Santander por contravenir la Ordenanza municipal de protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones. Dicha Ordenanza tipifica como infracción administrativa grave «ejercer acti-

---

<sup>1</sup> Como afirma el voto particular emitido por el Magistrado del Tribunal Constitucional a D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, entonces Presidente de dicha institución, a la decisiva Sentencia para la materia que nos ocupa 119/2001, de 24 de mayo:

*«La pasividad de los poderes públicos, en particular la inoperancia de los Ayuntamientos, resulta más censurable si tenemos en cuenta que las técnicas modernas facilitan la insonorización perfecta, sin que trasciendan a la calle los ruidos producidos en el interior de un local (verbigracia, una sala de fiestas), o que tengan su causa en aparatos de refrigeración o de extracción de humos. Es un problema estrictamente económico. Si se superan con exceso los indicados límites de la OMS, pueden generarse comportamientos sociales agresivos, impidiendo en todo caso que los afectados puedan conciliar el sueño y disfrutar de sus domicilios en unos términos que hagan de éstos reconocibles como tales y no sólo como nichos habitacionales.»*

vidades industriales con puertas o ventanas abiertas». Según el Ayuntamiento de Santander y el Ministerio Fiscal la sanción tenía cobertura legal en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) <sup>2</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entendió que la sanción impuesta carecía de cobertura normativa alegada porque el concepto de seguridad pública debe ser interpretado en sentido restrictivo, de forma que no puede ser identificado sin más con la protección de personas y bienes, y el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, pues de lo contrario prácticamente todas las normas que integran el Ordenamiento jurídico podrían ser calificadas como de seguridad pública (STC 104/1989, de 8 de junio, entre otras muchas citadas por el propio Tribunal Constitucional) <sup>3</sup>. Según el Tribunal Constitucional:

*«La Ordenanza no deja de establecer un conjunto de reglas que protege la tranquilidad ciudadana a través de una intervención administrativa que no resulta extraordinaria y que se desarrolla de manera constante y regular, permitiendo el funcionamiento normal de las actividades afectadas de modo que los ruidos y vibraciones que produzcan no alteren la calidad de vida de los ciudadanos; finalidad en la que se inserta incluso el régimen sancionador, en el que no se pueden atisbar reacciones para situaciones que puedan ser consideradas de riesgo extraordinario. Por tanto, el fundamento de la Ordenanza no se puede incardinar propiamente dentro del concepto de seguridad pública ni, en suma, en el ámbito estricto de cobertura de la LOPSC»* <sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Artículo 23.ñ) LOPSC: «La apertura de un establecimiento, el inicio de sus actividades o el desarrollo de su funcionamiento sin autorización o sin adoptar total o parcialmente las medidas de seguridad obligatorias o cuando aquéllas no funcionen o lo hagan defectuosamente, o antes de que la autoridad competente haya expresado su conformidad con las mismas.»

Artículo 23.e) LOPSC: «La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo los límites de la misma.»

<sup>3</sup> La noción de seguridad pública se refiere más bien a «a las organizaciones y medios instrumentales, en especial lo cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la CE». No obstante, también se encuentran comprendidos en la seguridad pública las normas cuyo ámbito material no es regular las funciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad, sino las desempeñadas por otros órganos o autoridades administrativas que su actuación se refiere a «situaciones o productos que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para las personas y bienes, lo que exige la adopción de medidas de especial intensidad». Es el caso, pone como ejemplo el Tribunal Constitucional, de los servicios de protección civil o los servicios necesarios para la custodia, traslado y, eventualmente, destrucción de estupefacientes o psicotrópicos. Tanto las fuerzas y cuerpos de seguridad como estos servicios señalados, desempeñan funciones relativas a la seguridad pública, pero entendida en un sentido estricto, que es precisamente el seguido por la LOPSC, cuyo artículo 1.2 señala que las potestades administrativas previstas en la propia Ley tienen como finalidad «asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la comisión de delitos y faltas».

<sup>4</sup> Curiosamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 21 de abril de 1995, afirmaba que el hecho de tratarse de una actividad clasificada «justifica en todo caso la intervención de la Administración, en cuanto aquélla se halla sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público. Si a ello unimos las facultades de la Administración en orden a la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas es claro que la función de policía de la Administración incluye la posibilidad de adoptar medidas cautelares por razón de garantizar el normal desarrollo del procedimiento, evitar la comisión de nuevas infracciones o asegurar el cumplimiento de la sanción que pudiera imponerse».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 24 de noviembre de 1994 anuló la medida de cierre decretada por el Ayuntamiento de Logroño de un establecimiento tras varias inspecciones en el plazo de un año que habían confirmado el exceso de ruidos, al considerar que se había impuesto la sanción de cierre del local incumpliendo el procedimiento sancionador establecido en el artículo 37 de la Ordenanza de ruidos y vibraciones y 34 y 37 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por RD 2414/1961, de 30 de noviembre (en adelante RAMINP). Dichos preceptos disponen la obligación de efectuar hasta tres inspecciones antes de ordenar el cierre del local o alguna otra de las medidas sancionadoras establecidas en el artículo 38. El Ayuntamiento de Logroño apelaba para justificar su actuación en el cumplimiento de las obligaciones propias de la actividad administrativa de «policía de tranquilidad» en relación a los derechos constitucionales a la Salud (art. 43), Medio Ambiente (art. 45), e inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), así como de la establecida en el artículo 42 de la Ley 14/1986, General de Sanidad de 25 de abril, que atribuye a los Ayuntamientos el control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

La Sentencia del TSJ de La Rioja fue casada posteriormente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2000. Pues bien, el Tribunal Supremo estimó que las alegaciones de cobertura normativa vertidas por el Municipio no eran de suficiente entidad como para evitar la obligación de realizar una tercera inspección. Sin embargo, el Ayuntamiento de La Rioja consideraba que la medida de cierre no era de carácter sancionador, sino que, de acuerdo con la doctrina de la propia Sala, sentada entre otras en su Sentencia de 1 de julio de 1992, así como con los artículos 37 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de Consumidores y Usuarios, según la cual no tiene «carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad...»), debía ser en todo caso considerada una medida de carácter provisional hasta se rectificaran los defectos sonoros existentes en el local. El Tribunal Supremo estimó que, efectivamente, se trataba de una medida cautelar justificada, pues el ruido era lo suficientemente elevado para perjudicar seriamente a los vecinos, lo cual se constató en las mediciones efectuadas por la policía municipal, y aquella naturaleza se deducía de que el cierre se ordenó hasta que se presentara un proyecto de mejoras técnicas, y de que en el expediente se hacía referencia a la incoación de un procedimiento sancionador.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, y la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido<sup>5</sup>, han introducido un cambio sustancial en este panorama, al ampliar las posibilidades de

---

<sup>5</sup> La Ley ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento de Cataluña (recurso número 965/2004).

ordenación y de actuación contra la contaminación acústica. La primera cambia decisivamente el margen de actuación de los municipios en todas las materias de su competencia, incluida la contaminación acústica, por tanto. La Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local se debe en gran parte, como ella misma reconoce, a la doctrina constitucional seguida en la Sentencia 132/2001, de 8 de junio. Esta Sentencia viene a poner casi definitivamente remedio a una realidad insostenible jurídicamente como era el desarrollo normativo por los Municipios de materias que realmente afectaban a su círculo de intereses pero respecto a las cuales las leyes estatales o reguladoras se habían olvidado por completo de ellos, entre las que se encontraban, justamente, la contaminación acústica. La Ley del Ruido, sin embargo, atribuye importantes competencias a los Ayuntamientos, de tal modo que al menos ya no actuarán bajo la sombría y permanente sospecha de actuar al margen de la legalidad.

Igualmente decisiva para este cambio de mentalidad y, por tanto, para la actuación municipal en relación con la contaminación acústica ha sido la decisiva Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo, que recoge y desarrolla la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso López-Ostra, entre otros), en torno a la íntima conexión entre el Medio Ambiente y los derechos fundamentales a la integridad física y personal y la intimidad personal y familiar —si bien de esta doctrina se pueden extraer algunas conclusiones negativas, como más adelante se comprobará. Valgan varios ejemplos de cuanto se acaba de decir.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2002 estimó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Oviedo contra una del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que había anulado la sanción de cierre que había impuesto al propietario de una discoteca que venía emitiendo un nivel de ruidos excesivo, e incumpliendo los requerimientos del Ayuntamiento durante más cuatro años. El Tribunal de ámbito autonómico consideró que se habían incumplido los plazos establecidos en el RAMINP para sancionar. Sin embargo, el Tribunal Supremo entendió que esta norma debía ser interpretada de acuerdo con la doctrina constitucional que vincula el ruido con la integridad personal, física y moral (art. 15 CE) y la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), así como con el principio de proporcionalidad de la actividad administrativa sancionadora, de forma que:

*«la amenaza grave para la tranquilidad de los vecinos constituye un daño suficiente como para estimar proporcionada la medida de cierre, y la extensión a la totalidad del local se justifica ante la razonable necesidad de evitar que el mismo continuara funcionando ilegalmente por la vía de hecho y, por consiguiente, que continuase frustrándose la finalidad que el poder público está obligado a cumplir de asegurar la tranquilidad y el descanso de todos».*

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>) número 67/2004, de 31 de enero, resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una asociación de empresarios de motocicletas y repuestos contra la Ordenanza Municipal del

Ayuntamiento de la ciudad de Murcia de 30 de marzo de 2000, de Medio Ambiente contra ruidos y vibraciones.

Esta norma establece la posibilidad de que la Policía Local detenga a todo vehículo del que sospeche que emite niveles sonoros excesivos, y en su caso procederá a su inmovilización, con traslado al depósito o a un taller para su reparación, cargando los consiguientes gastos al propietario. La medida tiene así una eminente naturaleza cautelar, sin perjuicio, por tanto, de la correspondiente responsabilidad sancionadora en que se incurre. En definitiva, se trata de una medida de las denominadas provisionalísimas a las que se refiere el artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJPAC), por ser adoptada en tanto en cuanto no se remedie la situación y antes del inicio del procedimiento sancionador.

Pues bien, es cierto que dicha medida no estaba contemplada en el Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en lo sucesivo, *TartLSV*), porque hasta el año 2001, mediante la reforma efectuada de esta norma por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, no se incorporó la posibilidad de que fuera adoptada antes del inicio de los procedimientos sancionadores por exceso de ruido, debiendo mediar en todo caso un peligro grave para la circulación, las personas o los bienes, o la obstaculización de la primera. Igualmente, la asociación recurrente entendía que la medida de inmovilización tampoco tenía cabida en ninguna norma medioambiental, y en concreto en la normativa autonómica: ni en la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, ni en el Decreto 487/1998, de 30 de julio, sobre Protección al Medio Ambiente frente al ruido. En la primera no, porque su artículo 21 exige un grave e inminente riesgo para el medio ambiente para ordenar el cese de una actividad, y en el segundo tampoco, porque no hace mención a medidas cautelares en relación con los ruidos emitidos por vehículos a motor. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 de la LRJPAC, que establece la obligatoriedad de que sea una Ley la que establezca la posibilidad de adoptar medidas provisionales antes del inicio de los procedimientos sancionadores, la medida contemplada en la ordenanza no se sujetaba al principio de legalidad.

El Tribunal consideró ajustada a Derecho la medida dispuesta en la Ordenanza, fundamentándose en la doctrina constitucional de la autonomía institucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 de la Constitución), y en concreto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio, ya mencionada. Entendió la Sala que expresión de la autonomía local para la gestión de sus intereses es «la actividad administrativa concretada en la elaboración de una ordenanza», atribución que les es reconocida en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Dicha competencia va a su vez a ser desarrollada por los municipios en las materias concretadas en la misma Ley, entre las cuales se encuentran «la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas» [art. 25.2.b)], y en la protección del medio ambiente [art. 25.2.f)]. Y partir de

ahí la Sala estimó que la medida dispuesta en la Ordenanza tenía cobertura legal tanto en la legislación sobre tráfico como en la medio ambiental, cuando lo cierto es que era el Decreto autonómico, que desarrollaba la Ley de Protección del Medio Ambiente, atribuía a los municipios competencias sólo para el control y vigilancia de los focos emisores de contaminación acústica.

Finalmente, la Sala acudió a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, posterior, por tanto, al momento en que fue interpuesto el recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza Municipal, cuya Exposición de Motivos hace referencia a la relación entre la contaminación acústica, el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 de la Constitución), y los derechos constitucionales a la salud y el Medio Ambiente (arts. 43 y 45 de la Constitución). Y así, el artículo 12.2.a) califica a los vehículos a motor como emisores de contaminación acústica, el artículo 18 ordena a las Administraciones Públicas la adopción de medidas adecuadas para prevenirla «en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles», y finalmente, el artículo 6 atribuye a los Ayuntamientos la aprobación de ordenanzas locales en relación con las materias objeto de la Ley.

De dicha Ley, el Tribunal dedujo que la medida dispuesta en la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de la ciudad de Murcia gozaba de cobertura legal suficiente. No obstante, dicha norma no atribuye a los Ayuntamientos de forma expresa la posibilidad de establecer una medida provisional como la impugnada. El artículo 31 de la Ley del Ruido se refiere específicamente a las medidas provisionales, estableciendo respecto a las mismas: «Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para imponer la sanción podrá adoptar alguna o algunas de las siguientes medidas provisionales: a) precintado de aparatos, equipados o vehículos; d) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o daño»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> De todos modos, en la actualidad, el artículo 70.2 del TartLSV presta cobertura suficiente a la medida controvertida. Lo importante es que el enfoque de los Tribunales va cambiando, por una parte, porque han tomado definitiva conciencia de la problemática del ruido, y, por otra, porque otorgan una importancia mayor a la autonomía local, lo que sirve a su vez contar con más medios para afrontarla. Y así, en el concreto caso del tráfico, por ejemplo, el Tribunal Supremo afirmaba en su Sentencia de 29 de mayo del 2000 (Ar. 4503), reproduciendo la doctrina sentada por la Sentencia de 26 de noviembre de 1996:

*«La ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas, sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos, como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales, etc... sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio, amenazados y uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas —normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del dominio público, etc.— están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia» [F] 4.º.*

## II. LAS IDEAS PRINCIPALES DE LA OBRA: UNA VISIÓN GENERAL

El ruido es fuente de conflictos no sólo desde una perspectiva jurídico-administrativa, sino también constitucional, civil e incluso penal. El problema de la contaminación acústica puede ser abordado desde las cuatro ramas del Derecho mencionadas. El trabajo desarrollado por BLANQUER aborda, justamente, los diversos problemas que se presentan en cada uno de dichos ámbitos, incidiendo particularmente en la actividad de las Administraciones Públicas respecto a la contaminación atmosférica. La espina dorsal de dicho trabajo es, como el propio autor indica en la primera página, la calidad de vida.

El libro está estructurado en diez capítulos. Los tres primeros tienen un carácter fundamentalmente introductorio. En el primero de ellos BLANQUER nos intenta trasladar la noción de calidad de vida en el entorno urbano, como concepto que no se reduce a la garantía de protección del entorno, sino intrínsecamente relacionado con la cohesión económica y social. A su juicio, la calidad de vida estaría también integrada por una serie de derechos como el de acceso a la vivienda, a la educación, a la cultura o el disfrute del medio ambiente. Todos estos elementos contribuyen a mejorar la calidad de vida en el entorno urbano, tanto de los vecinos como de los visitantes. A su vez, todos ellos y, la protección del medio ambiente, no ponen sino de manifiesto la naturaleza esencialmente antropocéntrica de la calidad de vida. Desde esta óptica todas las normas relativas a la protección del ambiente urbano han tenido como trasfondo, como auténtico protagonista, al propio ser humano. Así, según el autor, los distintos objetivos perseguidos por las normas sobre protección de la flora y fauna, o las relativas a la protección de la contaminación en sus diversas formas han estado realmente al servicio del ser humano. En el capítulo segundo, BLANQUER nos ilustra sobre la contaminación estética de las ciudades, una cuestión relacionada directamente con la calidad de vida en el entorno urbano antes que con la contaminación acústica.

Es a partir del tercer capítulo del libro cuando el autor se adentra por fin en la contaminación acústica, y lo hace poniéndola en conexión con las actividades turísticas y de ocio en el entorno urbano. No obstante, llama la atención el hecho de que aborde la noción dogmático-jurídica de «ruido», limitándose a reproducir las definiciones contenidas en la Directiva 2002/49, de 25 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, la Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la contaminación acústica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y, en fin, la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la acústica de la Comunidad Autónoma de Valencia. Esta forma de proceder, que se repite a lo largo del trabajo en numerosas ocasiones, no debe ser valorada necesariamente de forma negativa. Al poner sobre la mesa las distintas definiciones de lo que entienden por «ruido» las normas mencionadas, se están sentando las bases de lo que podría ser un ulterior estudio dogmático-jurídico más profundo de esta cuestión, porque,



justamente, uno de los problemas que presenta el estudio de la contaminación acústica es la diversidad temática de las normas que se han ocupado de ella, como se ha podido comprobar.

El cuarto capítulo ya sí está íntegramente referido a la contaminación acústica. En este capítulo se repasa la evolución histórica de la lucha contra el ruido, teniendo en cuenta las distintas vestes que ha adoptado en atención al bien jurídico tutelado: las relaciones de vecindad, la tranquilidad ciudadana y el orden público, y la protección del medio ambiente. Sintetizar en pocas páginas esta evolución no es ni mucho menos sencilla, aunque el autor del trabajo lo logra esbozando algunas de sus líneas esenciales. En unas pocas páginas se realiza un gran trabajo, al describir someramente el paso de un enfoque puramente jurídico privado a uno jurídico público, momento en el que actualmente nos encontramos. En palabras del autor «uno de los rasgos más notables de la lucha contra el ruido es la evolución histórica del tratamiento jurídico de los conflictos que intereses que suscita, dinámica que se orienta hacia la progresiva regulación pública de los conflictos que se plantean en las relaciones de vecindad» (2005: 103). De este modo, el ruido ha pasado de ser una cuestión característica del Derecho Privado, al afectar únicamente a las relaciones de vecindad, y como tal era considerado en el Derecho Romano, a ser objeto de tratamiento jurídico-administrativo y, lo que es más relevante, del Derecho Constitucional. Este tránsito de un enfoque a otro viene de la mano, a su vez, del cambio social en nuestro país, esto es, de una sociedad agraria básicamente, al desarrollo industrial y post-industrial.

Consecuentemente, las herramientas que proporcionaba el Derecho Privado para luchar contra el ruido se quedaron totalmente obsoletas para luchar no ya contra el ruido doméstico, sino contra otras fuentes de perturbación como son las actividades molestas y, ahora ya, las actividades de ocio, que afectan a los intereses generales por los que vela ya especialmente la Administración Pública, como son, entre otros: la propia tranquilidad, incluida a su vez en la noción de Orden Público, y ya en el momento actual el derecho al disfrute del Medio Ambiente. Este fenómeno evolutivo es explicado de forma meridiana por el autor acudiendo, y poniendo como ejemplo, las diversas normas que se han ocupado de ordenar la problemática acústica<sup>7</sup>.

La última etapa de esta evolución hacia la tutela jurídico-pública contra el ruido viene de la mano, según BLANQUER, de la garantía constitucional de los derechos fundamentales no sólo frente a los poderes públicos, sino frente a terceros. En efecto, el autor explica de forma somera y clara cómo la convergencia de objetivos entre Estado y Sociedad consagrada por el Estado social y demo-

---

<sup>7</sup> Algunos ejemplos son la Real Orden de 11 de abril de 1860, que otorgaba competencias a los Ayuntamientos para regular los establecimientos peligrosos e insalubres, la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, que reguló la intervención administrativa en las actividades insalubre nocivas y peligrosas, el Reglamento de Actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), o las Leyes ordenadoras contemporáneas como son la Ley de Galicia 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica, o la propia Ley estatal 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

crático de Derecho ha propiciado que los derechos fundamentales no sólo sean oponibles frente a los poderes públicos, sino también frente a terceros, esto es, frente a los propios ciudadanos, y en esta medida que el ruido trascienda del ámbito doméstico y se sitúe en la esfera de responsabilidad de los poderes públicos, que tienen así la obligación de luchar contra él incluso cuando la fuente perturbadora es otro ciudadano (2005: 115-124). Así como las Constituciones liberales se caracterizaban por la divergencia de objetivos entre Estado y Sociedad, y en esta medida la configuración ilimitada de los derechos individuales impedía que el primero entrara a condicionar el ejercicio de los segundos, el Estado social y democrático de Derecho ha consagrado su definitivo acercamiento, bañando todo el orden jurídico político de los mismos valores, lo que ha impetrado la obligación estatal de tutelar la garantía de esos derechos, no sólo en relación con su propia actividad, sino respecto a la que despliegan el resto de sujetos. En consecuencia, si el ruido perturba el derecho a la integridad física y moral, así como el derecho a la intimidad personal y familiar corresponde a los poderes públicos velar por que, incluso en el ámbito de las relaciones de vecindad, esa intromisión no se produzca.

Sentado todo lo anterior, la obra se adentra ya en un terreno mucho más complejo como es el definir el alcance y límites de los distintos derechos afectados por la contaminación acústica, así como su posible colisión con otros derechos que son también merecedores de protección constitucional. Con este objetivo el autor sigue los siguientes pasos. En primer lugar, trata de identificar cuáles son esos derechos o facultades afectados por el ruido. A continuación hace lo propio respecto a los derechos en los que podría entenderse amparada una hipotética facultad para provocar ruido. En segundo lugar, analiza cuál es el núcleo esencial y los límites inherentes y externos a cada uno de esos derechos. En tercer y último lugar, conocido todo lo anterior, desarrolla los criterios o principios de resolución de conflictos entre los derechos en los que se ampara el más amplio derecho al silencio y el derecho a emitir ruido. El trabajo acometido por el autor en los tres capítulos que dedica a la labor descrita es, a nuestro juicio, el más arduo desde un punto de vista jurídico. Sin duda se enfrenta a él con valentía, y alcanza el objetivo prefijado, si bien la cuestión que se plantea podría haber sido merecedora de una única monografía.

Seguidamente vamos a describir los puntos principales del proceso de análisis que acabamos de mencionar. El primer paso es, como decíamos, identificar los derechos o facultades sobre los que gira lo que el autor denomina «derecho al silencio». Partiendo de lo establecido en las Leyes reguladoras de la contaminación acústica, estatal y autonómica catalana en particular, y acorde a la doctrina jurisprudencial constitucional, BLANQUER identifica los siguientes derechos como aquellos en los que encuentra cobertura el más genérico derecho al silencio: el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), el derecho a la salud (art. 43 CE), el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE), el derecho a la libre elección del domicilio (art. 19 CE) y, cómo no, el derecho un medio ambiente adecuado (art. 45 CE). Por otra parte, según el autor, otra serie de derechos podrían amparar un hipotético derecho al ruido: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, en cuan-

to fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1 CE), el derecho al ocio (art. 43.3 CE), la libertad de movimientos (art. 19), el derecho de manifestación (art. 21 CE), el derecho a la libertad de empresa y la riqueza económica del país (art. 38 CE), la protección de la cultura (art. 44.1 CE) y, en fin, el patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE).

A lo largo de todo el capítulo quinto del libro, el autor del trabajo va describiendo la íntima relación de esos derechos al silencio y al ruido con cada uno de los derechos mencionados, todos ellos merecedores de protección constitucional y legal. De este modo, es evidente la directa conexión entre el derecho al silencio con el derecho a la salud, e incluso con el derecho fundamental a la integridad física y moral. No obstante, como ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, no todo ruido afectará al derecho a la salud y, por tanto, el derecho a la integridad física y moral. Si la perturbación no es constante puede producir incomodidad o molestia, pero puede que no afecte al derecho a la integridad física o a la salud. Que esa perturbación termine produciendo un efecto en la salud o incidiendo en la integridad física o moral depende de un cúmulo de circunstancias como son la intensidad del ruido emitido o el nivel de exigencia de la persona no hipersensible al ruido que lo sufre, el entorno y el momento en tenga lugar la perturbación... Todos estos criterios son, justamente, los que deben ser tenidos en cuenta a la hora de resolver los conflictos entre ciudadanos que reclaman su derecho al silencio y aquellos causantes de la perturbación. Lo cierto, como afirma BLANQUER (2005: 126), es que la cuestión está íntimamente relacionada con el estándar de calidad de vida que se establezca. En definitiva, si ese estándar se corresponde con la prohibición de que el ruido provoque una lesión o daño sobre el derecho a la salud, obviamente se tendrá que aguantar un nivel sonoro mayor que si el estándar se fija en un umbral más exigente, como es la falta de inexigibilidad de que concurra un efecto nocivo sobre la salud para entender violentado el derecho a la integridad física y moral. De hecho, ésta fue la posición de D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera en su voto particular a la Sentencia constitucional 119/2001, de 24 de mayo.

El derecho a la integridad personal y moral o el derecho a la salud no son los únicos que pueden resultar afectados por una actividad ruidosa. También pueden serlo, como se decía, el derecho a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE), o el derecho a la elección de residencia (art. 19 CE). Este derecho puede verse perturbado, o al menos enormemente limitado, según BLANQUER, porque el lugar de residencia elegido esté destinado no sólo a uso residencial, sino también a actividades de ocio (2005: 133). La vinculación con el derecho a la intimidad domiciliaria y el ruido es más evidente y se encuentra prácticamente consolidada tras la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Stc. de 7 de diciembre de 1994, caso López Ostra) y del Tribunal Constitucional (Stc. 119/2001, de 24 de mayo). En la actualidad, la privacidad del domicilio, explica el autor, ya no se limita a garantizar la prohibición de intromisiones ilegítimas de los poderes públicos o los ciudadanos en la vida de otros ciudadanos para conocer datos sobre su personalidad privada, sino que se ha ampliado a la prohibición de penetrar en una esfera jurídico-privada que

les es inherente e irreducible en su domicilio. De este modo, la vida privada queda excluida del conocimiento ajeno y, ahora ya, de intromisiones ilegítimas físicas o inmateriales de los demás. El ruido de terceros constituye de este modo una intromisión en la vida privada de los demás, sin necesidad incluso de que se produzca un daño sobre la salud (caso López Ostra), e incluso constituir un daño efectivo sobre el desarrollo de la personalidad (STC 119/2001, de 24 de mayo). En fin, por último, la contaminación atmosférica tiene una directa y obvia conexión con el derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado (art. 45), que si bien no puede ser de protección directa en sede constitucional mediante recurso de amparo, constituye un deber de los poderes públicos, tanto de la Administración como del poder judicial velar por su protección mediante los instrumentos que específicamente les atribuye la ley, entre los que se encuentran medidas de naturaleza penal.

De mayor calado sea quizás intentar sostener la existencia de un hipotético derecho al ruido acogiéndose también a los derechos reconocidos en la CE. Así, podría entenderse protegido por el libre desarrollo de la personalidad en relación con el derecho al ocio que la CE establece (art. 10 en relación con el art. 43.3 de la CE). En términos llanos, el libre desarrollo de la personalidad comprende el derecho a elegir qué hacer cada uno en su propio tiempo de ocio. No obstante, no podemos dejar de mencionar, aun a título particular, que el libre desarrollo de la personalidad sirve también de fundamento según el propio Tribunal Constitucional, tal y como más atrás se ha dicho, para defender el derecho al ruido en atención a los derechos fundamentales a la integridad personal y moral y a la intimidad personal y familiar. Desde el momento en que el ruido se introduce sin autorización en tu propio domicilio, y además lo hace de un modo tal que puede dañar incluso el derecho a la salud (art. 43), se está afectando también al libre desarrollo de la personalidad en tu propio lugar de residencia. Se contraponen de este modo el libre desarrollo de la personalidad en relación con dos derechos fundamentales con ese mismo valor constitucional en relación con un principio rector de la política social y económica. Además, la CE no afirma que el derecho al ocio que deben promover los poderes públicos comprenda única y exclusivamente el derecho a invertir tiempo en locales o en la calle armando ruido. Es obvio que ese tiempo de ocio puede ser invertido igualmente en hacer lo que libremente desee cada uno en su propio domicilio, y que desde el momento en que la tranquilidad se ve alterada por un elemento extraño como es el ruido exterior se podría alegar que se está también vulnerando el derecho al ocio en relación con el libre desarrollo de la personalidad. En consecuencia, a nuestro juicio, el argumento de que molestar a los vecinos provocando ruidos en la calle está amparado por el libre desarrollo de la personalidad en relación con el derecho al ocio no es demasiado contundente.

Al hilo de la explicación de la directa conexión entre derechos amparados constitucionalmente y los derechos «al silencio y al ruido», se abunda en algunas cuestiones, que tienen por finalidad dejar sentado la imposibilidad de escudarse siempre en alguno de los derechos constitucionales a los que afecta la contaminación acústica, pues existen situaciones que no encuentran aco-

modo bajo esos derechos. Así, por ejemplo, es obvio que no todo ruido puede justificarse al amparo del derecho constitucional colectivo al ocio. Sin perjuicio de la opinión que nos merece este argumento, y que acabamos de dejar señalada, BLANQUER apunta que existen límites implícitos a ese derecho a «divertirse», que se resumen en el necesario uso de la utilización del derecho al ocio conforme a criterios de razonabilidad (2005: 137).

Igualmente, no puede afirmarse que el derecho al silencio sea vulnerado en relación con la integridad física o en el derecho a la salud, por cualquier perturbación acústica, tal y como se acaba de decir. De este modo, se van desgarrando, de acuerdo con la legislación positiva y la jurisprudencia constitucional, algunos límites respecto a las posibilidades de reclamar violentado el derecho al silencio o, al contrario, entender cubiertas actividades acústicamente contaminantes, bajo el techo de derechos constitucionales de diferente signo. En definitiva, no es sino la antesala del objetivo perseguido en el capítulo sexto del libro, esto es, el análisis de esos límites lógicos a los distintos derechos sobre los que se fundamentan a su vez el derecho al silencio y al ruido.

En efecto, el capítulo sexto y el séptimo abundan en los límites de los distintos derechos constitucionales relacionados con la tranquilidad y el ruido. En el primero de ellos el objetivo es sentar las bases teóricas para poder dilucidar cuándo existe una auténtica colisión entre ellos y cuándo no, para en su caso poder solucionar esa confrontación mediante las reglas jurídicas precisas. Así, como el autor indica, no existen derechos constitucionales absolutos o ilimitados; todos tienen límites: i) establecidos en la propia CE, como el debido respeto a la inviolabilidad del domicilio, excepto que en su interior se esté produciendo un delito flagrante (art. 18.2); ii) inherentes a ellos mismos, como son los dimanantes de su núcleo o contenido esencial, así como los que el propio legislador pueda establecer a la hora de definir el contenido normal del derecho; iii) los límites inmanentes, esto es, los derivados directamente de las relaciones de vecindad. Sentado lo anterior, lo determinante es conocer, según BLANQUER (2005: 163 y ss.), cómo se resuelve el conflicto entre el derecho a la tranquilidad y el derecho al ruido. En definitiva, qué bienes deben ceder a favor de otros, merecedores, por tanto, de mayor protección. Para que esta operación se produzca es preciso que los valores en conflicto sean jerárquicamente homogéneos, de modo que no existe colisión entre bienes que son merecedores de una protección jurídica distinta. De este modo, sería homogénea la colisión entre los derechos a la intimidad domiciliaria (art. 18 CE), y a la libertad de movimientos (art. 19 CE), por tratarse en ambos de derechos fundamentales. Ahora bien, ¿cómo resolver el conflicto entre bienes o derechos homogéneos? ¿Cuál sacrificar? A juicio del autor del trabajo, no es posible solucionar los conflictos aplicando simplemente una jerarquización formal de la propia CE. La forma más apropiada sería coordinar ponderadamente los distintos bienes enfrentados atendiendo a criterios tales como la prohibición de un ejercicio abusivo de los derechos constitucionales, el principio de interdicción de los poderes públicos, o el principio de *favor libertatis*. De todos los principios constitucionales que pueden ser aplicados para realizar la ponderación precisa en los casos de confrontación real entre bienes o intereses con-

trapuestos, el autor destaca sobremanera el principio de razonabilidad, y el principio de proporcionalidad, los cuales sirven a su vez como criterios interpretativos de las normas civiles, administrativas y penales.

El capítulo séptimo (2005: 171 y ss.) tiene como objeto el análisis de estos dos principios en relación con la dialéctica entre el derecho a la tranquilidad y el derecho al ruido. En definitiva, deben servir para delimitar cuándo la contaminación acústica, al mantenerse el ruido dentro de un margen normal, puede ser tolerada. Estamos ante el mayor momento de creación original de la obra. La razonabilidad del ruido debe ser exigida respecto a las pautas de comportamiento humano en las relaciones de convivencia y en su entorno natural, teniendo en cuenta que éste comprende no sólo la defensa y restauración del medio ambiente, sino, en general, los distintos elementos que integran y cuya presencia garantiza un nivel aceptable de calidad de vida: la salud, el bienestar físico, mental y social. El problema es cómo objetivar la racionalidad por lo que a la contaminación acústica respecta. Al existir una gama variada de ruidos, considerables subjetivamente como molestos en función del perceptor de los mismos, es problemático trazar una frontera clara entre ruidos nocivos e ino cuos. A nuestro juicio, el mérito de BLANQUER es otorgar un orden coherente al proceso analítico de racionalidad de la contaminación acústica, esto es, estructura sistemáticamente los criterios útiles y decisivos para la determinación de si un ruido es normal y tolerable o no. De este modo, el ruido puede ser considerado normal siempre que sean superados los límites de emisión establecidos, lo cual puede ser fácilmente comprobado en la actualidad gracias al avance de la técnica. Por su parte, la tolerancia del ruido se refiere a las distintas condiciones que pueden afectar a un sujeto normal, no especialmente sensible al ruido, para que sea considerado nocivo (teorías del uso normal y de la normal tolerancia, formuladas por IHERING). Esta teoría exige, por tanto, contextualizar el ruido, esto es, tener en cuenta las circunstancias espaciales y temporales en que se produce la molestia, lo que permitirá calificar finalmente al ruido como tolerable o no, y, por tanto, como ino cuo o nocivo. Junto a estos dos criterios existe un tercero que es dimanante de la denominada teoría de la necesidad social (BONAFANTE). Conforme a la misma, a la hora de objetivar una inmisión debe tenerse presente la existencia de necesidades generales imprescindibles que la justifiquen, lo que no significa que esa actividad no esté obligada a atenuar las molestias que pudiera ocasionar a otros bienes jurídicos diversos. El empleo de los anteriores criterios debe llevar a la consideración de los ruidos como evitables o no. Mientras los primeros no tienen por qué ser soportados nunca, los segundos sólo deben ser soportados si existe una causa de necesidad social que lo legitime de algún modo, sin perjuicio de la correspondiente y obligada percepción de indemnización. Esos criterios, avalados por la legislación y por la jurisprudencia son, en concreto: *i*) las circunstancias geográficas, esto es, el entorno físico en que se producen los ruidos; *ii*) las circunstancias temporales o cronológicas, como, por ejemplo, si se cumple o no los horarios de cierre establecidos, e incluso la obligación del empresario de que los clientes de un establecimiento no se comporten escandalosamente a la salida; *iii*) las circunstancias climáticas, por ejemplo, que la acti-

vidad se desarrolle legalmente al aire libre; iv) las circunstancias «históricas», o lo que es igual, la obligación del emisor acústico de adaptar su actividad a las mejores técnicas disponibles, y, por tanto, la posibilidad de que la Administración así se lo exija, sin que ello suponga una lesión de la seguridad jurídica ni de su confianza legítima en relación con el título habilitante administrativo que le otorga la facultad de ejercitar dicha actividad.

Junto al principio de razonabilidad, que incorpora el control de la actividad acústicamente contaminante mediante los anteriores criterios, el otro principio que sirve para dirimir las controversias entre el derecho a la tranquilidad y al ocio es, como anteriormente se ha dicho, el principio de proporcionalidad. Según BLANQUER (2005: 211 y ss.), este principio posee dos proyecciones distintas, aunque íntimamente imbricadas. La primera implica la exigencia de que se empleen los medios adecuados para el cumplimiento de los fines proyectados (principio de adecuación); la segunda se identifica con la necesidad de que los medios elegidos sean puestos en práctica con la intensidad adecuada, esto es, la estrictamente indispensable (principio de proporcionalidad en sentido estricto). Ambas vertientes o proyecciones tienen una aplicación inmediata en el ámbito de la contaminación acústica. De este modo, la adecuación de medios a los fines se pone de manifiesto en relación con la actuación administrativa para disminuir el problema del ruido cuando, por ejemplo, se ponen en marcha medidas inadecuadas para alcanzar este objetivo, o dichas medidas son contradictorias entre sí, como sucede cuando una zona se declara acústicamente saturada y al mismo tiempo se amplían los horarios de cierre de los establecimientos (STSJ de las Islas Baleares, de 29 de julio de 1999).

Por lo que atañe al principio de proporcionalidad en sentido estricto, la obligación de que los medios puestos en práctica para disminuir la contaminación acústica se ejerciten proporcionalmente, se traduce en la prohibición de adoptar medidas caprichosas o arbitrarias. Por ejemplo, en dicha prohibición estaría incluida que dichas medidas sean económicamente razonables, tal y como afirma expresamente el artículo 3.5 de la Ley 13/1990, de 9 de julio, de acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad de Cataluña: «Las inmisiones sustanciales provenientes de instalaciones autorizadas facultarán solamente al propietario vecino afectado para solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar consecuencias dañosas. Si aun así las consecuencias no pudieran evitarse, el propietario podrá reclamar la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios sufridos.» Igualmente, el mismo principio impone, acorde con la jurisprudencia, que si se procede al cierre parcial de un establecimiento por contaminar acústicamente no se lleve a cabo la adopción de las medidas oportunas para que no se vuelvan a reproducir las molestias, teniendo en cuenta en todo caso que la Administración tampoco puede permitir que éstas pervivan durante un prolongado período de tiempo una vez que se ha hecho saber al propietario la necesidad de que efectúe las mejoras mencionadas.

Por último, una cuestión a la que el autor dedica especial atención también es lo que denomina «autenticidad histórica» para justificar que durante un período de tiempo se permitan excesos en los municipios de nuestro país

amparándose en que se trata de fiestas de especial raigambre tradicional. Para ello parte de lo previsto en la Ley 16/2002, de Cataluña, para la protección contra la contaminación acústica, cuyo artículo 21.3 establece: «Las ordenanzas pueden tener en cuenta las singularidades propias del municipio, como las actividades festivas y culturales, y las que tienen interés social, siempre que tenga un cierto arraigo.» El problema es la confusión que en ocasiones reina entre fiestas que realmente tienen dicho arraigo, por tratarse realmente de fiestas propias del patrimonio etnográfico, y aquellas otras que son fomentadas como si realmente fueran del primer carácter. De hecho, el autor constata que en muchas ocasiones, a la hora de organizar este tipo de festejos no existen representantes de la Administración cultural, sino fundamentalmente de la encargada del turismo, del medio ambiente y de la seguridad ciudadana. La única norma que prevé aquella participación es la Ley catalana 2/1993, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural, que prevé un mecanismo de control de la autenticidad del valor cultural. Por tal motivo, ante el interrogante de qué debe prevalecer si el derecho a la salud y al descanso o la conservación de tradiciones históricas, BLANQUER concluye, de forma totalmente certera, a nuestro juicio, que «es legítimo plantear la prevalencia del valor cultural y el respeto de las tradiciones cuando éstas son auténticas y no inventadas, o cuando son una reproducción o representación estricta y rigurosa y no una simple rememoración más o menos folclórica, cuando han sido certificadas por la Administración competente en materia de patrimonio cultural» (2005: 226).

Los capítulos octavo, noveno, y décimo constituyen la recta final del libro. En ellos se aborda el problema de la contaminación acústica desde la óptica del Derecho Civil, el Derecho Administrativo y el Derecho Penal. BLANQUER desarrolla meridianamente las distintas herramientas de que disponen cada una de estas ramas jurídicas para luchar contra el ruido (2005: 227 y ss.). Por lo que respecta al Derecho privado por excelencia, los instrumentos para afrontar el problema de la contaminación acústica en el ámbito doméstico o de las relaciones de vecindad son el cese de la actividad, la obligación de que sean adoptadas las medidas técnicas adecuadas y la obligada indemnización en caso de ser un ruido no evitable. Antes de abundar en cada una de estas instituciones, el autor destaca cómo uno de los problemas jurídicos de mayor relevancia que se plantea en este ámbito es la determinación de los criterios que deben servir para ordenar el cese de la actividad o la adopción de medidas técnicas correctoras. Los criterios que BLANQUER desentraña en los capítulos precedentes son aplicables a los distintos conflictos que puedan sustanciarse entre el derecho a la tranquilidad y las actividades contaminantes acústicamente, fundamentalmente desde una óptica constitucional. El problema sobre el que llama la atención el autor es mucho más concreto y de otra índole. Se trata de la práctica inaplicación en el día a día por los jueces de la jurisdicción ordinaria de las normas de Derecho público para determinar si una actividad molesta acústicamente debe cesar o si el propietario debe adoptar alguna medida correctora. De este modo, el juez decide a su propio arbitrio lo anterior. No emplea así unos criterios objetivos de referencia sino su propio cri-



terio, lo cual, como manifiesta el autor, puede afectar a la más elemental seguridad jurídica (2005: 237).

Entrando ya en los diversos institutos jurídico-privados contra la contaminación acústica, por lo que respecta al primero de ellos, la posibilidad de que se consiga cesar la actividad debemos destacar dos aspectos en los que abunda el autor del trabajo que comentamos: en primer lugar, el hecho de que en el Código Civil no existe una fórmula que permita paralizar la actividad molesta de forma inmediata (acción negatoria), aunque la doctrina ha sostenido que se infiere del mismo, y elaborado sus diversos elementos. Estrictamente, sin embargo, únicamente se prevé que el juez ordene la paralización de la actividad cuando la inmisión afecta a la posesión o a la titularidad dominical desde un punto de vista físico (acción reivindicatoria o interdictal). La protección que brinda permite así el ejercicio de acciones reales pero no habilita acciones personales contra quien perturba el uso y disfrute de la cosa. No obstante, esta posibilidad está prevista en la legislación civil especial (normativa sobre propiedad horizontal y arrendamientos urbanos), en la legislación foral (por ejemplo, destaca el autor, la Ley catalana 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad) e incluso en la legislación urbanística. En todas ellas se adentra oportunamente el autor en diversas partes del trabajo, aunque de forma algo somera.

En segundo lugar, y en directa conexión con lo anterior, para que la acción negatoria prospere, pese a su falta de reconocimiento expreso en el Código Civil, es necesario, en su caso, probar no sólo la titularidad del derecho de uso de un inmueble y que se ha perturbado dicho derecho mediante una inmisión, sino además que esta es antijurídica. En definitiva que no existe ninguna causa que la legitime jurídicamente. A estos efectos debe resaltarse que la existencia de una autorización administrativa para el ejercicio de la actividad no significa que ésta deje de responder por las perturbaciones ocasionadas a terceros. Así lo afirma expresamente el artículo 17 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. En definitiva, el título habilitante crea un vínculo entre la Administración y su titular, y no sirve para considerar ajustado a Derecho el daño que puede motivar la inmisión. De este modo dicho título administrativo es neutral respecto a terceros perjudicados (VILLAR PALASÍ). No obstante, esta característica no puede llevar a entender según el autor que el juez civil pueda desentenderse de los límites establecidos en la autorización, ni en general en las disposiciones jurídico-públicas, a la hora de acceder a la pretensión perseguida por la acción negatoria. Insistiendo en lo mantenido anteriormente, entiende BLANQUER (2005: 242), que valerse de la normativa, aunque sea pública y se trate del ámbito jurídico privado, es el único medio para objetivar el proceso de decisión desencadenado con la acción negatoria y, desde luego, el que garantiza la seguridad jurídica. A mayor concreción normativa menor arbitrio y, en consecuencia, mayor seguridad jurídica (NIETO). Desde este punto de vista, es lógico que el juez a la hora de valorar si procede la paralización de una actividad tenga en cuenta la legislación administrativa, y en particular la de carácter medio-ambiental, puesto que además está realizada pensando en los efectos que provoca el ruido en sujeto

que posee una tolerancia normal al ruido, esto es, no en situaciones límite de ciudadanos hipersensibles. De hecho es lo que exige el artículo 590 del Código Civil. Lo contrario llevaría a entender que existe una separación total entre el Estado (Derecho Público) y la Sociedad (Derecho Privado) que no se corresponde con la conformación del Estado como social y democrático de Derecho, y además sería contrario a la unidad del Ordenamiento jurídico que garantiza la Constitución. En suma, concluye el autor: «en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho no hay derechos subjetivos de carácter absoluto. Lo que cabría calificar como Leyes y Reglamentos propios del Derecho Administrativo no son neutrales en la modulación del haz de facultades que el ordenamiento jurídico protege en las titularidades privadas; delimitan su contenido normal y habilitan a la Administración para dictar actos que expliciten esta modulación» (2005: 244).

La segunda herramienta contra la contaminación acústica en el ámbito del Derecho Civil es la adopción de medidas correctoras. El aspecto central y más problemático de esta cuestión es si la jurisdicción ordinaria puede imponer la adopción de dichas medidas a una actividad que funciona bajo un régimen de intervención administrativa. Esto es, de hecho, lo que prevé la Ley catalana 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbre y relaciones de vecindad: «las inmisiones sustanciales provenientes de instalaciones autorizadas administrativamente facultarán solamente al propietario vecino afectado para solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar consecuencias dañosas. Si aun así las consecuencias dañosas no pudieran evitarse, el propietario podrá reclamar la indemnización correspondiente por los daños y los perjuicios sufridos». Según la doctrina jurisprudencial de los años ochenta del siglo que acabamos de dejar atrás, la competencia para imponer medidas para poner freno a una actividad dañina sobre la propiedad de un tercero, o sus derechos subjetivos en general, que ha incumplido las prescripciones establecidas en una norma o título administrativos, le correspondía a la jurisdicción ordinaria (STS de 12 de diciembre de 1980). En opinión de BLANQUER, por el contrario, de ningún modo es así. Con vistas a otorgar una respuesta, distingue entre la determinación de los límites de normal tolerancia, y la competencia para velar por su cumplimiento. Lo primero, a su juicio, debe corresponder a las normas jurídico-públicas y no al arbitrio judicial, sin perjuicio de la posibilidad de las comunidades de vecinos de acogerse a ellas o de establecer niveles más elevados de exigencia. Respecto a la segunda regla general aplicable es que cuando son actividades sujetas a un régimen de intervención administrativa, el cumplimiento de la normativa jurídico-pública y, llegado el momento, la adopción de medidas correctoras, debe quedar encomendado a la Administración pública sin perjuicio del posterior control por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. De lo contrario, esto es, de permitirse la intervención por parte de la jurisdicción ordinaria se estarían alterando los términos del título administrativo habilitante y, en consecuencia, inmiscuyéndose en el ejercicio de unas facultades que no le corresponden conforme al principio de separación de poderes.

Cuestión distinta es que se haya optado por incorporar a las normas que rigen a la comunidad estándares más exigentes que la normativa jurídico-pública. En este caso, puesto que se trata plenamente de normas jurídico privadas la competencia debe corresponderle a los tribunales ordinarios, incluso a pesar de tratarse de una actividad sujeta a un régimen de autorización administrativa. No obstante, la responsabilidad será, lógicamente, a efectos *inter privatos*, esto es, la jurisdicción civil se limitaría a vigilar el incumplimiento de normas emanadas de la autonomía de la voluntad de las partes, obviamente sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera ser exigible en el supuesto de que hubieran sido incumplidos los términos de la autorización o licencia.

En fin, la tercera herramienta del Derecho Civil que identifica BLANQUER para afrontar los problemas de contaminación acústica es la exigencia de responsabilidad por daños y perjuicios. El instituto de la responsabilidad civil extracontractual garantiza que las personas afectadas obtengan algún tipo de compensación económica que les resarza de los daños provocados. No obstante, no siempre va a haber lugar a la exigencia de responsabilidad de tal carácter porque se estén soportando ruidos de terceros en el ámbito domiciliario. Así, el autor identifica, en general, tres situaciones que pueden originar la obligación de indemnizar a quien sufre los efectos de la contaminación acústica: i) que se incumpla la normativa administrativa a la que está sometida una actividad; ii) cuando aun no incumpléndose la normativa administrativa el ruido afecta a personas especialmente sensibles a él; iii) cuando el ruido adopta la naturaleza de una servidumbre forzosa, privando tendencialmente del derecho al disfrute de la tranquilidad en la vivienda hasta alcanzar la permanencia.

En fin, tras analizar el instituto de la responsabilidad civil aplicada al problema del ruido, esto es, si la responsabilidad es objetiva o no, los daños que son indemnizables, a quién corresponde la carga de la prueba, y otros supuestos de responsabilidad, como la resultante de disfunciones en los sistemas de aislamiento acústico de la indemnización, el estudio del análisis del problema del ruido desde la óptica civilista concluye con una breve pero útil recapitulación por el autor. A su juicio, de todas las herramientas que proporciona el Derecho Civil es la última de ellas la institución indemnizatoria, la más satisfactoria. Sin embargo, el problema es que no llega a garantizar el cese de la actividad contaminante, «sino que se limita a convertir el derecho a la tranquilidad en el derecho a percibir una indemnización de daños y perjuicios» (2005: 295). En consecuencia, el Derecho Civil no garantiza una eficacia plena para terminar con la contaminación acústica.

En el capítulo noveno del libro se examinan las herramientas que proporciona el Derecho Administrativo para combatir la contaminación acústica. El autor del libro va exponiendo algunos de los mecanismos que existen en este ámbito para combatir la contaminación acústica. Se examinan así las distintas potestades administrativas que la Administración Pública posee, y en particular la municipal, en ámbitos sectoriales como la circulación de vehículos a motor, las infraestructuras aeroportuarias, o la calidad de la edificación, así como distintas técnicas de actividad administrativa como la clásica de policía

a través de licencias y autorizaciones de diferente orden, entre las que lógicamente destaca la licencia de actividades molestas, y la de planificación, tanto urbanística como acústica. Igualmente, se realiza un somero a las potestades de inspección y sanción, y a los principios que las informan y que necesariamente han de ser respetados por la Administración Pública en su ejercicio.

Sin perjuicio de la manifiesta utilidad de todo lo anterior, nos vamos a centrar en dos aspectos esenciales relativos a la actuación de la Administración Pública contra la contaminación acústica, y en los que se detiene particularmente el autor en su trabajo, como son el control judicial de la inactividad de esa misma Administración Pública para frenar evidentes situaciones de abuso, y la exigencia de responsabilidad patrimonial por este motivo. El primer aspecto que interesa resaltar del trabajo de BLANQUER respecto a estas cuestiones es que parte de la inexistencia de una obligación legal concreta de la Administración Pública de luchar contra la contaminación acústica, porque no existe, a su vez, un derecho público subjetivo del ciudadano para exigir esa actuación administrativa. Todo lo más que se establece en la legislación, incluso la específica sobre ruido es un deber genérico de la Administración Pública para garantizar un entorno acústico adecuado, estando los ciudadanos legitimados a impugnar jurisdiccionalmente la inactividad administrativa. Así, aun cuando la legislación cuantifica los estándares tolerables de emisión e inmisión acústicas, no establece a su vez la diligencia mínima exigible a los servicios de inspección ambientales. No obstante, en todo caso, es cierto que tanto de la legislación como de la jurisprudencia existente se establece el deber genérico de policía de tranquilidad vecina, lo cual es sumamente relevante desde el punto de vista del control judicial de la actuación administrativa así como de la responsabilidad patrimonial deducible, en su caso, por inactividad.

En efecto, según BLANQUER si el problema mayor en el ámbito del Derecho Civil era objetivar la antijuridicidad del ruido, esto es, a partir de qué nivel el ruido debe ser tolerado por una persona normal, no hipersensible al ruido, en el ámbito del Derecho Administrativo el problema más importante es determinar cuándo la Administración va a ser responsable por su inactividad ante el ruido, ¿desde el primer momento en que un vecino sufre ruidos provocados por terceros? Responder a esta cuestión es sin duda enormemente complejo. De entrada, para el autor, a raíz de lo manifestado por la jurisprudencia, es posible afirmar que existe un incumplimiento prácticamente generalizado de los deberes de policía de tranquilidad. De este modo, a su juicio, no es suficiente la aprobación de normas relativas a esta materia. Igualmente, el deber tampoco se ve satisfecho porque se giren visitas o inspecciones, como tampoco porque se impongan las sanciones administrativas pertinentes. A su parecer, «la Administración está obligada a conseguir el resultado de que no se supere el dintel máximo de ruidos que se considere tolerable en la sociedad en que vivimos» (2005: 385).

Frente a lo que sucedía con la antigua Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la vigente Ley de 1998 prevé la posibilidad de acudir a la vía judicial ante la inactividad administrativa (art. 29). Y esta

inactividad puede ser de tres tipos distintos: funcional, formal o de ejecución. Mediante la primera la Administración no cumple las funciones públicas que le encomienda la Administración. La inactividad formal tiene lugar cuando la Administración no ejerce las correspondientes potestades en cumplimiento de una función, por ejemplo, no dictando la pertinente resolución sancionadora, u ordenando el cierre de un local. Por último, la inactividad de ejecución se identifica con la ausencia por falta de la Administración de hacer ejecutar lo que previamente ha ordenado. A juicio de BLANQUER, todas estas formas de inactividad son fiscalizables en la actualidad por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, bien mediante las técnicas expresamente establecidas en la Ley ritual acerca de la inactividad administrativa, bien mediante la técnica, por ejemplo, del silencio administrativo, al no dejar de ser corriente que la Administración conteste con el mutismo las solicitudes de ciudadanos pidiéndole que intervenga. El problema es que los distintos requisitos exigidos por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son difícilmente alcanzables cuando de la contaminación acústica se trata. Así, se exige el incumplimiento de un deber de realizar una prestación concreta, positiva o negativa, lo que no comprende el incumplimiento de un deber genérico. Igualmente se exige la presencia de un derecho público subjetivo, justamente, lo que no está reconocido expresamente por la legislación respecto al derecho a la tranquilidad y el deber de los poderes públicos de salvaguardarla. No obstante, para el autor del trabajo esta vía no está del todo cerrada desde el momento en que tanto la legislación básica local como la legislación autonómica sobre turismo, y especialmente esta última, sí reconocen la existencia de una obligación concreta de la Administración de velar por la tranquilidad vecinal mediante el adecuado control de emisiones sonoras. En todo caso, sería deseable el reconocimiento expreso de ese derecho público subjetivo como el establecimiento normativo del estándar de eficacia que debe cumplir la Administración para tutelarlos. Por último, es imprescindible para alcanzar la misma eficacia que la Administración haga cumplir lo que ordena, y además en el momento adecuado, no dejando, por ejemplo, el cumplimiento de las sanciones a los momentos más favorables para el infractor, como son los de temporada baja en los establecimientos de ocio (2005: 402).

La consecuencia de que la Administración no cumpla con su deber de garantizar el derecho de los ciudadanos a la tranquilidad y al descanso es la posible exigencia de responsabilidad patrimonial administrativa. Ésta es la última cuestión que BLANQUER aborda en el estudio de las diversas herramientas jurídico-administrativas para combatir la contaminación acústica. El autor identifica meridianamente cuatro grandes retos a los que se han ido sucesivamente enfrentando quienes han intentado responsabilizar a la Administración de su dejadez para frenar problemas de ruidos. El primero fue conseguir imputar a la Administración los daños y molestias ocasionados por terceros. De este modo, la jurisprudencia consideraba que el problema debía situarse en el ámbito de las relaciones de vecindad. Al no existir ningún precepto legal que impusiera de forma expresa a la Administración el deber de garantizar la tran-

quilidad de los vecinos, y puesto que el artículo 45 de la Constitución sólo podía ser protegido en virtud de lo dispuesto en una norma de desarrollo, los Tribunales consideraban que no existía legitimidad pasiva de la Administración para imputarle los daños ocasionados por actividades realizadas por terceros. En la actualidad este primer reto ha sido claramente superado, y la diversa jurisprudencia declara sin ambages el deber administrativo de garantizar el derecho al descanso de los vecinos de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución, máxime después de las diversas normas que han sido yendo aprobadas relativas a la contaminación acústica.

El segundo gran reto al que se enfrenta quien pretende responsabilizar a la Administración de su dejadez para luchar contra el ruido es probar el carácter insoportable del mismo, esto es probar que se ha superado el nivel máximo de tolerancia. Ésta es una cuestión a la que el autor le concede una particular importancia; por un lado, porque, desde un punto de vista material, es especialmente difícil para un particular probar que otra persona ha incumplido los límites de emisión e inmisión tolerable, máxime cuando la Administración no ha efectuado ningún tipo de comprobación o medición. Por otro lado, porque la jurisprudencia requiere la prueba fehaciente de ambos extremos para poder responsabilizar a la Administración de las lesiones en su caso provocadas. Además, según el autor, la valoración de la prueba suele efectuarse aplicando criterios que corresponden a otras instituciones, como son los propios de la responsabilidad administrativa sancionadora al ámbito patrimonial. De este modo, a juicio de BLANQUER (2005: 419 y ss.), debería diferenciarse entre ambos casos, por ejemplo, otorgando valor a la prueba testifical y no sólo a la pericial, vistas además la dificultad existente para probar la superación de los valores legales permitidos. E igualmente considerar probados los hechos notorios, como sucede, por ejemplo, con los festejos populares, tal y como dispone el artículo 281.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que establece la falta necesidad de probar los hechos que gocen de notoriedad absoluta y general.

El tercer gran reto para el demandante contra la Administración Pública es concretar los daños y perjuicios irrogados por la contaminación acústica, y a éstos determinar el resarcimiento correspondiente. De los distintos aspectos en los que se adentra el trabajo, podemos reseñar que los daños indemnizatorios son lógicamente, tanto los de carácter moral, como es la mera irrupción del derecho a la tranquilidad, como los de naturaleza económica, por ejemplo, los dimanantes de tener que cambiar de domicilio. Finalmente, la compensación puede consistir tanto en una compensación económica como en especie, como, por ejemplo, tener que pagar los gastos de construcción de paneles de protección del ruido proveniente de una autovía.

Por último, el cuarto gran reto que BLANQUER señala en relación con la responsabilidad de la Administración por inactividad frente al ruido, es la cuantificación de la diligencia exigible a la Administración en el ejercicio de sus potestades de inspección y ejecución coactiva. Hemos de decir, sin embargo, que, a nuestro juicio, el autor no profundiza en esta materia, pese a ser un

incuestionable experto en lo relativo a responsabilidad patrimonial<sup>8</sup>, posiblemente debido, nos atrevemos a conjeturar, a que el libro esté realizado desde una vertiente eminentemente práctica e intentando no profundizar en exceso en disquisiciones dogmáticas. A nuestro parecer, sin embargo, quizás hubiera sido deseable que profundizara en esta cuestión, e incluso se realizara una ponderación de la situación general en la que nos encontramos en relación con la exigencia de responsabilidad a la Administración para frenar la contaminación acústica.

El último capítulo del libro se titula «La reacción penal contra la contaminación acústica». Como su título indica, en esta sección se describen los diferentes instrumentos de tutela que brinda el Derecho penal contra la contaminación acústica, principalmente el artículo 325 del vigente Código Penal, que tipifica el delito ecológico, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 45.3 de la Constitución española, sin perjuicio de otros delitos en los que se pudiera incurrir, como, por ejemplo, el de desobediencia a la autoridad (art. 556 y 634 del CP). Respecto al delito ecológico únicamente vamos a destacar los siguientes aspectos del capítulo, que sirven a su vez para identificar los requisitos que deben concurrir para que recaiga una condena penal por incurrir en delito ecológico como consecuencia de los daños provocados por contaminar acústicamente. Así, en primer lugar, el bien jurídicamente tutelado por dicho precepto es el equilibrio de los sistemas naturales. Por tal razón se requiere probar la ruptura de dicho equilibrio, para lo que se tendrá en cuenta también la dificultad de volver a alcanzarlo. En segundo lugar, el desequilibrio debe ser grave, como, por ejemplo, sucede cuando las emisiones ruidosas son continuadas y repetitivas. En definitiva, no basta con una emisión esporádica. En tercer lugar, el delito es de peligro abstracto, lo que significa que se entiende cometido por el simple hecho de que se cometa una acción que ponga en peligro, sin necesidad de que sea concreto, el equilibrio de los sistemas naturales. Por último, por lo que respecta al título subjetivo de imputación, se requiere la concurrencia de dolo, en sus distintos grados, para poder imputar el delito del artículo 325 del CP.

### III. COMENTARIOS FINALES PERSONALES

El libro aborda el problema de la contaminación acústica desde una perspectiva prácticamente integral, al adentrarse en el tratamiento de esta cuestión tanto desde una óptica constitucional, civil, administrativo y penal. El trabajo persigue de este modo un ambicioso objetivo, que, a nuestro parecer, se ve suficientemente satisfecho. En efecto, si en algunas ocasiones se tiene la

---

<sup>8</sup>Ver, por ejemplo, sus trabajos: «La responsabilidad patrimonial de la Administración Local», en la obra colectiva (Coord.: Jerónimo Arozamena Sierra) *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, pp. 207-250, o su monografía *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997.

percepción de que aspectos realmente de interés no son abordados con suficientemente profundidad, a nuestro parecer, la obra debe ser examinada desde una perspectiva global. Este enfoque nos muestra la dificultad de la materia debido a la variedad de las instituciones que están presentes en todos y cada uno de los planos, a su vez, en que se sitúa el problema de la contaminación acústica. Teniendo en cuenta esto, el trabajo sirve a su vez para ordenar esas distintas perspectivas, en definitiva, para clarificar el confuso panorama actual que existe respecto a la contaminación acústica. Por otra parte, a nuestro parecer, el trabajo se ha realizado pensando en que sirva de utilidad para los lectores no necesariamente especializados en los temas sobre los que versa, de ahí la sencillez pero al mismo tiempo la frescura con que aborda los distintos temas que plantea, todo ello sin olvidar a las fuentes doctrinales de referencia en esta materia, lo que sin duda es bastante meritorio. Hemos de decir, por tanto, de entrada que el libro es un buen trabajo, responde satisfactoriamente a las distintas cuestiones que la contaminación acústica genera y constituye un trabajo de base interesante para otras posibles investigaciones relativas a este tema.

Por ejemplo, no podemos dejar pasar la ocasión de realizar algunas breves consideraciones en relación con un tema que, como hemos afirmado, debería ser merecedor de mayor atención en general: la responsabilidad de la Administración por su inactividad para controlar la contaminación acústica emitida por terceros, ámbito en el cual la última jurisprudencia está siguiendo una doctrina no exenta de peligros. En efecto, últimamente diversas Sentencias han condenado a Municipios por su inactividad en relación con las perturbaciones acústicas provocadas por terceros. Así, se ha planteado la exigencia de responsabilidad a la Administración por no cumplir diligentemente con su cometido de controlar las actividades clasificadas. Una resolución puntera en este aspecto es la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2003, según la cual cuando se trata de actividades clasificadas, de acuerdo con las competencias municipales sobre protección del medio ambiente y sanidad [art. 25.2.f) y h) de la Ley de Bases de Régimen Local], y las que expresamente les atribuye la legislación sobre sanidad y la propia de actividades clasificadas, los Ayuntamientos poseen las atribuciones suficientes como para lograr que cese la perturbación, y, por tanto, pueden exigírseles responsabilidad por no ponerlas en práctica.

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares 1184/2001, de 11 de diciembre (Ar. 2002\469), resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Palma de Mallorca, de 8 de noviembre de 2001, cuyo fallo fue el siguiente:

*«Se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la inactividad de la Administración demandada, en cuanto a las denuncias reiteradas interpuestas por los demandantes respecto a las molestias provocadas por el funcionamiento del local de referencia, en el local sito en el edificio donde habitan, entendiéndose que los ruidos, vibraciones y humos que padecen vulneran los derechos fundamentales a la inviolabilidad del*



*domicilio del artículo 18 de la Constitución y a la integridad física y moral recogido en el artículo 15 de la Constitución, al no observarse ninguna infracción del ordenamiento jurídico a consecuencia de la que se produzca la vulneración de los derechos fundamentales alegados.»*

La Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares vino, sin embargo, a revocar esta resolución judicial, y condenó al Ayuntamiento de Palma de Mallorca, por inactividad, y al propietario del establecimiento que venía produciendo las perturbaciones aludidas. La doctrina seguida por el Tribunal autonómico para emitir dicho pronunciamiento fue la consabida doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la imbricación entre los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar y el Medio Ambiente.

Pues bien, sin perjuicio de esta doctrina, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares entiende que: *«es preciso acreditar unas inmisiones sonoras relevantes y reiteradas, unido a la ineficacia de la Administración contra la que se demanda. Aunque, en realidad, esta ineficacia ya se desprende de la simple existencia de aquellas molestias»*. Esto último es particularmente importante si se conecta con la configuración jurisprudencial actual de la responsabilidad patrimonial de la Administración, esto es, como es sabido, de naturaleza objetiva. Se podría colegir que siempre que exista un daño producido por contaminación acústica emitida por terceros titulares de una actividad clasificada, va a existir responsabilidad patrimonial administrativa.

A nuestro juicio, esto es excesivo. No puede sino llevar a un desbordamiento económico de la Administración municipal y un resquebrajamiento de la garantía constitucional indemnizatoria por el funcionamiento de los servicios públicos. Más razonable sería quizás imputar dicha responsabilidad cuando exista constancia de grave negligencia en el funcionamiento de la Administración, pero no imputar los daños producidos por terceros de forma automática. No obstante, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares 1184/2001, de 11 de diciembre (Ar. 2002\469), se deduce que la responsabilidad imputable a la Administración por inactividad tampoco es del todo automática. Del razonamiento del Tribunal se infiere que es requisito ineludible una clara negligencia en el ejercicio de sus funciones por parte del Ayuntamiento para imputarle la responsabilidad, sin perjuicio de la alteración de la carga de la prueba, debiendo ser la Administración quien deba probar que su actuación ha sido diligente. En todo caso, según la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, la actuación municipal fue totalmente negligente, a juicio del Tribunal, lo que le lleva a condenar al Ayuntamiento de Palma de Mallorca solidariamente con el propietario del local al pago de la indemnización solicitada, procediendo a la fijación de la cantidad en la propia Sentencia, sin esperar a la fase de ejecución de la misma.

Otra Sentencia interesante en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración por inactividad para poner fin a las molestias sufridas por vecinos cuando el foco emisor es una actividad clasificada es la del Tribunal

Superior de Justicia de Murcia, de 29 de octubre de 2001, que terminó condenando al Ayuntamiento de Cartagena al pago de 2.825.000 pesetas en concepto de indemnización por desarrollar una actividad claramente insuficiente para impedir la actividad perturbadora<sup>9</sup>. Los demandantes se fundamentaban en el artículo 18 CE, y en la normativa sectorial, y ambos argumentos fueron respaldados expresamente por la Sala para fundamentar su decisión<sup>10</sup>.

A juicio del profesor LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, la doctrina jurisprudencial que mencionamos tiene un tinte marcadamente antisocial, pues hace responsable del ruido a quien realmente no lo es, esto es, al Ayuntamiento, y provoca que sean los propios vecinos de cada municipio quienes en última instancia van a pagar la indemnización correspondiente, obviamente sin perjuicio de la desidia de algunos políticos para solucionar los conflictos típicos de ruidos<sup>11</sup>.

Otro caso en el que se ha demandado la existencia de responsabilidad administrativa por inactividad ha sido el de las perturbaciones acústicas producidas por personas concentradas en la calle para divertirse en sus más variadas formas. Singularmente importante es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª) (Ar. 1338). En esta ocasión, no obstante, los recurrentes no reclamaban una indemnización al Ayuntamiento de Sevilla por su inactividad para poner fin a la concentración de personas en una zona de dicha loca-

---

<sup>9</sup> El Ayuntamiento había desarrollado las siguientes actuaciones:

«En una ocasión (así consta en el Tomo II del expediente, que, por cierto, no aparece debidamente numerado como reglamentariamente corresponde) aparece la referencia a un Decreto de 20 de agosto de 1996 del Alcalde, en el que se dice: “ruego que por el agente al que corresponda se proceda a la retirada de las barras en terrazas y de altavoces que se encuentren ubicados en el exterior...”. Lo que, por otro lado, conduce a la Sala a la convicción de que había altavoces en el exterior, altavoces de nueve establecimientos, pues son nueve los que se relatan en este documento, con lo que es evidente un sonido ensordecedor. Aparece (también sin numerar) en el Tomo II del expediente un Acta en el que, cumplimentando el oficio de 30 de agosto de 1996 del Concejal Delegado de Sanidad y Medio Ambiente y del Decreto de 20 de agosto de 1996, se retiran diversos enseres de los locales reservados. Omite la Sala la descripción de los mismos, por estar muy clara en el documento que obra en el expediente. Se encuentra también un Decreto de 17 de diciembre de 1996 en el que la representación municipal resuelve iniciar procedimiento sancionador a D. Vicente M. M., titular de uno de los establecimientos aludidos, al cual finalmente el instructor le propone una multa de 100.000 pesetas, que finalmente se le impone por Decreto de 3 de abril de 1997. Aparece asimismo, otro Decreto de 18 de noviembre de 1998, por el que se imponen al mismo titular la multa de 200.000 pesetas. Con lo que concluye la Sala que la actividad molesta no cesó, y que a cambio de ella en dos años, el titular fue sancionado con 300.000 pesetas.»

<sup>10</sup> Igualmente, la Sentencia del TSJ Andalucía de 29 de marzo de 2001 condenó al Ayuntamiento de Chiclana (Cádiz) a pagar 900.000 pesetas a un particular que había sufrido durante todo el verano molestias originadas por unas carpas lúdicas instaladas al aire libre. Según la Sala, el Ayuntamiento no desarrolló, de forma injustificable y en perjuicio para los vecinos, las potestades de policía que obligatoriamente tenía que ejercer la corporación» porque únicamente exigió a los propietarios de las carpas una autorización provisional para el verano, que en realidad era una licencia de apertura pero no exigió nada respecto a la normativa urbanística o de seguridad, o de medidas correctoras, pese a las sucesivas denuncias de los vecinos durante todo el verano.

<sup>11</sup> Vid. L. Martín-Retortillo, «El ruido: una pesadilla de la Justicia», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental (RIGA)*, núm. 58, octubre 2003, pp. 8-9.

lidad, y que venía impidiéndoles descansar desde hacía varios años. Simplemente reclamaban que dicha institución hiciera cumplir las ordenanzas municipales, que se impidiera el consumo de bebidas alcohólicas en la calle, que se controlara el ruido de las motocicletas y que se facilitara la circulación peatonal y guiada por la zona en cuestión <sup>12</sup>.

Como es conocido, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resolvió condenar al Ayuntamiento de Sevilla por no garantizar la seguridad ciudadana y actuar con permisividad e inactividad. Entendió así la Sala de lo Contencioso-Administrativo que los derechos a la libre circulación, al descanso y a la propia vida, entendida en sentido amplio, «*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*» (FJ 5.º).

De tal modo que, respecto a dichas medidas adecuadas, no basta con aprobar las preceptivas Ordenanzas, sino que la Administración municipal debe también preocuparse de hacerlas cumplir, por lo cual, todo sea dicho, muchos municipios, y con el debido respeto, no se han caracterizado durante mucho tiempo; y así han estado sin tomar medida alguna respecto a los excesos que tienen lugar a la salida de los locales de ocio, o respecto a las causas y efectos de las concentraciones de jóvenes en las plazas para divertirse, normalmente, alcoholizándose.

En cualquier caso, no creemos, sin embargo, que sea algo sobre lo que el Poder Judicial no deba pronunciarse porque realmente se puede producir un incumplimiento de la Administración de sus funciones. No obstante, este incumplimiento no debe hacer que nos olvidemos de señalar a los responsables directos, quien provoca los ruidos y las molestias realmente. Por otra parte, lo que vemos difícil es controlar el cumplimiento posterior de la Sentencia, esto es, cuándo se estima que la Administración ha hecho suficiente para cumplir sus obligaciones de policía, para garantizar la tranquilidad de los vecinos.

Cuestión distinta es la exigencia de responsabilidad patrimonial, porque aquí es donde pueden producirse excesos, como consecuencia de tener que afrontar las consiguientes indemnizaciones. El *summum* de esta exigencia ha sido la pretensión del demandante contra el Ayuntamiento de Madrid en el conflicto ventilado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª núm. 605/2004, de 22 de abril: ser indemnizado por pasividad de la policía municipal ante sus denuncias contra un vecino del edificio donde vivía por las molestias acústicas que provocaba. Los vecinos habían ocupado el inmueble de la finca desde el mes de abril al mes de septiembre de 1999. Durante ese período era corriente que pusieran el volumen de la música a niveles excesivos. En cuatro ocasiones el denunciante requirió la actuación de la policía municipal, y en otras dos se presentaron varios escritos en el Ayuntamiento de Madrid poniendo de manifiesto el incívico comportamiento de los vecinos por el elevado volumen al

---

<sup>12</sup> *Vid.* Betancor, A.: «El ruido; normas de emisión, contenido ambiental de los derechos fundamentales afectados y responsabilidad patrimonial de la Administración», *RIGA* núm. 37, enero 2002, pp. 12 y ss.

que solían tener el aparato de música, así como solicitando la identidad de los mismos.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid terminará desestimando el recurso contencioso-administrativo presentado, no sólo por la falta de prueba de lesión alguna sufrida, sino lo que es más relevante jurídicamente, por la imposibilidad de imputársela a la Administración cuando se trata de relaciones de vecindad, aun incluso en el supuesto de que hubiera sufrido aquélla, y pese a que la responsabilidad patrimonial administrativa está configurada por la jurisprudencia como objetiva. A nuestro juicio, la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid es del todo certera y loable; no sólo porque no podía tomar otra distinta, habida cuenta la imposibilidad de probar un daño, sino porque acota la posibilidad de exigencia de responsabilidad a la Administración por inactividad en el ámbito de las denominadas relaciones de vecindad.