

# El ruido en «el Informe» del Defensor del Pueblo sobre 1994(\*)

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer  
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION Y ENCUADRE DEL PROBLEMA. II. EL INFORME. III. ALGUNAS CONCLUSIONES. IV. PRINCIPALES SUGERENCIAS OFRECIDAS.

## I. INTRODUCCIÓN Y ENCUADRE DEL PROBLEMA

Quien quiera enfrentarse hoy en España con los problemas jurídicos que se plantean en torno al ruido, ha de hallar material del mayor interés en los «informes» que anualmente presenta a las Cortes Generales el Defensor del Pueblo (en adelante, DP), o los que ofrecen a los respectivos Parlamentos los comisionados autonómicos con similitud de funciones, esos a modo de «memoriales de agravios» de los tiempos presentes. Creo que constituyen inmejorable termómetro para valorar —con carácter general, pero también, en lo que concierne en concreto al ruido— la realidad social específicamente vivida, si bien, como es obvio y no debe ser olvidado, resaltando los aspectos críticos y menesterosos, a modo de «negativo fotográfico de nuestra sociedad», en expresión grata al actual DP, Don FERNANDO ÁLVAREZ DE MIRANDA <sup>1</sup>. En efecto, al aludir a los problemas del ruido, ya sea en escritos o en intervenciones orales, suelo apoyarme en los datos y reflexiones de tales Informes que, por desgracia, tienen que abundar en consideraciones, descripción de quejas o recomendaciones a las Administraciones competentes <sup>2</sup>.

---

(\*) Este trabajo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación PS 94-0033.

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, en la intervención ante el Pleno del Congreso de los Diputados, en los debates sobre el Informe referente al año 1994, recogidos en el volumen II, «Debates», de la correspondiente edición (DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 1994 y debates en las Cortes Generales*), llevada a cabo por las Cortes Generales, 1995, pág. 58. Expresión a la que se referiría, entre otros, a lo largo de su intervención el portavoz del Grupo Vasco, Sr. Olabarria Muñoz, *loc. cit.*, pág. 62.

<sup>2</sup> Véase, así, últimamente, mi trabajo «La contaminación acústica», dentro del volumen colectivo *Corporaciones locales y Medio Ambiente*, dirigido por el profesor José ESTEVE PARDO y a punto de aparecer —Ed. Civitas, 1995—, donde presto especial atención a determinadas observaciones del «Justicia de Aragón» y del «Ararteko».

La lectura del reciente Informe del DP correspondiente al año 1994, centrándome también en concreto en lo que se refiere al ruido, confirma el buen juicio sobre el documento, desde el bien hacer de la Institución, por una serie de aspectos que enseguida voy a exponer, aunque el negativo fotográfico de la sociedad española resulte patético, y ha despertado también en mí una idea que estimo preocupante, y a la que se va a deber en buena medida que estas páginas se publiquen.

Creo, en efecto, que en la España despilfarradora en que nos ha tocado vivir se desperdician vanamente muchos medios y recursos de los que no andaríamos tan sobrados. En momentos de euforia se ponen en marcha instituciones, que pasan a cumplir con normalidad su función, pero cuyos resultados pueden luego desaprovecharse olímpicamente sin sacar el más mínimo rendimiento al trabajo, a la atención y a las energías dedicadas y sin que logren los efectos que estarían llamados a cumplir. Puro derroche de energías por tanto. Tal es lo que pensaba en efecto al repasar el *Informe* último y leer luego el debate parlamentario consiguiente, centrándome en el interés por el ruido, problema que no es de escasa entidad en la España actual como resulta de dominio público.

Me da la impresión de que el importante acontecimiento que significa la presentación anual del correspondiente *Informe* no alcanza ni con mucho el eco que se merece.

Los debates que se llevan a cabo con motivo de la triple presentación parlamentaria —en la Comisión Mixta, ante el Pleno del Senado y ante el Pleno del Congreso (triple presentación que creo no favorece, antes bien diluye y torna reiterativo el empaque y la fuerza genuina del acto)—, si rezuman cortesía y respeto para con la Institución, no suelen ser muy profundos ni suscitan mayor interés, no digamos entusiasmo. Como lo expresaba en el Senado la pasada primavera uno de los parlamentarios, «Como cada año, a medida que van transcurriendo las legislaturas, se pasa el trámite de escuchar al Defensor del Pueblo, y yo me atrevo a decir que sin pena ni gloria, en la Comisión Mixta primero y en el Congreso y Senado después y, sin embargo, al año siguiente oímos y los que lo ojeamos, leemos en el Informe los mismos problemas de jurisdicción, de acción y de medios del Defensor del Pueblo»<sup>3</sup>. Yo no sé si luego cada una de las fuerzas políticas que interviene traslada a sus bases y simpatizantes los problemas que han aflorado. Sospecho que el interés de la

---

<sup>3</sup> Son palabras del Sr. Marca i Cañellas, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado, con motivo del debate ante el Pleno de dicha Cámara, el día 10 de mayo de 1995. Puede verse en la página 47 del volumen citado.

clase política no va mucho más allá de esa intervención cortés, aunque de indudable apoyo genérico a la Institución. Da la impresión de que no hay un vivo afán por concienciar acerca de los problemas pendientes.

En cuanto a la prensa, sospecho que todo ha de quedar en la impresión de ese día, acaso algún mínimo comentario complementario. Dada la escasa afición de tantos periodistas a informar, puede que ese cúmulo de «males de la patria» que contiene el *Informe* no sea noticia a causa de la propia abundancia. Con tal filosofía, que muchos de ellos practican, un mal sería noticia, en cambio, tal concentración de agravios sería un puro trámite y, por ende, desde el punto de vista informativo, sin mayor interés (a no ser que el señor Defensor del Pueblo haya tropezado al entrar en la Sala o que la señora Adjunta haya resbalado con una piel de plátano al salir a la calle). A lo mejor, incluso, hay excepciones y no falta el periodista culto que trate de dar noticia con seriedad del contenido efectivo del Informe. Pero se puede dar por descontado que han de ser los menos.

Pero tampoco los comentaristas especializados y el mundo de la academia, se caracterizan, salvo excepciones, por una atención permanente a cada uno de los *Informes*.

Queda la posible receptividad de las Administraciones «tocadas» por las quejas, ya sea al atender los diferentes supuestos concretos, ya sea —con mucha mayor trascendencia— a la hora de adaptarse a las recomendaciones, propuestas o sugerencias que con carácter general suele plantear periódicamente el DP. Ante todo, el Gobierno como principal responsable administrativo del Estado. Al comparecer ante el Parlamento, el DP está cumpliendo una misión constitucional pues no se olvide la previsión del artículo 54: «...a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». Así mismo, dicha comparecencia es expresión de otra exigencia constitucional, la contenida en el artículo 66.2, cuando se indica que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno. En efecto, la comparecencia del Defensor, como tal, y por vía indirecta, es ya un acto de control del Gobierno, al margen de las secuelas ulteriores que pudieran derivarse del tipo preguntas, interpe-laciones, proposiciones no de ley o mociones. De ahí la importancia que en los debates concretos de este año 95 pueden tener aspectos como los tres siguientes: a) la independencia que para sí mismo recaba el DP, como una de las características elementales de la Institución<sup>4</sup>; b) el apoyo ex-

---

<sup>4</sup> Recuérdese así su intervención ante la Comisión Mixta, *loc. cit.*, pág. 16.

preso que manifiestan los grupos parlamentarios no sólo a la función sino a la labor concreta del DP; c) también, el interés de algunos grupos parlamentarios porque se identifiquen cuáles han sido las recomendaciones, sugerencias o quejas del Defensor que no han sido atendidas.

En esta dirección, pienso que en los hábitos parlamentarios ha de tener su significado el que el Gobierno esté presente en el acto de la comparecencia del DP ante la Cámara, incluido por supuesto el correspondiente debate.

Todo este conjunto de referencias hace que quede garantizada la inmediatividad y la receptividad por el Gobierno —un Gobierno de apoyo y responsabilidad parlamentaria, recuérdese— del mensaje o de los mensajes del DP (aunque otra cosa sea que luego, a la hora de la verdad, se asuman efectivamente las recomendaciones del Defensor). Se cumple así sin dificultades la relación con el Gobierno, responsable de la Administración General. Quejas o sugerencias atinentes al funcionamiento de la misma encuentran de este modo un camino abierto. Por lo mismo, hay también otro aspecto importante que encuentra canalizada igualmente su operatividad. Me refiero a las posibles iniciativas legislativas. No es infrecuente que el DP proponga o sugiera algunos retoques normativos. Pues bien, el hecho de que sea el Parlamento quien reciba el Informe garantiza un contacto que puede resultar muy operativo a la hora de la efectiva tramitación del eventual proyecto o proposición de ley, contando con la iniciativa ya parlamentaria o, sobre todo, del Gobierno. Me refiero a los aspectos institucionales pues otra cosa ha de ser la efectiva fidelidad en el momento de la respuesta (pienso así en el inri que supone que los autores de esa clara manifestación de la chapuza nacional como es la Ley 30/1992, sobre régimen jurídico y procedimiento, reconozcan haber elaborado la misma, entre otras cosas, para responder a las reiteradas recomendaciones del DP en el sentido de tratar de eliminar los abundantísimos supuestos de falta de respuesta de la Administración, lo que se llama el silencio administrativo).

Pero cuando el DP da cuenta al Parlamento de la supervisión que ha realizado sobre la Administración —y recordemos que estamos ante los términos del artículo 54 CE—, no está aludiendo sólo a la Administración General —o del Estado, como se la denomina habitualmente—, sino que sus referencias incluyen también a las Administraciones autonómicas así como a las Administraciones locales, pues, como es obvio, todas las Administraciones públicas quedan comprendidas en la amplia fórmula del precepto constitucional (también, por supuesto, las Administraciones corporativas, y en los debates parlamentarios de este año 95 ha aflo-

rado en varias ocasiones la idea de que también deben quedar incluidas las organizaciones dependientes de cualquier Administración Pública aunque actúen sometidas a las reglas del Derecho Privado<sup>5</sup>. Y, en principio, estas otras Administraciones no están presentes en el Parlamento cuando el DP presenta su Informe. Es verdad que las quejas, las solicitudes de información e, incluso, las sugerencias y recomendaciones, las ha hecho llegar directamente el Defensor a cada una de las Administraciones. Pero el efecto de la publicidad parlamentaria, desde su visión de conjunto y como conexión inmediata con la opinión pública, si llega directamente a los responsables de la Administración del Estado no lo hace, en cambio, en relación con las otras Administraciones, ya las del nivel regional, ya las del nivel local. Sin duda, la previsión constitucional de que el Gobierno dirige la política interior así como la Administración civil (artículo 97) ha de proporcionar mecanismos suficientes para forzar a reaccionar a las Administraciones recalcitrantes para con las propuestas del DP. Y no me refiero sólo a los aspectos de la innovación legislativa, algo que se da por sentado a la vista de las previsiones constitucionales.

Pero el dato real e inmediato es el de que las otras Administraciones no están ahí presentes, para recibir en su caso, el posible chaparrón y aguantar el eventual debate de los grupos parlamentarios. Esta idea no deja de contar en lo que se refiere al ruido, materia en la que si hay parcelas que afectan a la Administración General —y así he de referirme luego al significado creciente que van adquiriendo las grandes infraestructuras como carreteras o aeropuertos—, el mayor peso va a afectar a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, a los entes locales, señaladamente los municipios.

Me parece, por eso, de especial interés hacerme eco e incluso, reproducir, la parte del Informe referente al ruido en lo que concierne al es-

---

<sup>5</sup> El portavoz del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos afirmaba en su comparecencia ante el Pleno del Senado: «Asimismo, abogamos porque el Defensor del Pueblo intervenga en el ámbito de las sociedades de capital público, sometidas en todo o en parte al régimen jurídico privado y también en los denominados organismos autónomos de la Administración» (*loc. cit.*, pág. 46).

En sede de la Comisión Mixta, el portavoz de IU, diputado Sr. Ríos Martínez, aludía a «la propuesta que ustedes han hecho, que comparto al cien por cien, de actuación sobre la huida del Derecho público al privado en la prestación de servicios, que puede ser un elemento importante para que tengan ustedes las mismas armas para actuar» (*loc. cit.*, pág. 28).

De modo que la palpitante cuestión de la huida del Derecho público por parte de las Administraciones, que tanto preocupa a los tratadistas, especialmente desde la óptica del control, tiene también su reflejo destacado en lo que se refiere a la actuación del Defensor del Pueblo.

calón municipal. Se trata así de contribuir a que el Informe resulte más conocido y tenga alguna ocasión más de llegar a los responsables de la vida local y autonómica así como a los estudiosos de las mismas. Es una pena que un instrumento de tanto mérito no logre la receptividad que se merece.

Confesaré que me ha afianzado en mi idea el detalle de haber estudiado yo la parte referida justo en el momento electoral en el que se iban a renovar los regentes de ayuntamientos y diputaciones —y organismos similares— así como los de buen número de las Comunidades Autónomas. Me parece de especial utilidad insistir sobre el asunto en ese momento ilusionante y tan destacado para el sistema democrático de la renovación de los gestores locales y autonómicos, cuando se concitan nuevos bríos, nuevas fuerzas, nuevas líneas de actuación. Y tengo interés en reproducir el fragmento del Informe porque yo lo he leído y me he quedado impresionado en un doble sentido. De una parte, porque está muy bien hecho, muy documentado, ofreciendo datos consistentes y sugiriendo caminos para superar un conjunto de situaciones que resultan intolerables y que no hallan explicación alguna. De modo que está la faceta del interés, al consistir en una aportación muy valiosa, cuyo conocimiento es oportuno recomendar y tratar de que se generalice. Pero hay también otra faceta y es la del bochorno o vergüenza que causa constatar que una situación delicadísima e injustificable se reitere y afiance, entre la inercia y la pasividad. Lo que pone al descubierto, de un lado, la falta de reacción ante situaciones muy enojosas que en gran medida pueden ser superadas, pero de otro lado, lo que ya es mas grave, la inconsistencia e ineficacia del sistema administrativo.

También desde esta perspectiva —por más que no sea agradable— me parece útil contribuir a dar a conocer el Informe, precisamente en este momento de la renovación de las corporaciones administrativas y de los gobiernos y asambleas regionales, que son las que, según el reparto constitucional de competencias, más tienen que hacer en la labor de controlar, vigilar y erradicar los ruidos evitables. Me gustaría decir por eso, cuando son tantos los que con ilusión se incorporan (o reincorporan) a señaladas responsabilidades públicas, que desde esta segunda vertiente, el Informe del Defensor constituye un reto sobresaliente y una enérgica llamada de atención: se trata de un encargo inexcusable que debe ser abordado sin falta. Es hora de comenzar a hacer realidad los compromisos de las ofertas electorales. Porque además, me permito añadir yo, en caso contrario habrá que comenzar a sacar consecuencias que a lo mejor no son nada halagüeñas. Si se conviene en que las orga-

nizaciones llamadas a desempeñar unas funciones y a asegurar unos resultados no son luego capaces de asumirlos, si se constata que unas Administraciones, a las que la Constitución les encomienda que *actúen*, que *sirvan* y que se orienten por el *principio de eficacia*, no se dan luego arte para alcanzar tales baremos, acaso habrá que pensar en otras respuestas organizativas y en el oportuno reajuste de competencias, dentro del margen que proporciona el sistema constitucional. Y en este segundo sentido, el Informe del Defensor del Pueblo resulta, insisto, patético: claro reconocimiento de la ineficacia, sospecha de si en definitiva la Administración —tanta Administración— sirve para algo. Sin olvidar que si hay algo claro para el hombre tan pragmático que se apresta a encarar el siglo XXI —adorador decidido de lo inmediato y de lo que rinde a corto plazo— es que las organizaciones que no funcionan deben ser hechas desaparecer. Sin olvidar que, incluso, hoy se considera normal que importantes modalidades de financiación pública se hagan depender de la obtención de ciertos resultados. Alternativa generalizada en el sistema europeo pero que luego se ha propagado por doquier: subvención o aseguramiento de determinadas cantidades destinadas a financiar algún servicio que luego se mantienen y se renuevan en la medida en que se hayan alcanzado resultados satisfactorios. Pues no es cuestión sólo de respuestas normativas —regulando así de una manera u otra a quien corresponden las competencias— sino que se exigen políticas finalistas, tratando de ordenar y recabar las energías necesarias para conseguir remontar disfunciones y alcanzar unos resultados satisfactorios predefinidos. Con el ruido ya no va a resultar suficiente con introducir modificaciones normativas concretas sino que se va a exigir poner en marcha programas o planes directamente encaminados a atajar comportamientos no queridos y a favorecer, en cambio, resultados que se consideran deseables y alcanzables.

Por todo ello, estimo que vale la pena insistir para que se tome en consideración, con la atención debida, el *Informe*. En concreto, lo que se ofrece en el epígrafe II que sigue son las páginas 947 a 954 del Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 1994, editado por las Cortes Generales en 1995, I, volumen 2.º. Está dentro del capítulo referente al funcionamiento de las Administraciones Públicas, las locales en concreto, y dentro de un epígrafe general sobre «medio ambiente y actividades clasificadas», que lleva el n.º 3. Para facilitar las referencias y los comentarios que ofrezco luego en el epígrafe III, añadido yo una numeración de los párrafos, si bien creo que es suficiente con hacerlo de cinco en cinco. De modo que las cifras que figuran acompañando a los párrafos del texto transcrito no son originales sino un añadido del comentarista.

Conviene precisar que no es ésta la única ocasión en que el Informe se ocupa de los problemas referentes al ruido. Incluso, debo decir ante todo, que la comparecencia del Defensor del Pueblo en 1995, es decir, la primera que hacía como titular don Fernando ÁLVAREZ DE MIRANDA, se caracteriza por una insistencia muy marcada en lo medioambiental, que impregna todo el Informe, aparece reiteradamente a lo largo de los debates y da lugar a reflexiones de gran consistencia en las que se refleja con toda generosidad la preocupación no sólo por los actuales habitantes del planeta sino también por las generaciones futuras <sup>6</sup>. En la presentación del Informe ante la Comisión Mixta se recalcó: «quiero destacar la importancia que deseo que tengan en el futuro las actuaciones del Defensor del Pueblo en cuestiones relativas a la ecología y el medio ambiente» <sup>7</sup>. Y en las páginas de «Presentación» del Informe se destaca con energía esta nueva sensibilidad, cuando se afirma:

«...en los últimos tiempos mayor dimensión a los derechos fundamentales en el campo de lo que podríamos denominar derechos de ecología, ambiente y salud pública. En una doble dimensión: la del real deterioro de las condiciones objetivas y la del afortunado aumento en la conciencia y la sensibilidad ciudadana ante las mismas.

No obstante en éste, como ocurre en muchos otros aspectos, la presencia de intereses egoístas y la insensibilidad por dureza o ignorancia, originan situaciones en las que los derechos colectivos fundamentales son conculcados por el interés o el criterio de unos pocos, sin que se produzcan las respuestas que exigen las nuevas condiciones por parte de la Administración o la sociedad» <sup>8</sup>.

En efecto, de las respuestas por parte de la Administración va a haber que ocuparse mayoritariamente. El Defensor las aborda sistemáticamente, clasificándolas por Administraciones. Diré que lo referente al ruido se coloca con toda naturalidad como una variedad más de lo que corresponde al medio ambiente.

---

<sup>6</sup> Compruébese, así, *loc. cit.*, pág. 22.

<sup>7</sup> *Loc. cit.*, pág. 21.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, I, volumen 1.º, pág. 5. Sobre estos puntos se insiste luego en las tres sesiones parlamentarias. Así, el último párrafo que acabo de transcribir se encuentra casi literalmente en la exposición hecha ante la Comisión Mixta; *Vid. op. cit.*, II pág. 22.

No es de escasa entidad, así, lo referente al ruido cuando se ordenan las quejas sobre el medio ambiente en relación con la Administración del Estado. Se es consciente de que se está asistiendo en España a un intensísimo proceso de transformación de infraestructuras. Se dejará así constancia de esta observación: «Es precisamente en este ámbito —contaminación acústica, impacto ambiental de los grandes proyectos de obras e instalaciones— donde de modo quizá más significativo se refleja el deber de la actuación de los poderes públicos en los procesos de gestión ambiental»<sup>9</sup>. Se recalca así, en íntima correlación con tales precedentes la preparación de tres anteproyectos de ley: el de acceso a la información, «el que intentará ordenar por primera vez en el sistema jurídico español la generación y transmisión de ruidos en espacios abiertos, cuestión sobre la que ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Defensor del Pueblo en los informes de los últimos cinco años», y el referente al ajuste de la evaluación de impacto ambiental. En relación con esta última variante no deja de ser un tanto sorprendente constatar que de las referencias que se dan, en no pocos casos lo que importa del estudio de impacto es la vertiente acústica. Se insistirá en la falta de participación o en la sensación de que ya está todo decidido, pero el problema de fondo que importa es el del ruido (u otros similares). Resulta ilustrativo así, lo que se dice de una queja, «en la que una federación de asociaciones de vecinos a través de su presidente y 800 particulares más, además de varios ayuntamientos afectados como el de Coslada (Madrid), denunciaba la falta de transparencia informativa, la ausencia de un verdadero estudio de impacto ambiental y un grado de contaminación acústica por encima del nivel de tolerancia de cualquier presencia humana de carácter permanente en un radio que afecta a cien mil personas, en el proyecto de ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas». Algo parecido se señala —iniciativa también de una asociación ciudadana— en relación con el superpuerto de Bilbao. Similar problema, ahora ya con las carreteras, es el que describe esta referencia: «En consecuencia, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación dirigida a las tres Administraciones Públicas suscriptoras del convenio para la financiación y ejecución de las obras de la M-40<sup>10</sup>, a fin de que comprometiesen los recursos financieros suficientes para, dentro de la coordinación prevista (...), se llevasen a cabo las obras de

<sup>9</sup> Las referencias que ahora se ofrecen están tomadas de la *ob. cit.*, I, volumen 1.º, págs. 636 ss.

<sup>10</sup> En efecto, los tres escalones afectados: el Ministerio de Obras Públicas, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Madrid.

cobertura parcial de la calzada de la M-40 a su paso por el barrio de San Lorenzo, de modo que el nivel de intensidad acústica sobre las viviendas, provocado por el tráfico rodado no excediese de los 65 dB (A) durante el día, ni los 55 dB (A) durante el horario nocturno». El DP deja constancia de que la propuesta ha sido aceptada y que ya está preparado el pliego para la licitación del concurso. Y se apostilla: «Debe añadirse que la presente queja adquiere una importancia específica si se tiene en cuenta, de una parte, que el MOPTMA está elaborando un anteproyecto de ley de ruidos, que aborde la problemática de su generación y límites en espacios abiertos, y, de otra, que la contaminación acústica y atmosférica constituye quizá el problema nuclear en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de carreteras de nueva ejecución». La prosa del Informe resulta, por tanto, bastante ilustrativa. Y se describen otras actuaciones que revelan la preocupación por el ruido en los nuevos tramos de carreteras, como la autovía de circunvalación de Sevilla o el empalme de la Nacional V y la VI, en las proximidades de Madrid.

Destacaré, por último, que la referencia a la preparación de la «Ley del ruido» es reiterada, tanto en el Informe, como en las comparencias parlamentarias. Se es sensible, en efecto, a que existen muy notables vacíos que aconsejan que el legislador los aborde.

También alude el Informe a la problemática del medio ambiente en relación con las Comunidades Autónomas. Allí, sin embargo, no hay consideraciones específicas con respecto al ruido, encontrándose en cambio algunos aspectos que afectan a lo autonómico al abordarse lo referente a los entes locales. A cuya consideración se puede pasar ya.

## II. EL INFORME

Si voy a reproducir el epígrafe referido en concreto a la contaminación acústica, que es así objeto de consideración específica, debo adelantar que al abordarse en general inmediatamente antes la problemática del medio ambiente y de las actividades clasificadas, no son escasas las referencias que allí se contienen que hacen alusión al ruido. En efecto, muchas de las observaciones, aunque genéricas, alcanzan también a los problemas del ruido. Se pasa revista a la normativa más reciente, aludiéndose especialmente a la autonómica, destacándose las regulaciones sobre actividades clasificadas —Comunidad Valenciana, Castilla y León o, incluso, a la regulación específica del ruido (como el

correspondiente Decreto de la Junta de Extremadura). Se destacan ordenanzas municipales de especial significado, como las de Córdoba, que quieren otorgar protección destacada a la hora de la siesta en verano, o las de Madrid, con su intento de disciplinar el uso de sirenas o alarmas. En esta línea, se va a constatar en concreto, una vez que se ha aludido a diversas normas, como el Reglamento de actividades clasificadas de 1961, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, o la de Sanidad de 1986: «Al amparo de toda esta normativa, cada vez son más los municipios que aprueban ordenanzas sobre esta materia. Algunas de estas normas reglamentarias municipales han sido concebidas como ordenanzas fiscales, como por ejemplo la del Ayuntamiento de Guardamar del Segura de 8 de julio de 1993 (...); otras han tenido la configuración formal de bandos como el dictado por el Alcalde de Alcobendas el 27 de julio de 1992 y otras figuran como parte del Plan General de Ordenación Urbana, como es el caso de Mieres...». Me interesa recalcar esa variedad de instrumentos que es una prueba clara de la amplitud de opciones municipales y de la riqueza de posibles respuestas. Pero también se constatan carencias. Así, cuando se dice. «No obstante, hasta que las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias o cualquier otra entidad supramunicipal no elabore una ordenanza tipo que pueda ser asumida por los municipios con menores recursos, habrá que seguir constatando la situación de que, actualmente, la mayoría de los ayuntamientos de España se rigen por las disposiciones contenidas en el Reglamento de Actividades Molestas (...). Con las consecuencias que ello conlleva, entre las que se puede citar que casi la totalidad de los municipios que no tienen ordenanzas carecen de sonómetros y otros medios técnicos para medir las distintas formas de contaminación existentes». Abocamos así a la situación de desigualdad existente realmente en España, esa característica peculiar de la asimetría municipal instalada. Aunque me permitiría hacer una pequeña sugerencia a esta parte del Informe. Al lamentarse de la escasez de ordenanzas municipales y sugerir que *alguien* elabore un modelo tipo, como ha solido ser siempre la pauta, se destaca que eso lo podrían hacer las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias o cualquier otra entidad. En efecto, quiero recordar yo el importante papel que ha venido jugando en la vida local de los penúltimos años el Instituto de Estudios de Administración Local, centro especializado y acreditadísimo con un muy importante activo en su haber. Soy consciente del afán que puso el Partido Socialista en hacerlo desaparecer, integrándolo en un organismo más amplio en el que falta cualquier referencia a lo local. Pero, si bien disminuído, todavía sigue vivo y ahí están sus posibilidades (que, en mi opinión en nada contradicen las competencias de las Comunidades Autónomas o las opciones de

otras organizaciones, como la citada Federación de Municipios y Provincias: No deja de ser curioso que a estas alturas se constate el vacío señalado).

Algún otro aspecto de interés se aborda también en este planteamiento general. Se recalca así el papel jugado por el Reglamento de actividades clasificadas, destacándose sus méritos, pero poniendo en evidencia, igualmente, las disfunciones y carencias que han acompañado su puesta en aplicación: la frecuencia con que los establecimientos funcionan incluso sin haber solicitado la licencia o antes de que ésta haya sido concedida; la falta de diligencia a la hora de utilizar los remedios coactivos que el propio Reglamento habilita; la escasa presencia así de las reacciones sancionatorias; incluso, cuando se ha puesto en marcha la sanción, la exigüidad de las previstas en la regulación (se enumeran, en concreto, las sorprendentes, por ridículas, cuantías previstas en el Texto Refundido de las disposiciones locales —lo que sin duda es una clara irresponsabilidad de quienes debían poner al día periódicamente la norma—); se insiste también, y con esto termino ya este preámbulo, en otro aspecto importantísimo: el que a la hora de ponerse en marcha los instrumentos urbanísticos no cuiden los ayuntamientos de hacer todas las previsiones para incluir las incompatibilidades, o establecer las compatibilidades, con las instalaciones sometidas a las exigencias del Reglamento de actividades clasificadas. No hay sincronización, cada una de ambas líneas de actuación, que deberían sin falta estar integradas, va por su lado. Con las tan perjudiciales consecuencias que ello acarrea. Esto que es cierto con carácter general, en lo que concierne al ruido, puede llegar a producir efectos catastróficos. No se entiende como no es posible llegar a actuar con una visión de conjunto. He aquí un nuevo punto, muy negativo, de alguna de nuestras Administraciones Públicas. Que me recuerda otra disfunción sobre la que también insiste con cuidado la versión de este año del Informe del Defensor. Al estudiarse los problemas del medio ambiente en relación con las Comunidades Autónomas afloran numerosos problemas en relación con las líneas eléctricas de alta tensión. Pues bien, entre otras muchas observaciones, se va a destacar que «Es desde luego notoria la desconexión existente entre los proyectos de trazado de líneas de alta tensión y los planes generales de ordenación urbana e instrumentos de planeamiento de ámbito territorial superior incluso, sin que quede, por tanto, asegurada la potencial incompatibilidad de las líneas con usos propios de los suelos urbanos o urbanizables como son los residenciales o terciarios». Algo parecido sucede, insisto, con los establecimientos causantes de ruidos: la indiferencia de tantos instrumentos urbanísticos al respecto no parece de recibo en nuestro tiempo. Aunque menos lo sea el que el DP tenga que insistir sobre esa idea una y otra vez.

De modo que la preocupación por el medio ambiente y, en concreto, por las perturbaciones acústicas, está muy presente a lo largo del Informe. Sentado lo anterior, hora es ya de reproducir el texto propuesto:

*«3.1. Especial referencia a la contaminación acústica*

1. *Durante el año 1994 se ha vuelto a producir, como en años anteriores, un mayor número de quejas referentes a las molestias producidas por el ruido dentro de las que podrían encuadrarse como actividades clasificadas. Quizás sea en la lucha contra el ruido donde se aprecia un mayor incremento de la sensibilización de las distintas instancias que integran la sociedad.*

*La evolución de las fuentes de ruidos y su crecimiento regular y rápido en los últimos años ha evidenciado que las medidas adoptadas al respecto no han resultado todo lo eficaces que hubieran sido deseables, en particular en las áreas urbanas y en las zonas territoriales donde se ha producido una mayor industrialización y circulación de vehículos.*

*Numerosos estudios y autores han afirmado que el ruido es uno de los contaminantes que más inciden sobre el bienestar y salud de los ciudadanos, en especial de aquellos que viven en los centros urbanos.*

*De ahí que se destaque la necesidad de confeccionar programas globales de lucha contra el ruido, coordinando las reglamentaciones y acciones existentes en las distintas administraciones con competencia sobre esta materia.*

*Por ello, cada vez se aprecia que es necesario un mayor incremento de normas marco (de la Unión Europea o del Estado) que abarquen las diferentes fuentes de emisión y todos los medios de acción así como las fuentes de generación del ruido, su propagación y recepción. Hasta el momento, las normas aprobadas en España no regulan el ruido ambiental de una forma global. No obstante, está previsto que en la modificación de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, se incluya de manera explícita la contaminación acústica.*

6. *Mientras tanto, el Congreso ha instado al Gobierno, por una proposición no de ley sobre protección contra el ruido, aprobada el 28 de junio de 1994 que adopte, de forma urgente, determinadas medidas*

*necesarias para garantizar la adecuada protección de la población contra el ruido.*

*Al hilo de esa tendencia de conseguir una regulación global que no se quede sólo en el control de los niveles de emisión sino que contemple también los efectos aditivos del ruido y unos objetivos de calidad sonora aplicables a todo el territorio del Estado, se está trabajando en los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Industria y Energía, Sanidad y Consumo y en Agricultura, Pesca y Alimentación, para elaborar un proyecto de ley que contenga una normativa de carácter básico, sin perjuicio de que, de conformidad con el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, las comunidades autónomas puedan establecer unos niveles más estrictos.*

*Pero, como se acaba de indicar, hasta que la Ley no entre en vigor y el Gobierno no adopte las medidas concretas contenidas en la referida proposición no de ley, se ha de seguir con la actual regulación del tratamiento del ruido que contiene vacíos y una cierta descoordinación.*

*Anteriormente se ha hecho referencia al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas como norma que respondía a la concepción que se tenía de esta materia en el año 1961 y que, por tal razón, ya no respondía cabalmente a las exigencias sociales de hoy. Como ejemplo de ello está el hecho de que se limita a calificar el ruido como una actividad molesta lo cual no ampara la actual percepción de esta contaminación como una actividad dañina para la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.*

*Supliendo las deficiencias que tiene ese reglamento, algunas comunidades autónomas y algunos municipios han aprobado leyes, decretos y ordenanzas municipales que persiguen la prevención del ruido estableciendo unos niveles de inmisión, es decir, unos límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de ese contaminante acústico, aisladamente considerado o asociado con otros, en su caso.*

- 11. También se persigue con esa normativa más actualizada la disminución del ruido mediante la aprobación de un planeamiento urbanístico adecuado que tenga en cuenta este fenómeno, así como la implantación de infraestructuras del transporte alejadas de las viviendas y lugares de convivencia ciudadana tales como edificios sanitarios, educativos, culturales, de ocio, de espectáculos masivos, etc.*

*La creencia de que con una actuación preventiva se consigue una mayor eficacia en la lucha contra el ruido ha incidido en el establecimiento en algunas normas de niveles de emisión, esto es, la cantidad máxima de ruido vertida sistemáticamente al aire en un período determinado así como en el sometimiento de las actividades potencialmente contaminadoras a la obtención de unas licencias para su instalación, modificación, ampliación y traslado, siendo de destacar que, con frecuencia, la identificación de esas actividades es más amplia que la que aparece en el nomenclátor que figura como anexo en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.*

*En la tramitación de las numerosas quejas recibidas sobre las molestias producidas por el ruido se ha podido constatar que la Administración sobre la que recae el mayor peso de la lucha contra esta forma de contaminación es la municipal debido al reparto de competencias existentes. Sin embargo, los resultados obtenidos en esa actividad son muy diferentes. El hecho de que algún municipio como el de Madrid haya procedido a la instalación de una red de vigilancia de contaminación acústica en su casco urbano y modificado su ordenanza general de protección del medio ambiente urbano el 29 de abril de 1994 para solventar algunas deficiencias constatadas e incrementar los medios con los que controlar mejor los ruidos emitidos, puede dar una idea de una Administración preocupada por este problema.*

*Sin embargo, esa concienciación de la corporación no se traduce siempre en la eficacia que sería deseable obtener. Una causa de ello es porque todavía no se ha dotado a los servicios municipales de los necesarios medios humanos y técnicos para controlar el cumplimiento de esa normativa, por lo que el paulatino incremento de peticiones de inspección realizadas por las juntas municipales de distrito al departamento de contaminación atmosférica, está dando lugar a que sean los diez funcionarios adscritos a éste los que inspeccionen los ruidos producidos por todas las actividades molestas del municipio de Madrid.*

*Otro tanto sucedió con el municipio de Benicarló en la provincia de Castellón. Con motivo de las investigaciones desarrolladas en la queja 9322330 sobre las molestias producidas por un pub, se informó por la corporación local que si bien se habían constatado la producción de las mismas, no se habían adoptado las medidas necesarias tendentes a su subsanación por ser de aplicación a esa actividad lo establecido en la disposición transitoria de la ordenanza*

*municipal sobre ruidos aprobada en julio de 1992, según la cual, las actividades con licencia concedida con anterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza, disponían de un plazo de tres años para adaptarse a la misma.*

16. *Evidentemente, esta institución no pudo compartir la interpretación dada por el ayuntamiento del contenido de esa disposición transitoria ya que, de hecho, implicaba una tolerancia durante tres años de los establecimientos que venían funcionando sin que pudieran ser sancionados o sin que se les pudiera ordenar que adoptasen las medidas correctoras precisas para conseguir la desaparición de esas molestias.*

*Por tal razón, se sugirió que ese ayuntamiento aplicara lo dispuesto en la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1989, de 2 de mayo, de actividades clasificadas, no sólo porque eran nulos los preceptos de la ordenanza contrarios a ella sino porque según esa norma legal la actividad debía observar a lo largo del tiempo en que funcionasen las determinaciones propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia así como los condicionamientos que se impusieron al otorgarla. El ayuntamiento no ha contestado a pesar de haber sido requerido.*

*Entre los municipios con un posicionamiento avanzado en la normativa que regula el problema del ruido hay que citar el de Zaragoza. Este ayuntamiento forma parte de la comisión de técnicos municipales para la elaboración de normativa acústica junto con los de Bilbao, Sevilla y Madrid. También integran esa comisión la Diputación de Barcelona, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Universidad de Valencia. Estos últimos en calidad de asesores técnicos.*

*La corporación local zaragozana aprobó el 28 de febrero de 1990 una ordenanza sobre distancias mínimas y otras limitaciones para actividades reguladas en el Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas de 27 de agosto de 1982, la cual ha tenido en cuenta los efectos aditivos de la concentración de esas actividades potencialmente molestas. Ello supone, como ya se apuntó, un adelanto a la tendencia que se está abriendo paso de configuración global del problema del ruido y su control con medidas preventivas.*

*En la queja 9322137 un vecino de Zaragoza planteó los graves problemas que se producían en su calle y otras colindantes durante la*

*celebración de las fiestas patronales y que afectaban al tráfico, seguridad, limpieza y ruidos derivados de la proximidad del recinto ferial.*

21. *Iniciadas las correspondientes investigaciones con la referida corporación se solicitó que informara de forma concreta sobre si existía alguna previsión municipal de trasladar dichas instalaciones de feria a otro lugar más alejado de viviendas, así como sobre las medidas que ese ayuntamiento iba a adoptar para subsanar o paliar en la medida de lo posible tales problemas que actualmente se producen.*

*Ante una primera contestación municipal en la que se comunicaba que no existía un plan de trasladar la ubicación del ferial de atracciones y que éste sólo se utilizaba durante el mes de octubre como lugar de recreo y divertimento de todos los ciudadanos, se observó que no se exponían las medidas que se podrían adoptar para mejorar los problemas que se creaban a pesar de que el ayuntamiento afirmara que en esas fechas se desplegaban los servicios municipales en su totalidad.*

*Igualmente se manifestó que ese ayuntamiento no podía cesar de adoptar decisiones que contribuyeran a alcanzar la armonía entre los distintos intereses colectivos que se veían afectados como son el ejercicio del derecho al ocio, recreo y esparcimiento de unos vecinos y el derecho al descanso, tranquilidad e intimidad familiar de otros.*

*Con esa finalidad, debía conseguir la compatibilidad entre el ejercicio de su competencia sobre actividades o instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre, artículo 25.2.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril y las actuaciones derivadas de las competencias que también le han sido conferidas sobre seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, medio ambiente, limpieza viaria, transporte público de viajeros y tranquilidad ciudadana (apartado 2 del citado artículo).*

*Por tal razón, se sugirió que, dado que el recinto ferial no se iba a trasladar a otro lugar en el que las viviendas estuvieran situadas a una mayor distancia y en el que sus accesos generaran menos problemas circulatorios que los actuales, los servicios de limpieza tuvieran mejores dotaciones (papeleras, contenedores, bocas de riego) o los de protección civil gozaran de mayores facilidades (calles más*

*anchas, obstáculos eliminados para una rápida evacuación de las personas, etc.), se deberían adoptar unas decisiones de mejora que paliaran los problemas que sufren los vecinos de la calle del formulante de la queja.*

26. *En la contestación dada a dicha sugerencia el ayuntamiento informó que se habían acordado una serie de actuaciones de índole urbanística que incidían sobre los terrenos en los que se ubica actualmente el recinto ferial lo que obligaba a trasladarlo a un nuevo emplazamiento para lo cual se estaba realizando el estudio de localización del sitio más idóneo. Ante ello, se consideró que el problema planteado se iba a solucionar en un futuro próximo.*

*Cada vez son más los municipios que tienen aprobadas ordenanzas sobre la contaminación acústica. Sin embargo, todavía son muy pocos los que han regulado los niveles máximos de inmisión permisibles en el exterior de las edificaciones o usos del suelo ya que en la mayoría sólo se contemplan los límites máximos permisibles en el interior de los edificios generados por focos de ruido situados en los mismos o en otros colindantes y cuya transmisión se realiza por vía estructural o por el aire.*

*Por tal razón se hace necesario que se avance en la dirección de considerar también las fuentes sonoras situadas en el exterior y que pueden afectar a cualquier persona en interiores.*

*El que un ayuntamiento haya promulgado una ordenanza sobre ruidos es un factor muy indicativo de la concienciación que existe en esa Administración local sobre este problema. Así, por ejemplo, casi la totalidad de los ayuntamientos que no tiene en vigor esas ordenanzas carecen de sonómetros por lo que no pueden hacer mediciones de sonido de actividades denunciadas por molestas. En las escasas ocasiones en que se hacen, porque ha existido una colaboración humana y técnica de la comunidad autónoma, de otro ayuntamiento o de la diputación provincial, resulta que no existe una norma propia del municipio o directamente aplicable en el mismo en la que se establezcan los límites máximos permitidos por lo que jurídicamente no es admisible como suele hacerse, acogerse a lo que dispone la ordenanza de otro municipio o aplicar la norma básica de edificación NBE-CA-82 que regula el aislamiento acústico exigido a las construcciones. Un ejemplo de ello se encuentra en la queja 9217686 tramitada con el Ayuntamiento de Moya de la provincia de Las Palmas y con el Cabildo Insular de Gran Canaria.*

*Dada la realidad socioeconómica de los municipios, las comunidades autónomas o las diputaciones provinciales deberían elaborar unas ordenanzas tipo sobre ruidos que, respetando la autonomía municipal, fueran asumidas por los que carecen de ellas o de los medios humanos y técnicos suficientes. También se podría crear un servicio de cooperación en esta materia similar al ya existente en materia urbanística o de recaudación tributaria.*

31. *A este respecto, hay que tener presente que cuanta menor población tiene un municipio menos controles de ruido se realizan, más se toleran los ruidos producidos por bares, discotecas, etc. y más permisivos son en la apertura de estos locales al no exigir medidas de insonorización eficaces.*

*En este sentido, en la queja 9406417 el reclamante expuso que en los bajos del edificio en que habitaba funcionaba un disco-bar sin contar con la preceptiva licencia municipal y con producción de molestias a los vecinos debido a su deficiente insonorización.*

*También manifestó que el titular de la actividad venía desobedeciendo las órdenes dadas por el Ayuntamiento de Pola de Siero (Asturias), para que subsanase las deficiencias detectadas sin que se hubiesen adoptado las medidas procedentes para que se cumpliera la normativa vigente en ese municipio.*

*De la información facilitada por el ayuntamiento citado se comprobó que se había otorgado una licencia provisional si bien un año más tarde se denegó la licencia de apertura al no cumplir el nivel de aislamiento exigido en el Plan General de Ordenación Urbana de Pola de Siero, razón por la que se decretó la paralización de la actividad hasta que se corrigieran las deficiencias.*

*Ante la intervención de esta institución, el ayuntamiento reconoció que el titular había estado vulnerando el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas al estar el local en funcionamiento sin disponer de la licencia de apertura ya que la autorización provisional no facultaba el ejercicio de la actividad como señala el artículo 34 de dicho reglamento.*

36. *Por tal razón, no se admitieron las alegaciones formuladas en su día por el titular y se decretó la clausura del citado disco-bar ya que, además, a pesar del tiempo transcurrido desde que se ordenó la corrección de las deficiencias comprobadas y de la flexibilidad*

*mostrada por el ayuntamiento en el otorgamiento de sucesivos plazos no se había garantizado la eliminación de los ruidos. Por lo que se estimó que el problema planteado en este queja estaba resuelto.*

*Como ejemplo de la problemática generada en numerosas ciudades por la concentración de locales dedicados a bares musicales, pubs y otros establecimientos de ocio en una zona o en unas calles concretas, tenemos la queja 9402175 formulada por una vecina de Pontevedra.*

*En la tramitación de dicha queja el ayuntamiento informó que con el fin de solucionar los ruidos, molestias a los vecinos y la contaminación acústica en general que se producía se había procedido a la reorganización y cambio en los servicios administrativos, formándose un equipo de personal pluridisciplinar en el que se habían integrado funcionarios técnicos, policía local y administrativos.*

*En las mediciones de ruidos efectuadas en diversos locales durante varios meses se pudo constatar la deficiente insonorización de alguno de ellos, así como la falta de licencia de apertura de otros, el cambio de titularidad no comunicado al ayuntamiento, la realización de actividades no amparadas en las licencias concedidas en algún caso, etc.*

*Ante tales irregularidades, el ayuntamiento comunicó que, en relación con los dos bares que directamente molestaban a la formulante de la queja, se habían incoado sendos expedientes sancionadores y una vez tramitados con observancia de las garantías estipuladas para las personas presuntamente responsables, se ordenó el cierre de los mismos.*

41. *Otra peculiaridad a destacar de la tramitación de esta queja es que la actuación municipal se había realizado al amparo de lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, de 27 de agosto de 1982 y en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, así como la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1995.*

*Otra queja paradigmática de situaciones que se han denunciado con frecuencia ante esta institución es la 9322179 tramitada con el*

*Ayuntamiento de Oropesa del Mar de la provincia de Castellón, en la que una veraneante de ese municipio señalaba que en los bajos de unos edificios de la urbanización en la que se ubicaba su apartamento se había autorizado la instalación de una cafetería sin música pero que se había transformado en un pub con equipo musical lo que generaba molestias por ruidos a los vecinos. También alegaba que ese establecimiento venía utilizando una terraza sin contar con la debida autorización la cual quedaba a la altura de un segundo piso del edificio lo que igualmente producía incomodidades.*

*Ante la información facilitada por el ayuntamiento se constató que el mismo, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3/1989, de la Generalidad valenciana, de Actividades Clasificadas, decretó el cierre de las instalaciones y elementos generadores de molestias que existían en el bar, por no estar amparados en la licencia concedida, la cual sí autorizaba la utilización de la terraza.*

*De dicha información no se desprendía que los funcionarios municipales hubieran procedido a ejecutar el contenido de la resolución mediante la adopción de medidas necesarias que impidieran que esas instalaciones y máquinas recreativas siguieran utilizándose. Ante ello se manifestó al ayuntamiento que en el supuesto de que no se hubieran retirado del local ni se hubieran precintado, se podría estar incumpliendo la orden dada ya que el hecho de que se estuviera tramitando la concesión de la licencia que amparase en el futuro su funcionamiento, no era argumento jurídico que suspendiera la ejecutividad de aquella resolución legalmente adoptada.*

*Igualmente se recordó que, una vez otorgada la licencia, en el caso de que ello fuere procedente, el titular de la actividad debía remitir a ese ayuntamiento una certificación del técnico director de las instalaciones, en la que se especificase la conformidad de las mismas a la licencia que las ampara, así como la eficacia de las medidas correctoras, artículo 6.2 de la Ley de Actividades Clasificadas, a fin de que los técnicos municipales pudieran efectuar la comprobación de las mismas.*

46. *Además del contenido de la sugerencia realizada y de las actuaciones solicitadas en la misma para que se restableciera la legalidad en lo que respecta al funcionamiento del citado bar, esta institución se hizo eco de las situaciones que se habían dado en otros municipios, ya que en varias ocasiones se han tramitado quejas en las que se han constatado las siguientes situaciones:*

*Durante años se denuncian ante los ayuntamientos las molestias que produce un bar, una discoteca o cualquier otro establecimiento de ocio, sin que las numerosas actuaciones realizadas por los técnicos municipales, en cumplimiento de las órdenes dadas por los alcaldes, hayan servido para conseguir que de una manera eficaz y definitiva cesaran las mismas.*

*Los policías locales y funcionarios comprueban en numerosas ocasiones, que resulta totalmente inoperante actuar con una rutinaria aplicación de la normativa reguladora de actividades clasificadas en los casos en los que sólo se funciona en unas épocas muy concretas del año ya que sabedores de la lenta intervención municipal, los titulares de esas actividades de ocio, que sólo funcionan cuando hay una afluencia de veraneantes, consiguen eludir una y otra vez el cumplir con las prescripciones contenidas en esa normativa o en las órdenes dadas por los alcaldes. Especialmente en los lugares de costa y turísticos, es frecuente que empiece a funcionar un establecimiento sin contar con la preceptiva licencia en el mes de junio y con las elementales argucias que conocen sus titulares consiguen que llegue septiembre sin haber cesado en momento alguno su actividad clandestina.*

*Esta situación también es aplicable a los casos en los que se ha producido de hecho un cambio de titularidad sin comunicación a los ayuntamientos y, por consiguiente, sin que se haya concedido la oportuna autorización que legalice tal cambio de titularidad.*

*Por otro lado, en los supuestos en los que la intervención municipal haya tenido determinada celeridad, sucede que no se consiguen unas garantías suficientes para que las medidas correctoras impuestas sean observadas en todo momento.*

51. *Desde esta experiencia se ha advertido lo fácil que resulta desconocer las clausuras ejecutadas o alterar los precintos puestos a los equipos musicales, manipular los limitadores de sonido o respetar teóricamente lo ordenado por los ayuntamientos, pero continuando con el mismo nivel de molestias, simplemente con la instalación de otro equipo de sonido que funciona mientras el intervenido se coloca en un lugar bien visible para el público e inspectores municipales.*

*Asimismo, los titulares de esas actividades que no cumplen con la normativa vigente consiguen sus propósitos de no sufrir las conse-*

*cuencias negativas que para su negocio tendría una sanción eficaz, si los ayuntamientos imponen una clausura a ejecutar justamente en los meses en los que esos establecimientos estarían forzosamente sin actividad por falta de clientes, o les imponen una multa de tan escasa cuantía que su pago, cuando se efectúa, no implica quebranto económico por las ganancias que reporta el funcionamiento sin los requisitos impuestos: obras de insonorización profundas, retraso en la apertura por no haberse concluido la tramitación del expediente, limitación del aforo de clientes, etc.*

*También se ha comprobado que en esos lugares de veraneo, las viviendas están ocupadas sólo en los períodos de vacaciones de la época estival, Navidades y Semana Santa. Por lo que los funcionarios municipales deben tener la suficiente previsión para evitar que resulte infructuosa una visita de inspección a un local con la consiguiente comprobación de los niveles de ruidos en el domicilio del vecino colindante.*

*Tan poco eficaz resulta intentar inspeccionar una discoteca, un bar o cualquier local que se haya denunciado cuando no está funcionando de forma normal por la mañana como intentar medir los ruidos en una vivienda sin haber comunicado previamente a sus titulares el momento o la fecha en que se va a efectuar ya que lo más probable es que esté cerrado el establecimiento o deshabitada la vivienda.»*

### **III. ALGUNAS CONCLUSIONES**

El fin principal de este trabajo era contribuir a facilitar el conocimiento de las páginas que se acaban de transcribir. Poco he de decir yo ahora. Lo importante es que hable el Informe, suficientemente claro en mi opinión. De todas maneras, pienso que no estará de más exponer de forma muy somera algunas reflexiones que sugiere la lectura del mismo.

A) Adviértase, ante todo, el dato elemental que sirve de pórtico a las consideraciones (párrafo 1.º): se repite la tendencia de años anteriores y las quejas no cesan de aumentar. Ello lleva al DP a constatar el incremento de sensibilización social ante el problema, lo que no debe hacernos olvidar, aunque por obvio no se diga, que es un claro testimonio del aumento de las molestias por ruidos. De modo que el punto de partida es ya todo un aldabonazo.

B) Así como antes me referí a las molestias derivadas de las grandes infraestructuras, como carreteras o aeropuertos, en cuanto entraba la competencia del Ministerio, ahora en el ámbito local, al reconocerse que la mayor responsabilidad corresponde al municipio (p.º 13), no deja de ser sorprendente constatar que todas las quejas contempladas provienen de establecimientos de ocio: bares, discotecas, salas de fiesta, terrazas, ferias, etc. Lo que nos sitúa —y considero que es oportuno tenerlo muy presente— ante los que me gusta denominar como «ruidos evitables». Es decir, que con una cierta atención y sin que se requieran inversiones millonarias, pueden ser abordados y es mucho lo que puede hacerse por mejorar la situación.

C) Hay problemas y dificultades —y de ahí las quejas—, pero también es agradable constatar que se aprecian progresos y pasos positivos: «Cada vez son más los municipios que tienen aprobadas ordenanzas sobre la contaminación acústica», se dirá (p.º 27). Así mismo, se reconoce la concienciación de una corporación —«puede dar una idea de una Administración preocupada por este problema» (p.º 13)— al haber procedido a la instalación de una red de vigilancia de la contaminación acústica y al haber perfeccionado la correspondiente ordenanza «para solventar algunas deficiencias constatadas e incrementar los medios con los que controlar mejor los ruidos emitidos» (caso de Madrid). O, esta otra constatación: «Entre los municipios con un posicionamiento avanzado en la normativa que regula el problema del ruido hay que citar el de Zaragoza» (p.º 18). El principal mérito reconocido estriba en haber elaborado una ordenanza sobre distancias mínimas y otras limitaciones, como forma de prevenir «los efectos aditivos de la concentración de esas actividades potencialmente molestas». Destacando, por ello, lo que supone de «adelanto a la tendencia que se está abriendo paso de configuración global del problema del ruido y su control con medidas preventivas» (p.º 19).

D) Pero el Informe va a insistir, obviamente sobre las carencias. Que se observan, y bien queda reflejado, tanto en los grandes como en los pequeños municipios. Lo cual no deja de ser paradójico y fuerza a tratar de imaginar soluciones que puedan de verdad resultar operativas.

Cuanta menor población tiene un municipio —se reconoce expresamente (p.º 31)— menos controles se realizan y la permisividad suele ser absoluta, carentes de los más elementales medios. La mayoría de Municipios —se destaca (p.º 29)— no tienen una norma propia y, por supuesto, «carecen de sonómetros», imprescindibles para actuar con la debida corrección.

Pero en los grandes municipios, con presupuestos multimillonarios, o no hay proporción de los medios —es decir, los problemas desbordan— o falta aptitud para abordar las dificultades, o falta decisión política sincera de hacer que las exigencias se cumplan con rigor. Me parece muy ilustrativo así el caso de los dos municipios antes mencionados por su buen hacer, regidos además por fuerzas de distinto color político en el momento referido, lo que es un detalle que debe ser tenido en cuenta también.

Se hablaba elogiosamente de Zaragoza, de sus ordenanzas y demás remedios. Pero el Informe no deja de recoger minuciosamente (párrafos 20 a 26) los problemas con motivo de las ferias (garitas, carruseles, tómbolas, autos de choque, etc.) que se instalan para las fiestas pero que tienen una duración bastante amplia. Y aunque el Informe no lo diga, que pregunten a los vecinos —por dar ahora sólo un par de muestras— de la calle Doctor Cerrada, o de la calle Moncasi, si los problemas del ruido están resueltos en Zaragoza.

Se destacaban también actuaciones positivas de Madrid. Pero el propio Informe deja constancia (p.º 14) de que, aun contando con determinadas instalaciones, «todavía no se ha dotado a los servicios municipales de los necesarios medios humanos y técnicos». Se da noticia en efecto, de que se cuenta con diez funcionarios adscritos, lo cual es sin duda una minucia, si se considera la extensión y complejidad del municipio madrileño, debiendo considerar además que se precisan tanto turnos de día como de noche. Y, aunque el Informe no lo diga, cualquiera puede conocer, por las mas diversas razones, no pocas zonas o calles de Madrid en que el ruido «evitable» resulta infernal.

E) Sin aludir ahora a los supuestos de laxo incumplimiento y de conocida tolerancia, tan generalizada por desgracia, aun en el caso de ayuntamientos que intentan adoptar algunas soluciones no faltan en el Informe supuestos que se traducen en la total indefensión de los ciudadanos. Paradigmático puede resultar el supuesto de Benicarló (Castellón) que se menciona (p.º 15-17): se elaboran ordenanzas municipales sobre ruido (se supone que incorporando criterios adecuados y puestos al día) pero a los establecimientos instalados con anterioridad a la misma, se les da un plazo de tres años para adaptarse. Por mas que el DP hizo valer la irregularidad de tal criterio —siendo «nulas» tales previsiones de la ordenanza en cuanto contradictorias con la correspondiente ley valenciana—, la referencia concluye con un patético «el ayuntamiento no ha contestado a pesar de haber sido requerido».

F) O se deja constancia (p.º 33) de que el titular de la actividad venía desobedeciendo las órdenes dadas por el Ayuntamiento (de Pola de Siero, Asturias) para que subsanara las deficiencias detectadas.

Y en supuestos tales, que como se sabe no son nada infrecuentes a lo largo de toda España, si al final se intenta alguna medida coactiva, habrán tenido antes que pasar muchos meses y, a veces, años, y todo ello mediando un sinfín de esfuerzos y de gestiones, lo que representa que las molestias han seguido estando presentes. En mi opinión resulta sencillamente terrible lo que se reconoce en el párrafo 47 que por lo mismo lo transcribiré de nuevo: «Durante años se denuncian ante los ayuntamientos las molestias que produce un bar, una discoteca o cualquier otro establecimiento de ocio, sin que las numerosas actuaciones realizadas por los técnicos municipales, en cumplimiento de las órdenes dadas por los alcaldes, hayan servido para conseguir que de una manera eficaz y definitiva cesaran las mismas». He usado antes el calificativo «patético» y me parece que reconocimientos como éste autorizan a utilizar tan duro término. ¿Dónde queda la prepotencia administrativa de que tanto hablan algunos autores? ¿Será verdad que el Código Penal tipifica un delito de desobediencia a la autoridad? Lo cual nos lleva a advertir otras connotaciones pues el problema no será ya sólo una cuestión de impericia o de falta de voluntad administrativa sino que involucra también a los jueces.

G) A veces, como en el caso que se describe de Oropesa del Mar (Castellón) (p.º 42), se actúa con un astuto procedimiento gradual, al parecer, generalizadísimo: se solicita licencia para algo, más o menos inocuo, que luego se transforma, pero sin dar ya cuenta a la autoridad. En el caso, lo que era una cafetería sin música, se convirtió en un pub con equipo musical más el añadido de una terraza.

Quiero aludir ahora a otro párrafo del Informe que resulta igualmente expresivo de la picaresca que abunda en el sector (pero que no es inocua para con los demás ciudadanos, como es obvio). Se constata, en efecto (p.º 51), «lo fácil que resulta desconocer las clausuras ejecutadas o alterar los precintos puestos a los equipos municipales, manipular los limitadores de sonido o respetar teóricamente lo ordenado por los ayuntamientos, pero continuando con el mismo nivel de molestias, simplemente con la instalación de otro equipo de sonido que funciona mientras el intervenido se coloca en un lugar bien visible para el público e inspectores municipales».

H) Especialmente ilustrativo resulta el Informe en lo que concierne a los establecimientos e instalaciones «de temporada». Se describe

con entera naturalidad, en esquema, lo que es la más pura realidad, prácticas habituales que se repiten una y otra vez sin que al parecer nadie se sienta responsable o nadie, desde una visión global, intente poner coto a los desmanes. Léase de nuevo lo que dice el párrafo 48, que no lo voy a volver a reproducir ahora. Los empresarios que se prevalen del ruido, conocen al dedillo los hábitos municipales y saben bien que la lentitud en las reacciones les garantiza total inmunidad para toda la temporada de verano. Por más que sea «clandestina» su instalación, nada detendrá normalmente antes de septiembre lo que ha podido comenzar en la más flagrante ilegalidad en el mes de junio. Con lo cual, ¡ya está cubierta la temporada! Por supuesto, que si la inspección o la comprobación se lleva a cabo en octubre o en noviembre, ni se detectará el más mínimo exceso ni habrá posibilidad alguna de molestar a los vecinos... porque éstos ya no estarán, o porque el establecimiento estará ya clausurado... por final de temporada. Hierve la sangre, en efecto, al leer lo que dicen los dos últimos párrafos transcritos, el 53 y 54.

#### IV. PRINCIPALES SUGERENCIAS OFRECIDAS

Creo, en resumen, que no exagero al calificar de patético el Informe, al entender que por la vía del cliché negativo de la sociedad española aflora una crítica extraordinaria y terrible a la realidad municipal, como para llamar enérgicamente la atención de los responsables municipales, de quienes dirigen la política autonómica y nacional y también de los estudiosos encargados de crear opinión pública. Los desaprensivos pueden conocer con entera normalidad «las elementales argucias» —la expresión se encuentra en el p. 48—, y ¿no será posible que desde el sector público haya una respuesta adaptada a las actuales exigencias y necesidades?

La parte del Informe que ha sido transcrita constituye un serio alabonazo que hay que agradecer muy vivamente al Defensor del Pueblo. Resulta impresentable que las Administraciones consuman cuantiosas energías en la «polémica por las competencias» mientras los ciudadanos se encuentran con que quedan sin resolver tan graves situaciones que afectan a lo más sensible de la existencia cotidiana.

En la comparecencia ante el Pleno del Senado recordó el Defensor que en las IX Jornadas de Coordinación del Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, celebradas en Alicante a comienzos de octubre (de 1994, se supone), uno de los temas tratado con especial atención era, dentro de la defensa del medio ambiente, el relativo a los ruidos y actividades molestas. Parece muy interesante que

los distintos comisionados acercaran posiciones ante cuestión tan palpitante, que a todos ellos proporciona graves quebraderos de cabeza. Se supone que tendrían oportunidad de intercambiar puntos de vista, de transmitirse experiencias y de reflexionar acerca de posibles remedios y soluciones. En la presente ocasión resulta agradable constatar que a lo largo del fragmento del Informe que he reproducido se intercalan un buen número de sugerencias cuya efectiva atención podía contribuir sensiblemente a paliar los problemas del ruido.

Encontramos así, ante todo, una clara apuesta por la elaboración de normas, constatándose los vacíos y la descoordinación de la situación actual (p.º 8). Normas, que deben obedecer a una visión amplia y de conjunto: «que abarquen las diferentes fuentes de emisión y todos los medios de acción así como las fuentes de generación del ruido, su propagación y recepción. Hasta el momento, las normas aprobadas en España no regulan el ruido ambiental de una forma global» (p.º 5). Se insiste pues en «esa tendencia de conseguir una regulación global que no se quede sólo en el control de los niveles de emisión, sino que contemple también los efectos aditivos del ruido y unos objetivos de calidad sonora aplicables a todo el territorio del Estado» (p.º 7). Se constata en esta línea que el Reglamento de Actividades Clasificadas de 1961 ya no responde a las exigencias sociales de hoy (p.º 9).

Tal encomienda normativa va a proyectarse sobre las distintas instancias que tienen atribuida la opción de crear derecho: «es necesario un mayor incremento de normas marco (de la Unión Europea o del Estado)» (p.º 5); «está previsto que en la modificación de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, se incluya de manera explícita la contaminación acústica»; «se está trabajando en los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Industria y Energía, Sanidad y Consumo y en Agricultura, Pesca y Alimentación, para elaborar un proyecto de ley que contenga una normativa de carácter básico, sin perjuicio de que, de conformidad con el artículo 149.1.23.ª de la Constitución, las comunidades autónomas puedan establecer unos niveles más estrictos» (p.º 7). También insiste el Informe en la idea de las Ordenanzas tipo: «Dada la realidad socio-económica de los municipios, las comunidades autónomas o las diputaciones provinciales deberían elaborar unas ordenanzas tipo sobre ruidos que, respetando la autonomía municipal, fueran asumidas por los que carecen de ellas» (p.º 30).

De modo que, junto al reconocimiento de lo que ya se ha hecho, que sirve de emulación —«algunas comunidades autónomas y algunos

municipios han aprobado leyes, decretos y ordenanzas municipales que persiguen la prevención del ruido», etc. (p.º 10)—, se plasman reiteradas incitaciones que cubren los diversos niveles: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y, ya en la variante de ordenanzas, los municipios.

Al hilo de esta exposición se puede hacer un pequeño excurso. En efecto, da cuenta el Informe de la proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 1994 por la que se insta al Gobierno a adoptar de forma urgente diversas medidas sobre protección contra el ruido (p.º 6). Resulta muy interesante, en efecto, dicha proposición de ley (BOCG, Congreso, serie D, 1 de julio de 1994). Se insta, ante todo, a que la revisión de la Ley de Ambiente Atmosférico incluya de manera explícita la contaminación acústica. Pero se propugna también que de manera urgente se tomen otras medidas para proteger a la población contra el ruido: cálculo de niveles sonoros, límites según los distintos usos del suelo, medidas anti ruido en las carreteras que afecten a zonas urbanas, medidas igualmente en todos los proyectos de infraestructuras que afecten a zonas urbanas incluyendo el coste de cada proyecto, o, limitaciones de instalaciones industriales fijas. Pero al buscar y estudiar dicho documento —y quiero agradecer expresamente las facilidades y amabilidades del Letrado de las Cortes Generales profesor F. Sáinz Moreno— me encontré gratamente con que en el Congreso de los Diputados, aun sin haberse iniciado la reforma normativa, se había desplegado una febril actividad en relación con el ruido, tanto que creo que valdría la pena que alguien se dedicara a estudiar estos aspectos —también lo referente al Senado— a fin de darlos a conocer a la opinión pública. En relación con la V legislatura en concreto —que cuando escribo estas líneas, 21 de julio de 1995, se la ve ya declinar— son numerosísimas las preguntas, sin que falten las proposiciones no de ley o alguna solicitud de comparecencia de altos cargos responsables de la materia, en relación con los problemas del ruido. Los temas abordados han sido, ya problemas generales —como la protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo, el deterioro de los monumentos a consecuencia del ruido, la adecuación del ordenamiento jurídico español a las directivas comunitarias relativas a la contaminación acústica, o la coordinación entre las Comunidades Autónomas y los municipios para actuar contra la contaminación acústica—, o ya problemas sectoriales y específicos, como las molestias causadas por los vuelos rasantes en la proximidad de un polígono de tiro, el control de vuelos de aviones en prácticas militares, el nivel de ruido de los trenes de alta velocidad, la regulación de los niveles de emisión sonora de determinada maquina-

ria, la incidencia de ciertos tramos de carretera, o la situación efectiva de la contaminación acústica en algunas poblaciones (siendo en esto muy activos los diputados de las provincias andaluzas). Se trata por ende de una experiencia muy rica, importante factor de movilización de opinión pública y, sobre todo, de concienciación de la clase política, al margen de los efectos que pueda producir sobre el Gobierno, o a la hora de preparar la legislación. Sin duda, un nuevo frente decisivo desde donde contribuir a solucionar los problemas de la contaminación acústica. Expuesta sucintamente esta línea de actuación, tan destacada, y que me parecía inexcusable, se puede retomar el hilo de la exposición y volver a las propuestas contenidas en el Informe del DP, para ir concluyendo ya.

Importante me parece también la referencia a «un planeamiento urbanístico adecuado» (p.º 11). Poco será todo lo que se diga en esta dirección, aunque yo no voy a insistir ahora sobre el argumento, como no sea para recordar de nuevo que el Informe se hace eco, reiteradamente «de la problemática generada en numerosas ciudades por la concentración de locales dedicados a bares musicales, pubs y otros establecimientos de ocio en una zona o en unas calles concretas» (p.º 37).

Del mayor interés, dada la realidad administrativa española —el fenómeno de la asimetría municipal así—, me parece la sugerencia de hallar fórmulas de cooperación entre las distintas Administraciones públicas, de forma que las Diputaciones Provinciales u organismos similares o, en su caso, las propias Comunidades Autónomas, puedan facilitar medios o, incluso, prestar directamente el servicio cuando los municipios no alcancen a ello: «También —se dice expresamente— se podría crear un servicio de cooperación en esta materia similar al ya existente en materia urbanística o de recaudación tributaria» (p.º 30). Creo, en efecto, que se trata de una forma de proceder sumamente encomiable, que hay que recomendar a toda costa, por más que presuponga complejos trabajos preparatorios, previsión de efectos y consecuencias y una decisión esforzada de entenderse por encima de protagonismos.

Por último, y ya para concluir, he de encomiar otra modalidad de colaboración entre las diversas Administraciones que depara el Informe. Más allá de las normas o de las variantes organizativas se precisa llegar al terreno de las actuaciones concretas. También aquí es preciso concertar, con altura de miras, pensando en los ciudadanos, sin tener que estar siempre pendiente de quien se apunta el tanto o quien sale en la fotografía. Se dirá, así: «De ahí que se destaque la necesidad de confeccionar programas globales de lucha contra el ruido, coordinando las

reglamentaciones y acciones existentes en las distintas Administraciones con competencia sobre esta materia (p.º 4). Obviamente aquí caben muchas líneas de desarrollo que habrán de ser articuladas a la vista de las circunstancias concretas, pero lo importante en esta ocasión es dejar constancia de la filosofía que predetermina ya la metodología a adoptar.

Y concluyo. Cierro así ya este repaso a la aportación que nos ha deparado el Informe del DP. Al mismo he de circunscribirme y no es el momento para añadir yo ahora nada de mi cosecha. Diré sólo, cosa que obviamente no puede hacer el Defensor, que, aunque con carencias y desajustes, entiendo que se podía hacer mucho más en la defensa de los ciudadanos contra los ruidos. Lo que pasa es que, a salvo muy contadas excepciones, hay una patente falta de decisión —que a veces se encubre con púdicos velos— en buen número de responsables políticos a la hora de enfrentarse con estos problemas. No pocas autoridades administrativas pero, incluso, no pocos miembros de órganos judiciales, muestran al respecto una sorprendente laxitud, que no acaba de entenderse. Pero esto son divagaciones más. Lo importante ahora es realzar la aportación del Informe del DP. Supongo que el lector convendrá conmigo en su valor y utilidad, en su máxima oportunidad en el actual momento español. Mi deseo sincero es que pueda servir de acicate y orientación a quienes con ilusión y espíritu de servicio acaban de protagonizar la nueva puesta en marcha de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y organismos similares y Comunidades Autónomas.

