

# La «movida juvenil»: la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Sevilla) de 11 de septiembre de 1998

Concepción Barrero Rodríguez  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. LOS RECURSOS CONTRA LA «MOVIDA JUVENIL». II. LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS DE VALENCIA Y SEVILLA. 1. El abuso en la utilización del procedimiento de defensa de derechos fundamentales. 2. La violación del domicilio mediante inmisiones procedentes del exterior. 3. Las técnicas de protección medioambiental. 4. La inactividad de la Administración. ¿De qué Administración? III. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN. LOS RECURSOS CONTRA LA «MOVIDA JUVENIL»

La Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado, en 11 de septiembre de 1998<sup>1</sup>, Sentencia desestimatoria de un recurso para la protección de los derechos fundamentales formulado contra el Ayuntamiento de Sevilla. La singularidad del supuesto planteado y la circunstancia de que esta Sentencia venga en cierto modo a suponer un contrapunto a otra anterior dictada, para un supuesto similar, por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, con fecha 7 de marzo de 1997<sup>2</sup>, justifican el interés de su divulgación.

El recurso formulado denunciaba, en síntesis, los graves perjuicios que al recurrente y a su familia le produce la existencia de la denominada «movida juvenil», presente en la zona en que habitan casi todos los fines de semana del año. El recurrente describía la situación afirmando que, durante estas noches, numerosísimas personas permanecen en las calles, consumiendo bebidas alcohólicas, «hablando a voces, rompiendo botellas, acelerando los motores de las

<sup>1</sup> Sección Tercera. Ponente: I. de la Cueva Aleu.

<sup>2</sup> *Actualidad Administrativa* a/242/97. Esta Sentencia ha sido comentada en términos elogiosos por S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en el número 276 de esta Revista bajo el título «El ruido: La Sentencia del TSJ de Valencia de 7 de marzo de 1997», págs. 233 y ss.

motocicletas, teniendo fuertes discusiones y peleas» por lo que «se hace casi imposible el descanso», con incidencia en la salud de quienes sufren la situación.

El recurrente aducía, en suma, que los hechos mencionados suponen una infracción del derecho a la inviolabilidad del domicilio, que consagra el artículo 18.2 Constitución, lo que deduce de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia antes citada, cuya fundamentación transcribe. Afirma, también, que de esta violación es responsable el Ayuntamiento de Sevilla, que «nada hace para evitar la situación».

## II. LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS DE VALENCIA Y SEVILLA

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valencia de 7 de marzo de 1997 condenó, en efecto, al Ayuntamiento de esta ciudad, en proceso tramitado al amparo de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, a indemnizar al recurrente que sufría el ruido ambiental producido, fundamentalmente los últimos días de la semana y en horario nocturno, por el funcionamiento, en la zona en la que habita, de una gran concentración de establecimientos destinados a bar, disco-bar, discotecas y similares. Estimó la Sentencia que la situación suponía una vulneración del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio, pues «la degradación del medio ambiente a través del excesivo ruido supone la violación de los derechos fundamentales protegidos en dicho artículo 18». Violación que imputa, por omisión del cumplimiento de sus deberes, al Ayuntamiento demandado.

La Sentencia de la Sala de Sevilla rechaza, en cambio, el recurso, pues entiende, de una parte, que la desestimación por el Ayuntamiento de la petición de responsabilidad patrimonial que previamente había formulado el recurrente «no produce efecto alguno sobre los derechos fundamentales alegados» y, de otra, que «la perturbación de la vida familiar que produce la llamada movida sevillana no es imputable al Ayuntamiento».

Haciendo abstracción de las circunstancias concretas de cada uno de los casos enjuiciados, puede considerarse que ambas Sentencias resuelven en forma divergente supuestos de hechos sustancialmente coincidentes, brindándonos elementos suficientes para la reflexión sobre no pocas cuestiones de extraordinario interés jurídico y que pasamos a exponer sucintamente a partir, fundamentalmente, de lo dispuesto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, objeto de este comentario.

## 1. El abuso en la utilización del procedimiento de defensa de derechos fundamentales

Si bien se mira, el recurrente ante la Sala de Sevilla había canalizado a través del procedimiento de protección de derechos fundamentales una simple pretensión indemnizatoria.

En este sentido, es obligado recordar la doctrina del Tribunal Supremo relativa a cómo tal proceso especial está concebido para reprimir la vulneración de derechos fundamentales, pero no para obtener indemnizaciones económicas<sup>3</sup>, lo que no quiere decir que no proceda una condena indemnizatoria «cuando la restauración del derecho vulnerado lo imponga de modo necesario»<sup>4</sup>; pues, en otro caso, el acto de violación habría consumado su eficacia lesiva, al ser imposible una restitución *in natura*.

Ahora bien, una cosa es que el proceso especial admita excepcionalmente una pretensión indemnizatoria como único medio de remediar lesiones concretas de los derechos fundamentales y otra muy distinta el que sea un cauce especialmente concebido para formular en cualquier momento y como exclusiva pretensión, que es lo que, en definitiva, ocurre en el caso que comentamos, una indemnización de daños anudada a una supuesta violación de derechos fundamentales de duración indefinida. La Sentencia objeto de análisis resuelve la cuestión señalando lisa y llanamente que la «desestimación presunta de la petición de responsabilidad patrimonial no produce efecto alguno sobre los derechos fundamentales alegados».

## 2. La violación del domicilio mediante inmisiones procedentes del exterior

Es éste, sin duda, uno de los grandes temas de interés de cuantos suscita el examen de las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Valencia y Andalucía. Más concretamente puede afirmarse que tales Sentencias habían de resolver sobre si el ruido procedente del exterior, y que penetra con todos sus efectos negativos en las viviendas de los recurrentes, puede ser o no concedido jurídicamente como un atentado al derecho a la inviolabilidad del domicilio consagrado en el artículo 18.2 de la Constitución.

En verdad, la existencia de ruido en la calle constituye un hecho incuestionable cuyas causas revisten una variada tipología indisociablemente unida a las

<sup>3</sup> En tal sentido, y entre otras, STS de 16 de noviembre de 1992 (Ar. 10029).

<sup>4</sup> STS de 10 de julio de 1995 (Ar. 5766).

propias pautas de comportamiento características de cada época. En algunas ocasiones los ruidos se relacionan con el ejercicio de cometidos públicos necesarios —por ejemplo, la recogida de basuras o la realización de obras—; en otras, son el resultado de actividades folclóricas, culturales o deportivas o simplemente son producto del uso de vehículos autorizados. Esta simple constatación ha de prevenir contra el posible error de asentar conclusiones absolutas en las que no se conjuguen debidamente los diferentes derechos e intereses que puedan hacerse presentes ante cada caso concreto. Habrá, en definitiva, que determinar si cualquier ruido puede ser, sin más, calificado como una intromisión ilegítima en el domicilio o si, por el contrario, ha de reunir ciertas características para merecer, en su caso, tal condición.

De entrada, cabe notar la existencia de una cualificada corriente doctrinal, representada fundamentalmente por L. MARTÍN-RETORTILLO <sup>5</sup>, que conecta la protección jurídica frente a los ruidos con la concepción amplia que del derecho a la intimidad, con la que se relacionaría el derecho a la inviolabilidad del domicilio, ofrece el artículo 18 de la Constitución. Una tesis que encontrará apoyo fundamental en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 <sup>6</sup> de ineludible cita aquí no sólo por su propia importancia en la materia, sino por cuanto se habría de convertir en el argumento decisivo para el pronunciamiento favorable al recurrente al que llega la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

La citada Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya doctrina en este punto ha sido confirmada por la más reciente de 19 de febrero de 1998 <sup>7</sup>, estimó, en aplicación del artículo 8.1 del Convenio de Roma de protec-

<sup>5</sup> L. MARTÍN-RETORTILLO ocupa, en efecto, una posición destacada en esta línea. *Vid.* Al respecto: «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de octubre en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *RAP*, n.º 115, 1988, págs. 212 y ss.; «Los ruidos evitables. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988», *REALA*, n.º 238, 1988, págs. 1.276 y 7; «El ruido en la reciente jurisprudencia», *RAP*, n.º 125, 1991; «La recepción por el Tribunal Constitucional de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *RAP*, n.º 137, 1995, págs. 27 y 8. A su tesis en la materia se ha adherido expresamente F. SOSA WAGNER, «La lucha contra el ruido», *REALA*, n.º 249, 1991, pág. 27. También S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ ha destacado recientemente la enorme virtualidad de una «interpretación de la legislación administrativa ambiental a la luz de los derechos fundamentales». «El ruido...», *ob. cit.*, pág. 239.

En contra, J. A. CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUÉ, «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *REDA*, n.º 86, 1995, pág. 283.

<sup>6</sup> Publicaciones oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Serie A, núm. 303 C. Un resumen de la misma puede encontrarse en el *Boletín de Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 178, de 22 de diciembre de 1994. La Sentencia ha sido, además, rigurosa y exhaustivamente comentada por J. A. CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUÉ, «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *ob. cit.*, págs. 271 y ss.

<sup>7</sup> Caso Guerra y otros contra Italia. Los recurrentes solicitaban que la Corte declarara la violación del

ción de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales en el que se declara el derecho de toda persona al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar, que tal derecho queda violado en «razón de los olores, ruidos y humos contaminantes provocados por la estación depuradora de aguas y de residuos sólidos ...»<sup>8</sup>. Con apoyo en esta declaración, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia afirmaría literalmente que «desde esta filosofía, y atendida la gran similitud de contenido entre el repetido art. 8 del CEDH y el art. 18.1 y 2 CE, hay que construir, desarrollar y trabar el núcleo intimidad-protección del domicilio frente a determinadas intromisiones sonoras, para, finalmente, concluir que la degradación del medio ambiente a través del excesivo ruido supone la violación de los derechos fundamentales protegidos en dicho art. 18». Una tesis que, a juicio de la Sentencia, encuentra también respaldo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional que en su Sentencia 22/1984, de 17 de febrero, afirmó que «el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello, a través de este derecho, no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de la esfera de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades en las que se comprende las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos»<sup>9</sup>.

---

artículo 8 del CEDH por los negativos efectos que para ellos derivaban de las emisiones tóxicas procedentes de una fábrica química próxima al núcleo de población en el que habitaban. La Sentencia, citando su propia doctrina recaída en el caso López Ostras, reconoce que se ha producido una injerencia ilegítima en el derecho al respeto a la vida privada y familiar al domicilio por inactividad del Estado, que no informó debidamente a los habitantes de los riesgos que corrían por el funcionamiento de la industria.

<sup>8</sup> Los antecedentes del caso son resumidos por J. A. CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUÉ. La Sra. López Ostras y su familia inician una verdadera batalla legal contra las emanaciones de gas, olores nauseabundos y problemas de salud que producen a los vecinos la instalación de una estación de depuración de aguas y residuos químicos financiada por el propio Municipio. Ante la inactividad de la Administración, la Sra. López Ostras interpone recurso contencioso-administrativo por la vía de la Ley 62/1978 alegando, entre otras razones, injerencia ilegítima en el domicilio. Tanto la Audiencia Territorial de Murcia como el Tribunal Supremo desestimaron las pretensiones por entender que carecían de relevancia constitucional. Inadmitido el recurso de amparo interpuesto contra aquellas resoluciones, y agotada pues, la vía interna, la Sra. López Ostras demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos alegando, entre otros, violación del artículo 8 del Convenio. *Vid.* «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *ob. cit.*, págs. 273 y 4.

<sup>9</sup> Fundamento Jurídico 3.º.

La sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra determinados actos jurídicos y vías de hecho, producidos por el Ayuntamiento de Murcia, en relación con el desalojo de una vivienda a consecuencia de una orden de derribo de la misma.

Distinta es la postura sustentada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, asentada en la premisa de que «la desestimación presunta de la petición de responsabilidad patrimonial no produce efecto alguno sobre los derechos fundamentales alegados»<sup>10</sup>, se mantiene al margen de cualquier consideración atinente al contenido del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio y transgresiones al mismo; si bien en la denegación de la indemnización solicitada pudiera presumirse una posición del Tribunal andaluz favorable a la tesis de que los perjuicios derivados de la «movida juvenil» podrán constituir, en su caso, una infracción de otras normas del ordenamiento jurídico pero no del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio.

Sea cual sea la solución correcta, o aun admitiendo que ambas Sentencias lo sean en las específicas y concretas circunstancias que examinan, lo que sí parece claro, desde la base ofrecida por las Sentencias comentadas, es la necesidad de seguir reflexionando y profundizando en el sentido y alcance de este derecho a fin de perfilar cuáles sean las intromisiones que puedan considerarse contrarias al contenido constitucionalmente amparado.

En este sentido, parece evidente, en primer término, que la inviolabilidad del domicilio hace referencia a un ámbito de privacidad exento de invasiones físicas extrañas, de forma tal que existirá violación de este derecho cuando se produce una invasión del domicilio sin consentimiento del titular mediante entradas, registros domiciliarios u otras formas de invasión directa al margen de los cauces legales pertinentes. Es claro, igualmente, que el Tribunal Constitucional ha precisado que el domicilio puede violarse, «sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos»<sup>11</sup>. Más discutible resulta, en cambio, que pueda sustentarse que se invade el domicilio, en sentido constitucional, con simples emisiones externas que no tienen propósito alguno de incidir directamente en el mismo, ni en el ámbito de privacidad que éste garantiza; verdadero eje esencial sobre el que el derecho gravita. No puede, además, dejar de tomarse en consideración el que nuestra Constitución, cosa que no hace el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado; de ahí la necesaria prudencia que debe presidir cualquier intento de trasplante de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la conexión de los problemas medioambientales con los derechos a la intimidad personal y la inviolabilidad del domicilio al ámbito del Derecho interno. Lo que para el Tribunal de Estrasburgo ha podido constituir un arma importante para llegar a la solución justa demandada por el caso concreto; en España puede que no sea necesario

<sup>10</sup> Fundamento Jurídico 3.º.

<sup>11</sup> STC 22/1984.

por cuanto nuestro Derecho cuenta con vías de resolución de los problemas medioambientales que no exigen de su inserción en el ámbito del derecho protegido por el artículo 18.2 de la Constitución<sup>12</sup>. De esta idea parece haberse hecho eco el Tribunal Constitucional en su Sentencia 199/1996, de 3 de diciembre, en la que, tras recalcar la importancia del derecho al medio ambiente «puesta de relieve también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar», va a afirmar que «sin embargo, no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector y no un derecho fundamental» por lo que «los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional»<sup>13</sup>.

La cuestión, como es comprensible, excede de los límites de este comentario; aquí tan sólo cabe dar cuenta de su extrema complejidad, así como dejar sentado que tan arriesgado resultaría efectuar una afirmación indiscriminada, como la que realizara la Sala de Valencia, en el sentido de que la degradación del medio ambiente con ruidos excesivos comporta una vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, como el mantenimiento, sin matizaciones, de la postura contraria. No es difícil comprender que una extensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, relacionándolo, en todo caso, con inmisiones genéricas procedentes del exterior pudiera conducir a resultados absurdos.

### 3. Las técnicas de protección medioambiental

Quizá un correcto planteamiento jurídico de los problemas puestos en evidencia con ocasión de la «movida juvenil» exija situar el análisis en el ámbito de las técnicas e instrumentos jurídicos alumbrados por el Derecho en garantía de la consecución de un medio ambiente adecuado.

En realidad, la protección medioambiental cuenta con una amplia acogida en nuestro Derecho; en el ámbito del ordenamiento jurídico-administrativo pero también en el Derecho civil e, incluso, en el Derecho penal<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Vid. al respecto, las consideraciones efectuadas por J. A. CARRILLO DONAIRE y R. GALÁN VIOQUÉ, «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?», *ob. cit.*, pág. 280.

<sup>13</sup> Fundamento Jurídico 3.º.

La Sentencia resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el archivo de las diligencias penales que habían sido abiertas por un Juzgado de Instrucción de La Coruña en virtud de denuncia presentada por el recurrente en amparo y otros familiares por la contaminación ambiental producida por la refinería de Bens, situada en terrenos cercanos a su vivienda.

<sup>14</sup> Vid. al respecto, la sistematización de estas medidas realizada por F. SOSA WAGNER, «La lucha con-

La protección jurídica frente al ruido y otros agentes externos de repercusiones negativas para la vida del hombre tienen, en efecto, un tratamiento progresivo en la jurisprudencia civil. Aunque en el Código civil no existen normas expresas que regulen las inmisiones, la doctrina civilista no duda de que la protección de los afectados por su existencia puede hacerse valer a través de la aplicación de los artículos 590 y 1908 del propio Código. El artículo 590 prohíbe las construcciones productoras de variadas molestias y daños sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo apropiadas; mientras que el artículo 1908 obliga al propietario a responder, entre otros, de los daños causados por los humos excesivos o de las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes construidos sin las precauciones adecuadas<sup>15</sup>.

Es conocida, por otra parte, la conexión existente, desde muy antiguo<sup>16</sup>, entre las relaciones de vecindad y la teoría del abuso del derecho, prohibidora de los actos de emulación, así como las regulaciones existentes en Leyes sectoriales, como las de Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994 y de la Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960<sup>17</sup>. Las relaciones de vecindad, en concreto, se configuran en la actualidad como cauce adecuado para

---

tra el ruido...», *ob. cit.*, págs. 17 y ss.; o la más reciente efectuada por M. C. ALONSO GARCÍA, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Dir. L. ORTEGA ÁLVAREZ, Ed. Lex Nova, 1998, págs. 315 y ss.

<sup>15</sup> La doctrina civilista se ha mantenido tradicionalmente de acuerdo en que el artículo 1908 CC ha instaurado, en este punto, una auténtica responsabilidad de carácter objetivo. *Vid.*, entre otros, O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Código Civil. Comentario con jurisprudencia*. Ed. La Ley-Actualidad, 1996. Ello, aun antes de haberse producido la evolución jurisprudencial que, sobre todo en determinados supuestos de creación de riesgos, cuasiobjetiva la responsabilidad extracontractual, fundamentalmente a través de la inversión de la carga de la prueba.

<sup>16</sup> Es clásica la cita de la Sentencia o *arrêt* del Tribunal Francés de Colmar de 2 de mayo de 1855, que declaró la improcedencia de la actuación de un propietario que construyó una falsa chimenea frente a la casa del vecino, pintándola de negro, con el único objeto de privarlo de luz. *Vid.*, entre otros, ALONSO PÉREZ, «La protección jurídica frente a las inmisiones molestas y nocivas», *Actualidad Civil*, n.º 22, 30 de mayo-5 de junio de 1994; en particular, pág. 394.

<sup>17</sup> Concretamente, el artículo 27.2 e) de la Ley de Arrendamientos Urbanos establece, como ya lo hacía el 114.8 de la Ley de 1964, vigente, además, para la mayor parte de los arrendamientos existentes, una causa de resolución del contrato cuando en el interior de la vivienda o local de negocio tengan lugar «actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas». Existe una amplísima jurisprudencia civil de aplicación del precepto, de la que interesa destacar la posibilidad de integrar en la actividad sancionada las formas pasivas de actuación (*vid.* J. L. ALBARCAR LÓPEZ, *Ley de Arrendamientos Urbanos, Comentarios y Jurisprudencia*. Ed. Comares, 1989, págs. 1.969 y ss.). La Exposición de Motivos de la Ley de Propiedad Horizontal basa en las relaciones de vecindad las normas que incorpora tendentes a asegurar «que el ejercicio del derecho propio no se traduzca en perjuicio ajeno ni en menosprecio del conjunto, para así dejar establecidas las bases de una convivencia normal y pacífica». El artículo 7 de la Ley establece «que al propietario y al ocupante del piso les está prohibido desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades no permitidas en los estatutos, dolosas para la finca, inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres».

prevenir los derechos de los afectados frente a actuaciones e inmisiones que tienen origen en terceros con los que no exista otra específica relación jurídica. La eficacia de la acción reparadora de los Tribunales no ha de entenderse limitada a la indemnización del daño, sino que se extiende también a las medidas de prevención que razonablemente impidan ulteriores lesiones patrimoniales<sup>18</sup>; y es independiente de la eventual posesión de licencia por los causantes del daño<sup>19 y 20</sup>.

El Derecho Penal también se ocupa del problema de las inmisiones. Lo hace en su artículo 325 en el que se prevén diferentes penas para el que «contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos vibraciones, inyecciones o depósitos en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos...». Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas la pena de prisión se impondrá en su mitad superior»<sup>21</sup>.

La defensa frente a las agresiones procedentes del exterior son, fundamentalmente, objeto de un importante tratamiento por el Derecho Administrativo<sup>22</sup>. Un repaso, por somero que sea, de las normas reguladoras de la materia revela un panorama extraordinariamente rico y complejo. Existe toda una amplia gama de instrumentos jurídicos destinados a hacer efectiva la garantía de un medio ambiente adecuado, concebido éste en términos comprensivos del amplio espacio en el que se desarrolla la vida del hombre. A la clásica regulación contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas —norma desplazada hoy en la generalidad de las Comunidades Autónomas por disposiciones propias de sentido y alcance similar— ha de añadir-

<sup>18</sup> STS, entre otras, 12 de diciembre de 1980 (Ar. 4747).

<sup>19</sup> La jurisprudencia recuerda, al efecto, de manera constante el tenor del artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. (*Vid.*, por ejemplo y entre otras muchas, STS de 30 de mayo de 1997 (AC 899/97)).

<sup>20</sup> Cabe indicar que en determinadas Comunidades Autónomas existen preceptos específicos en el mismo sentido. Así, el artículo 3.2 de la Ley catalana 13/90 y el 404 del Fuero Nuevo de Navarra.

<sup>21</sup> Con este precepto se amplía la tutela del medio ambiente en relación con la regulación contenida en el artículo 347 bis del Código Penal anterior *Vid.*, al respecto, y entre otros, SUÁREZ GONZÁLEZ en *Comentarios al Código Penal*, Ed. Civitas, 1997, págs. 924 y ss.

<sup>22</sup> F. SÁINZ MORENO, con ocasión del comentario a una Sentencia del Tribunal Supremo en la que se resolvía un problema de «ruido»: concretamente el que emitía el carrillón del reloj de la Iglesia de Oleiros resaltó con contundencia cómo «el ruido que perturba la tranquilidad de los vecinos es materia de la acción administrativa de policía». «Sobre el ruido y la policía de tranquilidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1976)», *REDA*, n.º 15, 1977, pág. 664.

se lo dispuesto en una normativa sectorial de importancia creciente y que viene, en no pocos casos, a incorporar al Derecho español lo dispuesto por el ordenamiento comunitario. El Derecho vigente regula autorizaciones, suspensión de actividades, clausura de establecimientos, informes ambientales, evaluaciones de impacto ambiental y otra serie de medidas entre las que, quizá, cabría destacar la planificación, de trascendental importancia en la determinación de usos y actividades sobre el territorio con lo que ello supone para una adecuada política de protección del medio ambiente<sup>23</sup>. Qué duda cabe que cualesquiera de estas técnicas, u otras de las muchas que cabría citar, podrían ser objeto de más amplio examen. Aquí es suficiente, sin embargo, con la remisión a la excelente monografía en la materia de J. JORDANO FRAGA *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*<sup>24</sup> y a la amplia bibliografía que en ella se cita. En todo caso, debe reiterarse que es en el ámbito del Derecho regulador a un medio ambiente adecuado en el que debe centrarse una parte importante de los esfuerzos dirigidos a poner freno a los perjuicios derivados de la «movida juvenil». Habrá, en definitiva, que efectuar aquellas reformas normativas que resulten pertinentes, dentro, lógicamente, del respeto a los derechos y principios constitucionales, en especial, del derecho a la libertad de empresa de particular incidencia en este ámbito, y garantizar que ese Derecho efectivamente se cumpla.

#### 4. La inactividad de la Administración. ¿De qué Administración?

En el recurso a que pone fin la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Sevilla se debatió ampliamente la supuesta inactividad de la Administración municipal en relación con los problemas originados por la «movida juvenil» y la responsabilidad administrativa que de ellos pudiera derivar.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía contiene dos pronunciamientos importantes en relación con la posible responsabilidad en la que un Ayuntamiento pueda incurrir con ocasión de los perjuicios causados a determinados ciudadanos por este fenómeno. Para la Sentencia, la denegación de la indemnización solicitada se sustenta, en primer término, en la falta de identificación de los sujetos causantes del daño «la perturbación de la vida familiar —afirma— que produce la llamada «movida sevillana», no es imputable al Ayuntamiento, que, como indica la contestación a la demanda, no puede prohibir el tránsito público de los jóvenes en una zona amplia y relevante de la

<sup>23</sup> La importancia de las técnicas propias del urbanismo en la lucha contra el ruido ha sido ya puesta de manifiesto en nuestra doctrina por J. TORNOS MAS, «Ruidos y vibraciones», *Derecho y Medio ambiente*, CEOTMA, 1981, pág. 571 y F. SOSA WAGNER, «La lucha contra el ruido...», *ob. cit.*, pág. págs. 16-17.

<sup>24</sup> Ed. Bosch, 1995, en especial, págs. 187 y ss. Igualmente puede consultarse la importante obra en la materia de R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium, 1998.

ciudad. Estas perturbaciones son producidas por la colectividad indeterminada de jóvenes que allí se reúnen»<sup>25</sup>.

Cuestión distinta, y de mucho mayor calado en el actual debate dogmático existente sobre los límites mismos de la responsabilidad administrativa, es la relativa a la posible responsabilidad por la no adopción de las medidas necesarias para garantizar la tranquilidad de la población, lo que, a juicio del recurrente, le «produce un perjuicio que no tiene la obligación de soportar, demandando la correspondiente indemnización». Aunque la cuestión, a juicio de la Sentencia, «queda al margen de este proceso especial, cuyo conocimiento se circunscribe a la protección de los derechos fundamentales frente a los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo», en ella va a afirmarse, no obstante, que «el recurso contra la inactividad administrativa, aunque con efectos limitados, ha sido introducido por la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 13 de julio de 1998, aún en periodo de *vacatio* legislativa, sin que podamos por tanto cuestionar su incidencia en este proceso»<sup>26</sup>. Conviene llamar la atención sobre cómo la tesis que se sustenta en esta Sentencia es diferente a la que defendiera el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que no dudó en condenar al Ayuntamiento demandado tanto «por su comportamiento activo permitiendo la apertura de los establecimientos referidos en el segundo fundamento jurídico» como por «su actitud pasiva de no adoptar las medidas adecuadas y necesarias para proteger los derechos del demandante al disfrute de su domicilio y al respeto de su vida privada y familiar»<sup>27</sup>.

En verdad, son muchas las cuestiones de interés suscitadas por la inactividad administrativa. La propia definición del concepto, el alcance de la responsabilidad en la que la Administración pueda incurrir ante supuestos de inactividad o la determinación de los límites del control jurisdiccional establecido por la nueva LJCA no pueden, ni de lejos, considerarse temas pacíficos; pertenecen, por el contrario, a un ámbito extraordinariamente controvertido en el que, sin exageración, puede afirmarse que están en juego principios y derechos constitucionales tan importantes como los de la efectiva consecución por la Administración de los intereses generales, la plenitud de la garantía jurisdiccional de la actuación administrativa o el derecho a la tutela judicial efectiva. Evidentemente, no podemos detenernos en el análisis de estas cuestiones, ni es necesario a los fines de este comentario. Baste, al respecto, con la remisión a la fundamental obra de M. GÓMEZ PUENTE *La inactividad de la Administración*<sup>28</sup>; y, todo lo más,

<sup>25</sup> Fundamento Jurídico 3.º.

<sup>26</sup> Fundamento Jurídico 3.º.

<sup>27</sup> Fundamento Jurídico 6.º.

<sup>28</sup> Ed. Aranzadi, 1997.

con la indicación, expresada con las mayores cautelas, de que no parece que esa alegada inactividad en la que la Administración pudiera, acaso, estar incurriendo en relación con el fenómeno de la «movida juvenil», pueda encontrar respuesta en los estrechos límites del artículo 29 de la recién estrenada LJCA <sup>29</sup>. Quizá no sea, en cualquier caso, aventurada la afirmación de que la actual regulación de la responsabilidad administrativa impide considerar, en términos globales, que sean imputables a la Administración el conjunto de perjuicios genéricos causados a los ciudadanos por este fenómeno social característico de nuestro tiempo y que, por consecuencia, venga siempre obligada a su indemnización <sup>30</sup>.

No obstante, y si llegara a postularse la existencia de dicha responsabilidad, habría que resolver con carácter prioritario cuál es la Administración o Administraciones a la que habrían de imputarse los eventuales daños producidos por estos hechos, toda vez que sería sencillamente injusto el hacer recaer sobre los Municipios toda la responsabilidad. En el fenómeno de la «movida» están en juego la libertad de quienes en ellas son protagonistas y la seguridad pública. Imputar sólo a los Ayuntamientos todas las consecuencias jurídicas derivadas de las grandes concentraciones al aire libre, el consumo abusivo de alcohol, el eventual tráfico de drogas, las manifestaciones violentas contra el mobiliario urbano y otros comportamientos característicos del fenómeno significa sencillamente el olvido del orden de distribución de competencias, fundamentalmente en materia de seguridad pública <sup>31</sup>. De hecho, la propia Sentencia del Tribunal Supe-

<sup>29</sup> Este precepto permite deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración «cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas...».

Sobre el significado y alcance del precepto pueden verse las consideraciones efectuadas por J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 28/1998, de 13 de julio)*. T. I, Ed. Civitas, 1998, págs. 707 y ss. y F. PERA VERDAGUER, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo (Ley 28/1998, de 13 de julio)*, Ed. Bosch, 6.ª Ed., 1998, págs. 340 y ss.

<sup>30</sup> S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, en su comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, llamó ya la atención sobre cómo «la reparación de daños ambientales no puede hacerse a costa de buscar en la Administración un pagador seguro, como dice ejemplarmente la STS de 17 de marzo de 1993 (Sala 3.ª) al exigir que «ha de actuarse con prudencia en los casos en que los daños se achacan a la pura inactividad de la Administración ... ya que podría alcanzar una expansión gigantesca si se admitiera que nace (responsabilidad) en todos aquellos casos en que la Administración no cumple con eficacia los fines que le señala el ordenamiento jurídico». Lo más correcto parece ser la tendencia que en términos generales reside en los particulares la carga esencial de indemnizar y apuesta por la concertación de seguros de daños como fórmula más idónea de solucionar el grueso del problema»; no obstante lo cual va a considerar que el Tribunal de Valencia al detectar «un comportamiento responsable activo (“la apertura del establecimiento”) y un comportamiento pasivo (“no adoptar las medidas adecuadas”) ha dictado una Sentencia que puede ser considerada «un ejemplo del buen hacer jurisprudencial en la lucha del Derecho contra el ruido»». «El ruido...», *ob. cit.*, págs. 235, 6 y 7.

<sup>31</sup> Quizá resulte aquí ilustrativa la referencia a cómo el Proyecto de modificación de la LO 1/1992, de 21

rior de Justicia de Andalucía declara con buen sentido que «la perturbación de la vida familiar que produce la llamada movida sevillana», no es imputable al Ayuntamiento «que no puede prohibir el tránsito público de los jóvenes en una zona amplia y relevante de la Ciudad».

### III. CONCLUSIÓN

En estas líneas finales hay que llamar simplemente la atención sobre los importantes problemas jurídicos que se ponen de manifiesto con ocasión de la lucha contra los efectos perjudiciales que «la movida juvenil» tiene para los ciudadanos y la necesidad de hallar soluciones que, respetando el Estado de Derecho y el ámbito de las libertades públicas, se muestren, a la vez, eficaces en la ordenación de las conductas y en la de defensa de los derechos de los afectados. No se nos ocultan, sin embargo, las dificultades que ello entraña. Es cierto que puede y debe controlarse la apertura de establecimientos y los niveles de ruido que trasciendan al exterior, que puede vigilarse el tránsito de vehículos y sus aparcamientos, que han de sancionarse las diversas conductas infractoras y que, en general, caben actuaciones de acuerdo con la legislación vigente. No se sabe, sin embargo, hasta qué punto podría prohibirse, y cómo, la venta de alcohol a jóvenes mayores de edad, el uso de motocicletas o la simple afición por estar sencillamente en la calle o escuchar determinado tipo de música. Si algo parece claro en esta materia es que las normas prohibitivas y sancionadoras, por sí solas, no pueden resolver los problemas generados por un fenómeno arraigado en una cultura y mentalidad determinadas. Existe un reto planteado a políticos, juristas, sociólogos, educadores, a la sociedad, en suma, para afrontar un problema de importancia y consecuencias crecientes.

---

de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana (BOC. Congreso de los Diputados. Serie A núm. 29.1, de 31 de agosto de 1998) vendría, de prosperar en sus actuales términos, a regular las potestades sancionadoras de los Municipios, al proponer la inclusión de un párrafo final al actual artículo 29 de la Ley del siguiente tenor: «Para la concreción de las conductas sancionables, las Ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y límites a que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992...».



## **IV. Reseñas de Legislación y Jurisprudencia**

