

Ruido: tráfico rodado y contaminación acústica

Josep M. Aguirre I Font

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TRÁFICO RODADO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. 2.1. El tráfico rodado como principal foco de contaminación acústica en nuestras ciudades. 2.2. Los incumplimientos de los estados en materia de tráfico rodado en dos pronunciamientos del TJUE y el TEDH. 2.2.1 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava), de 13 de enero de 2022, asunto C-683/20 2.2.2 Sentencia del TEDH de 14 de octubre de 2021, demandas 75031/13, 75282/13, 75286/13 y 75292/13 (Kapa y otros c. Polonia). 3. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN 2021. 3.1. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de septiembre de 2021: las relaciones entre ley y reglamento y los límites de la normativa autonómica. 3.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de julio de 2021: las obligaciones de los emisores acústicos. 3.3. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 21 de abril de 2021: los límites del reglamento sancionador y su relación con la ley. 3.4. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 27 de mayo de 2021: inactividad municipal frente al ruido. 3.5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de abril de 2021: acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el planeamiento. 4. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2009, DE 4 DE JUNIO, DEL RUIDO, DE CASTILLA Y LEÓN Y LA LEY FRANCESA PARA PROTEGER EL PATRIMONIO SENSORIAL DE LA CAMPIÑA FRANCESA. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La vuelta a la normalidad pospandémica ha devuelto la vida a las ciudades y también sus problemas de contaminación acústica y del aire, que tienen en el tráfico rodado su principal foco. Los datos de diferentes estudios e informes acreditan que el tráfico rodado es la principal fuente de ruido ambiental en las ciudades europeas y uno de sus principales riesgos ambientales para la salud y el bienestar. Las medidas adoptadas hasta ahora, en el marco de la Directiva de Ruido Ambiental, han resultado insuficientes para frenar la contaminación acústica, y las proyecciones futuras prevén un aumento de la población expuesta al ruido. Ante este contexto es necesario replantearse los actuales instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y articular, de forma conjunta, la lucha contra la contaminación acústica y contra la contaminación del aire para mejorar la calidad ambiental de nuestras ciudades.

ABSTRACT: The return to post-pandemic normality has brought life back to cities and also their noise and air pollution problems, which are the main sources of pollution from road traffic. The data, from different studies and reports, prove that road traffic is the main source of environmental noise in European cities and one of the main environmental risks for health and well-being. The measures adopted to date, within the framework of the Environmental Noise Directive, have been insufficient to curb noise pollution, and future projections foresee an increase in the population exposed to noise. Given this context, it is necessary to rethink the current instruments for combating noise pollution and articulate, jointly, the fight against noise pollution and air pollution to improve the environmental quality of our cities.

PALABRAS CLAVE: Ruido. Contaminación acústica. Medio ambiente. Tráfico rodado. Contaminación del aire. Salud.

KEYWORDS: Noise. Noise pollution. Environment. Road Traffic. Air pollution. Health.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2021 estuvo indiscutiblemente marcado por la progresiva reincorporación a la normalidad pospandémica, que ha devuelto al primer plano algunos de los principales problemas de contaminación de nuestras ciudades, como la contaminación del aire o la acústica, que son las principales responsables de enfermedades por motivos ambientales en Europa. Dos elementos contaminantes, el aire y la contaminación acústica, íntimamente relacionados con un mismo foco de contaminación: el tráfico rodado.

En la edición de este año centramos justamente la atención en el tráfico rodado, constatando —a partir de informes y estudios— que constituye el principal foco de contaminación acústica en Europa y es el origen de algunos de los incumplimientos de los estados en relación con la lucha contra la contaminación acústica. Un problema advertido no solamente por académicos e instituciones, sino también acreditado por los tribunales a partir de dos recientes sentencias del TJUE y del TEDH que analizamos en este trabajo. Todo ello sin perjuicio del tradicional repaso a las principales sentencias dictadas por los tribunales españoles en materia de contaminación acústica y a las novedades normativas.

2. EL TRÁFICO RODADO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

La vuelta a la normalidad pospandémica ha significado, en este último año, un aumento considerable de la movilidad con transporte privado en relación con el 2020 —favorecido por una menor demanda de transporte público en el contexto de la covid-19—, e inevitablemente todo ello ha implicado, de nuevo, el aumento de ruido y contaminación del aire de nuestras ciudades.

Coincidiendo con esta nueva normalidad, diversos estudios académicos e informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, exponen los problemas que la contaminación acústica que tiene origen en el tráfico rodado provoca en los habitantes de las ciudades y ponen en evidencia que las políticas desarrolladas hasta ahora no han resultado suficientes para disminuir la contaminación acústica. Dicha realidad se constata también en la jurisprudencia, con dos condenas, por parte del TJUE y el TEDH, por inactividad administrativa y mala planificación frente a la lucha contra la contaminación acústica.

2.1. EL TRÁFICO RODADO COMO PRINCIPAL FOCO DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN NUESTRAS CIUDADES

A pesar de la dificultad para evaluar los riesgos derivados de la contaminación acústica, que no es visible y tampoco deja huella, un reciente estudio impulsado por el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) en más de 700 ciudades europeas,¹ a partir de los mapas estratégicos de ruido

¹ Sasha Khomenko, Marta Cirach, Jose Barrera-Gómez, Evelise Pereira-Barboza, Tamara Iungman, Natalie Mueller, Maria Foraster, Cathryn Tonne, Meelan Thondoo, Calvin Jephcote, John Gulliver, James Woodcock, Mark Nieuwenhuijsen. "Impact of road traffic

del tráfico rodado, concluye que dicho factor es la principal fuente de ruido ambiental en las ciudades europeas y uno de los principales riesgos ambientales para la salud y el bienestar. Las conclusiones son preocupantes: el 42 % de la población adulta en las ciudades analizadas estuvieron expuestos a niveles de ruido del tráfico rodado superiores a 55 dB L_{den} , un 7,6 % de adultos están muy molestos por el ruido del tráfico y podrían prevenirse anualmente 2,2 muertes por 100.000 habitantes si se cumpliera la recomendación de la OMS. Traducido en cifras más próximas el estudio calcula que se podrían evitar 47 muertos anualmente en Barcelona o 39 en Madrid, por poner dos ejemplos.² A pesar de ello el estudio concluía que se necesitan mayores esfuerzos para estandarizar los mapas estratégicos de ruido y aumentar la disponibilidad de datos sobre ruido y enfermedades a nivel de ciudad, para poder desarrollar una evaluación más precisa y completa de los impactos en la salud.

Las conclusiones del estudio son coincidentes con el *Environmental noise in Europe — 2020*, de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), que admitía que el ruido ambiental, y en particular el ruido del tráfico rodado, era un problema medioambiental importante que afecta a la salud y el bienestar de millones de personas en Europa. De hecho, según datos de la Agencia Europea del Medioambiente, la exposición a largo plazo al ruido es la causante de 12.000 muertes prematuras y contribuye a 48.000 nuevos casos de cardiopatía isquémica por año en el territorio europeo. Aunque, si tenemos en cuenta que las recomendaciones de la OMS se encuentran por debajo de los umbrales de notificación obligatoria de la Directiva sobre Ruido Ambiental, es muy probable que se estén subestimando los impactos significativos en la salud.

Todo ello dibuja una realidad en que no solamente no se ha conseguido reducir significativamente la contaminación acústica en la UE y acercarse a los niveles recomendados por la OMS para 2020 —que era un objetivo del VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la UE— sino que tampoco se ha cumplido la obligación de elaboración de los mapas de ruido —un 30 % de los datos requeridos no están disponibles, como también apuntaba el estudio de ISGlobal—, lo que sugiere que los países seguramente no han tomado las medidas oportunas para abordar la contaminación acústica.

noise on annoyance and preventable mortality in European cities: a health impact assessment”, *Environment International*, Vol. 162, 2022.

² Los datos se pueden consultar en el ranking sobre la salud urbana en 1.000 ciudades europeas elaborado por el [ISGlobal](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En relación específicamente con el tráfico rodado, el informe de la Agencia Europea del Medioambiente estima que 113 millones de personas se ven afectadas por niveles de ruido de tráfico a largo plazo de al menos 55 dB(A) durante el día, la tarde y la noche, un problema que, lejos de reducirse, se estima que aumentará, pues se proyecta que la población expuesta al ruido ambiental aumente debido al futuro crecimiento urbano y a una mayor demanda de movilidad.

En términos de soluciones, el informe apunta hacia las medidas de contaminación del aire en Europa, que también ofrecen beneficios colaterales en términos de reducción del ruido ambiental. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las estimaciones de costo-beneficio de las medidas de mitigación pueden ser más favorables si se tienen en cuenta los impactos positivos de abordar conjuntamente la calidad del aire y el ruido. Finalmente, el informe pone el foco en la necesidad de avanzar en la designación y protección de áreas tranquilas, también en las ciudades.

También el informe *Fronteras 2022: ruido, llamas y desequilibrios*, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que trabaja para identificar y llamar la atención sobre temas emergentes de interés ambiental, señala este año el problema del ruido. Los datos del informe apuntan al mismo problema: un promedio el 20 % de los ciudadanos de la UE están expuestos a niveles de ruido del tráfico rodado que se consideran nocivos, lo que no solo pone en riesgo el bienestar humano sino también la supervivencia de especies cruciales.

El informe pone el foco en la necesidad de replantear las políticas públicas de lucha contra la contaminación acústica de las últimas décadas, demasiado reactivas, reducir los niveles de ruido y tener en cuenta la necesidad de promover, proteger y fomentar los paisajes sonoros positivos o las zonas tranquilas.

Para superar las políticas reactivas, el informe sitúa el acento, en primer lugar, en la necesidad de abordar la gestión de los sonidos ambientales en la fase de desarrollo urbano, planificando y diseñando correctamente las ciudades para evitar los problemas posteriores. Hasta hoy las políticas de lucha contra la contaminación acústica se han focalizado en la reducción del ruido por parte de las fuentes emisoras y muy poco en la regulación del uso del suelo o la planificación urbana, y ello debe revertirse. Así mismo, en el informe se apunta la necesidad de desarrollar una política integrada que combine ruido y contaminación del aire, por tratarse de dos fuentes contaminantes íntimamente relacionadas en el caso del tránsito rodado —en los mismos términos que el informe de la AEMA.

En segundo lugar, el informe propone abordar la gestión de los sonidos ambientales no solamente desde la perspectiva de la contaminación, sino también como una oportunidad para promover entornos saludables, también conocidos como paisajes sonoros positivos. Los entornos sonoros positivos tienen un vínculo directo con el bienestar general, como puso de manifiesto la pandemia, y para promoverlos deben abordarse estrategias de planificación o cambios en las infraestructuras.

2.2. LOS INCUMPLIMIENTOS DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE TRÁFICO RODADO EN DOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TJUE Y EL TEDH

Los problemas que el tráfico rodado genera en términos de contaminación acústica, como han apuntado los informes citados, pueden tener diversos orígenes, pero dejan en mal lugar a la administración pública: sea por incumplimiento en sus obligaciones de facilitar datos sobre contaminación acústica o por mala planificación de ciudades e infraestructuras, que acaba fomentando entornos acústicamente nocivos.

Esta realidad se constata en dos pronunciamientos jurisprudenciales recientes en relación con la contaminación acústica: la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava), de 13 de enero de 2022, Asunto C-683/20, que condena a la República Eslovaca por incumplimiento de la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y la Sentencia del TEDH de 14 de octubre de 2021, demandas 75031/13, 75282/13, 75286/13 y 75292/13 (Kapa y otros c. Polonia), que condena a Polonia por haber expuesto a los demandantes a graves molestias de ruido por el tráfico de una autopista —extremadamente intenso— a través de una carretera convencional. Analicémoslas.

2.2.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA OCTAVA), DE 13 DE ENERO DE 2022, ASUNTO C-683/20³

La Comisión Europea interpuso un recurso ante el TJUE, el 17 de diciembre de 2020, afirmando que la República Eslovaca había incumplido su obligación de enviarle los resúmenes de los planes de acción relativos a 445 grandes ejes viarios fuera de aglomeraciones y a dieciséis grandes ejes ferroviarios fuera de aglomeraciones, de conformidad con el artículo 10, apartado 2, en relación con el anexo VI, de la Directiva 2002/49, de lo que deducía que la República Eslovaca no había elaborado planes de acción para esos ejes, por lo que había incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva.

³ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Por su lado, la República Eslovaca reconocía haber incumplido los plazos, pero añadía que el recurso había quedado sin objeto tras la presentación posteriormente de los planes de protección contra el ruido procedente de determinados grandes ejes ferroviarios y de protección contra el ruido procedente de determinados grandes ejes viarios.

Para abordar el eventual incumplimiento, la Sala parte de la premisa de que, conforme a su jurisprudencia, el incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado, y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios producidos posteriormente.

Partiendo de la premisa anterior, y ante el reconocimiento de la propia República Eslovaca de que no había elaborado planes de acción para los grandes ejes viarios y los grandes ejes ferroviarios en la fecha límite de 15 de agosto de 2017 —sino muy posteriormente, en 2020— el TJUE condena por incumplimiento a la República Eslovaca al no haber elaborado planes de acción para los grandes ejes viarios y los grandes ejes ferroviarios en plazo y al no haber comunicado a la Comisión resúmenes de dichos planes de acción.

Finalmente, y ante las alegaciones de la República Eslovaca de no ser el único Estado miembro que se había retrasado en el cumplimiento de las obligaciones sobre los planes de acción, el TJUE recuerda que un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado FUE alegando que otros Estados miembros también han incumplido o incumplen sus obligaciones.

2.2.2. SENTENCIA DEL TEDH, DE 14 DE OCTUBRE DE 2021, DEMANDAS 75031/13, 75282/13, 75286/13 Y 75292/13 (KAPA Y OTROS C. POLONIA)⁴

Una nueva sentencia del TEDH vuelve a poner de relieve la relación entre el artículo 8 del CEDH, el derecho al respeto a la vida privada y familiar, y la contaminación acústica. En este caso diversas demandas denuncian ante el TEDH a las autoridades estatales de la República de Polonia por haber desviado durante más de dos años el tráfico de una autopista —extremadamente intenso— a través de una carretera convencional que atravesaba el centro de una ciudad y se encontraba cerca de la casa de los demandantes. Todo ello comportó la exposición de los demandantes a graves molestias de ruido, que excedían de los límites permitidos, a vibraciones y gases de escape.

⁴ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En la valoración del Tribunal se parte de su consolidada jurisprudencia en relación con el artículo 8 del CEDH, que no solo protege el domicilio físicamente, sino también el disfrute tranquilo de ese espacio, lo que conlleva que puedan ser consideradas violaciones del derecho al respeto al domicilio no solamente la entrada no autorizada en el domicilio de una persona, sino también otros aspectos que no son físicos, como ruidos, emisiones u olores. En este sentido, a pesar de que el CEDH no recoge el derecho a un medio ambiente limpio, el TEDH reconoce que cuando un ciudadano se ve afectado por un daño ambiental grave, como la contaminación acústica, ello puede comportar una infracción del artículo 8 del CEDH. Por todo ello, el artículo 8 del CEDH exige a los estados tomar las medidas razonables y apropiadas para garantizar el derecho en él reconocido.

A partir de la citada jurisprudencia, el Tribunal entra a valorar el caso concreto, llegando a la conclusión de que las autoridades nacionales habían sido alertadas del problema potencial que podía producir el desvío de la autopista a una carretera convencional y, a pesar de ello, "lo ignoraron a sabiendas y continuaron desarrollando el proyecto de la autopista con total desprecio por el bienestar de los residentes de Stryków".

Aun así, el Tribunal también reconoce que las autoridades se enfrentaron al reto de mitigar el problema de tráfico derivado del desvío y que hicieron esfuerzos considerables para solucionar el problema, aunque dichos esfuerzos fueron en gran parte intrascendentes porque la ruta seguía siendo la preferida por los conductores.

Por todo ello, el Tribunal concluye que el desvío del tráfico por una vía no habilitada para tal fin y próxima a los domicilios de los demandantes, sumado a la falta de respuesta oportuna y adecuada de las autoridades a las molestias producidas, produjo una violación del artículo 8 del CEDH y obliga a indemnizar a los demandantes con 10.000 euros a cada uno por daños morales.

Con esta sentencia el TEDH reitera la posibilidad de defender el derecho a un medio ambiente sano indirectamente mediante el amparo del artículo 8 del CEDH, que protege el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Aun así, como pone de relieve María Pascual Núñez,⁵ la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, que reconoce "el acceso a un medio ambiente saludable y sostenible como un derecho universal", puede abrir la puerta a un futuro reconocimiento del medio ambiente sano como un derecho fundamental, lo que supondría un salto de escala histórico en la lucha por la protección del medio ambiente.

⁵ Comentario a la sentencia en *Actualidad Jurídica Ambiental*. Se puede consultar en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

3. LA CRÓNICA JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN 2021

Más allá del problema singular de la contaminación producida por el tráfico rodado, en la crónica jurisprudencial del pasado año 2021 destacan cinco sentencias de los tribunales superiores de justicia que abordan un abanico de problemas relacionados con la contaminación acústica: las relaciones entre ley y reglamento en la regulación de la contaminación acústica, las obligaciones de los emisores de ruido, la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica o la acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el planeamiento. A continuación las analizamos.

3.1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2021: LAS RELACIONES ENTRE LEY Y REGLAMENTO Y LOS LÍMITES DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA⁶

El TSJM aborda el recurso formulado contra el Decreto 40/2019, de 30 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones. El Decreto impugnado articula modificaciones en los horarios de apertura de diferentes tipos de locales, y prohibiciones y obligaciones específicas sobre el funcionamiento de equipos o aparatos de música o cualquier otro medio de reproducción audio-musical.

La Sala estudia en primer lugar la falta de competencia de la Comunidad Autónoma sobre medioambiente alegada por la actora, negando este extremo y reconociendo la competencia autonómica para la imposición de restricciones medioambientales de conformidad con su Estatuto y la propia jurisprudencia constitucional (STC 149/1991, de 4 de julio), que reconoce la facultad de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección y de desarrollar la legislación ambiental básica.

En segundo lugar, se analiza la “vulneración del principio de tipicidad y de legalidad de la prohibición de reproducir música antes de las nueve de la mañana”, alegada por la actora, por haberse equiparado, a efectos de infracción, el incumplimiento horario al “incumplimiento de las condiciones de insonorización de los locales”. En este punto la Sala da la razón a la actora, negando la posibilidad de introducir, por vía reglamentaria, una interpretación amplia del término “condiciones de insonorización” también referida al horario.

⁶ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Finalmente, la Sala valora la vulneración del principio de igualdad, alegada por la actora, al imponer una limitación únicamente a dos tipos de actividades, puesto que el resto de las del Catálogo tienen obligación de comenzar la actividad con posterioridad a las 10 horas. En este punto la Sala recuerda que la normativa impone unas condiciones de funcionamiento y de insonorización distintas a cada tipo de actividades y por ello no se pueden establecer comparaciones a los efectos de considerarse infringido el principio de igualdad.

La resolución justifica la competencia autonómica para establecer limitaciones a las actividades, con el objetivo de prevenir la contaminación acústica, y sin que ello suponga una restricción del principio de igualdad o de la libertad de empresa. Ahora bien, impone como límite a esta regulación que respete el principio de tipicidad en la regulación de las infracciones.

3.2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 12 DE JULIO DE 2021: LAS OBLIGACIONES DE LOS EMISORES ACÚSTICOS⁷

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJM analiza en este caso un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra una sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo en el cual se estimaba un recurso de ADIF contra una Resolución de la directora general de Sostenibilidad y Control Ambiental del Ayuntamiento de Madrid que ordenaba a ADIF la adopción de medidas correctoras en el plazo de un mes de las deficiencias detectadas, en materia de ruido y vibraciones, por el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 a su paso por una calle de Madrid.

El conflicto tiene origen en la denuncia de unos vecinos, ante el Ayuntamiento de Madrid, en la que resaltan los ruidos y vibraciones procedentes de los trenes y las molestias ocasionadas en su vivienda. Fruto de un informe de inspección posterior, el Ayuntamiento de Madrid aprecia que los ruidos y vibraciones se corresponden con los generados por el tránsito ferroviario, confirmándose la correspondencia directa entre el paso de trenes y los ruidos apreciados en la vivienda. Como consecuencia de lo anterior se tramita y se resuelve un expediente de medidas correctoras en que se insta a ADIF para que, en el plazo de un mes, adopte las medidas precisas para conseguir que los niveles sonoros generados por el tránsito de trenes de la línea de cercanías C5 y transmitidos a la vivienda no superen los límites fijados en la Ordenanza municipal.

⁷ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

En la sentencia de instancia el juzgado valora que las viviendas son posteriores a la línea de tren, que la Junta de Compensación era concedora de los ruidos, que RENFE, en el trámite de autorización de las viviendas, se inhibió de responsabilidad y daños causados por las vibraciones y ruidos, y finalmente que en el momento de construcción no estaba vigente la legislación en materia de ruido; por ello entiende que la adopción de las medidas correctoras no corresponde a ADIF.

La Sala entra en el análisis del conflicto recordando que la legislación en materia de ruido también se aplica a los emisores acústicos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del ruido. De hecho, la previsión del artículo 12.5 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, dispone que “los titulares de emisores acústicos, cualquiera que sea su naturaleza, están obligados a respetar los correspondientes valores límite” sin excepciones, en relación con la antigüedad de los citados emisores. La Sala recuerda, así mismo, que RENFE no puede inhibirse de las responsabilidades con la simple emisión de un informe, por ser contrario a las previsiones del artículo 12.5 de la Ley del Ruido, porque la exención de responsabilidad no opera en relación a terceros que no fuesen la propia Junta de Compensación, alegando que los niveles de ruido pueden haber aumentado y porque en el momento de finalizar las obras RENFE tampoco realizó controles posteriores para acreditar si en aquel momento los niveles de ruido superaban los límites permitidos.

Por todo ello, estima el recurso contencioso-administrativo y obliga a ADIF a adoptar las medidas correctoras que se consideren pertinentes para limitar el ruido. Ahora bien, en relación con los costes de dichas medidas, la sentencia deja abierta la posibilidad de que ADIF pudiera repetir o accionar contra quien considerara responsable, pues la legislación del sector ferroviario prevé que las obras llevadas a cabo en zona de dominio público y zona de protección que tengan por finalidad limitar el ruido que provoca el tránsito por las líneas ferroviarias sean costeadas por los promotores de estas.

3.3. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (GRANADA), DE 21 DE ABRIL DE 2021: LOS LÍMITES DEL REGLAMENTO SANCIONADOR Y SU RELACIÓN CON LA LEY⁸

En esta sentencia el TSJA analiza una cuestión de ilegalidad planteada por el juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Granada, que considera que la previsión del artículo 58.1.a).2º del Decreto

⁸ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, es contraria a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, al definir como infracción grave "la superación en más de 6 dBA de los valores límites de emisión aplicables establecidos en el presente Reglamento".

En la Ley 7/2007, defiende el juez de instancia, las infracciones muy graves exigen no solo superar los valores límites de emisión acústica sino también que se produzca un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas. El cuestionado Reglamento, en cambio, establece un valor de emisión acústica de referencia sin exigir que se justifique que se pone en peligro grave la seguridad o la salud de las personas, como exige la Ley.

La Sala entra a valorar el conflicto con un análisis del contenido y alcance del principio de la reserva de ley en el derecho administrativo sancionador, recordando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoce que la reserva de ley en el ámbito administrativo sancionador no puede ser tan estricto como en el caso de los tipos y sanciones penales, aunque "se exige en todo caso la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal".

Partiendo de lo anterior, la Sala analiza la cuestionada infracción y pone de relieve que la solución adoptada por el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía que, en el apartado segundo del mismo artículo 58, regula que "con carácter general, a los efectos de lo establecido en el artículo 137 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, se considerará que se produce un daño o deterioro para el medio ambiente o que se ha puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas la superación en más de 6 dBA de los valores límites aplicables". Mediante esta técnica el Reglamento entra a precisar el concepto jurídico indeterminado de la Ley "definiendo unos índices acústicos objetivos y mensurables, creando seguridad jurídica donde existía un margen de subjetividad, con respeto de la antijuridicidad legalmente prevista y del principio de reserva de ley".

Por todo ello, la Sala desestima la cuestión de ilegalidad, al considerarse ajustada a derecho la determinación reglamentaria de los valores límite de emisión acústica, que aportan seguridad jurídica.

3.4. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN (VALLADOLID), DE 27 DE MAYO DE 2021: INACTIVIDAD MUNICIPAL FRENTE AL RUIDO⁹

En este caso la Sala contenciosa del TSJCyL conoce de un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Palencia contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palencia de 10 de julio de 2020. En esa sentencia se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un ciudadano en que se condena a ese Ayuntamiento a llevar a cabo el cierre permanente de las instalaciones deportivas ubicadas en el patio del Colegio Público Jorge Manrique para evitar los ruidos y vibraciones que se transmiten a la vivienda del demandante desde dicho patio.

En la sentencia de instancia se ponía de manifiesto la inactividad municipal, que no había dado respuesta a los numerosos escritos del demandante referidos a los ruidos y molestias que le causaban en su vivienda procedentes del patio del citado Colegio, en especial por la actividad del juego de baloncesto, al colindar la ubicación de una canasta con la pared de su vivienda, lo que también fue denunciado por una asociación de vecinos, que tampoco recibió respuesta del Ayuntamiento.

Entrando en la valoración del recurso, la Sala desestima la primera alegación del Ayuntamiento, que consideraba que no se había efectuado correctamente la apreciación de la prueba practicada. En este sentido, en la sentencia de instancia el recurrente presentó una pericial que acreditaba la superación de los límites permitidos, y en cambio el Ayuntamiento no había desvirtuado el informe pericial ni había llevado a cabo ningún control en vía administrativa, a pesar de las numerosas denuncias.

En relación con la segunda alegación del Ayuntamiento, que afirma que el cierre “permanente” de las instalaciones deportivas del Colegio carece de motivación y apoyo normativo, la Sala también la desestima al recordar que el cierre no es permanente sino únicamente temporal “hasta que se adopten las medidas correctoras suficientes para que las actividades deportivas no superen el límite de ruido establecido normativamente” y limitado a las actividades productoras del ruido.

La Sentencia vuelve a poner de relieve, una vez más, la inactividad municipal en el control de la contaminación acústica, en que literalmente se ignoran las denuncias particulares, un hecho singularmente preocupante cuando el emisor tiene origen en actividades o instalaciones públicas, como es el caso.

⁹ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

3.5. SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 15 DE ABRIL DE 2021: ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD ACÚSTICA EN EL PLANEAMIENTO¹⁰

En el pleito, la Sala del TSJM conoce de la impugnación planteada por una asociación en relación con la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOUM-97 por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Entre los diferentes motivos de impugnación, por lo que aquí nos ocupa, la actora solicita nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por infracción de la legislación relativa a la contaminación acústica.

Según el Ayuntamiento y la promotora, el expediente administrativo consideró que los valores objetivos de calidad acústica eran los propios de las áreas urbanizadas existentes y que la acreditación del cumplimiento de esos objetivos, más exigentes que los establecidos por la legislación estatal posterior, debería hacerse en el Plan Parcial de Reforma Interior.

Por otro lado, la actora afirma, en base a su informe pericial, que se incumplen los objetivos de calidad acústica, con infracción de la normativa de aplicación y con riesgo para el bienestar, salud y calidad ambiental y de vida de los futuros habitantes del área: tanto en relación con la aplicación de una normativa no vigente en el momento de aprobación de la Modificación Puntual, como en la utilización de unos valores de referencia erróneos, como en el cálculo de los niveles de ruido.

Pero a criterio de la Sala, “la cuestión no es si las mediciones de ruido que se han de aplicar son una u otras sino si las medidas que se acuerdan son suficientes para paliar la existencia de ese ruido, pues el estudio acústico está realizado y, con la citada documentación, a criterio de este Tribunal, se ha dado cumplimiento por la Modificación Puntual impugnada a la normativa sectorial vigente cuando se emiten esos informes”. De hecho, la Sala pone el acento en que los informes hacen una remisión al futuro PPRI imponiendo la necesidad de contar con un informe acústico más pormenorizado, pues ya en ese momento se conocerá con mayor exactitud el desarrollo de la modificación y las consecuencias del ruido en las futuras edificaciones.

Según la Sala, el futuro estudio acústico del plan de desarrollo y los proyectos de edificación se ajustarán obviamente a la normativa vigente ya en ese momento de su elaboración y aprobación, sin perjuicio de la actual modificación que, a criterio de la Sala, cumple la normativa vigente en su tramitación.

¹⁰ Se puede consultar el texto de la sentencia en el siguiente [enlace](#) (última consulta, 29 de marzo de 2022).

Por todo ello, desestima el motivo de impugnación en relación con la contaminación acústica, a pesar de que la Sentencia termina anulando la modificación puntual por falta de alternativas en la memoria ambiental y falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica.

4. LAS NOVEDADES LEGISLATIVAS: LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2009, DE 4 DE JUNIO, DEL RUIDO, DE CASTILLA Y LEÓN Y LA LEY FRANCESA PARA PROTEGER EL PATRIMONIO SENSORIAL DE LA CAMPIÑA FRANCESA

Las modificaciones normativas en materia de ruido en España, a lo largo del año 2021, han sido mínimas y se focalizan en la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que incorpora una serie de modificaciones a la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido, de Castilla y León. Se trata de modificaciones menores que buscan armonizar la regulación contenida en dicha ley con el Decreto 38/2019, de 3 de octubre, así como introducir otras modificaciones con el fin de adaptar los requisitos que deben cumplir determinadas actividades que estaban sujetas al régimen de licencia ambiental y han pasado a estar sometidas al de comunicación ambiental.

En cambio, nos parece mucho más interesante una Ley aprobada por la Asamblea Francesa, la Ley nº 2021-85, de 29 de enero de 2021, destinada a definir y proteger el patrimonio sensorial de la campiña francesa. La nueva legislación nace con el objetivo de proteger mejor los “sonidos y olores de la campiña francesa” contra eventuales acciones que persigan definir a los mismos como formas de contaminación.

En este sentido, resulta jurídicamente relevante que la Ley modifique el código ambiental para definir que los sonidos y olores que caracterizan a los espacios naturales son parte del patrimonio común de la nación, lo que proyecta obligaciones en relación con el Estado francés para su conocimiento, protección, desarrollo, restauración, rehabilitación y gestión, y para la conservación de su capacidad de evolución y la salvaguardia de los servicios que prestan que son de interés general, para contribuir al objetivo de desarrollo sostenible.

Por otra parte, la Ley dispone que los inventarios generales del patrimonio cultural en las zonas rurales deben ayudar a conocer y dar a conocer la riqueza del patrimonio inmobiliario y mueble conservado, su relación con el paisaje y, en su diversidad de expresiones y usos, las actividades, prácticas y saberes agrícolas asociados. Esta información debe enriquecer el conocimiento del patrimonio cultural en general y es susceptible de contribuir a la elaboración de documentos urbanísticos.

Finalmente, se regula que, en el plazo de seis meses a partir de la promulgación de la citada ley, el Gobierno someterá al Parlamento un informe en el que se estudie la posibilidad de introducir en el Código Civil una definición de perturbaciones en la vecindad, con la correspondiente acción de responsabilidad, a partir del análisis de la numerosa jurisprudencia sobre conflictos de vecindad, en particular con respecto al medio ambiente en las zonas rurales.

Esta regulación supone de facto una protección de determinados sonidos —como el canto del gallo— que eventualmente podrían ser considerados contaminación acústica, no solo por la vía de la protección del patrimonio cultural, como se había intentado en España en relación con las campanas, sino directamente en la legislación ambiental, al considerar que forman parte del patrimonio ambiental. Una solución que permite moldear la aplicación de la legislación de contaminación acústica a las singularidades de las zonas rurales.

5. CONCLUSIONES

La realidad pospandémica vuelve a poner el foco en los principales problemas ambientales de nuestras ciudades, y con ello reaparece la contaminación acústica, especialmente la producida por el tráfico rodado como protagonista. La realidad corroborada por estudios, informes e incluso por la jurisprudencia del TJUE y el TEDH confirma que los objetivos de reducción del ruido en las ciudades quedan lejos de cumplirse y que el problema, lejos de mejorar, puede incluso empeorar en los próximos años.

Las soluciones no son simples, pero parece evidente que el actual marco regulatorio, a priori, se ha demostrado insuficiente para alcanzar los objetivos de reducción de la contaminación, como reconoce la propia la Agencia Europea del Medioambiente. En este contexto, nos parece interesante la idea, reflejada en diversos documentos, de articular de forma conjunta la lucha contra la contaminación acústica y la contaminación del aire.

En relación con ambas medidas pueden ser de gran utilidad los instrumentos de promoción de movilidad sin emisiones contenidos en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que dispone diversas obligaciones para los municipios de más de 50.000 habitantes o de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes en el aire, como la obligación de establecer zonas de bajas emisiones antes de 2023 o medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo,

asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.

Un correcto desarrollo de estos instrumentos debería permitir introducir restricciones en el uso del vehículo privado en las ciudades y con ello conseguir no solo una disminución de la contaminación del aire, sino también la acústica. Además, si las nuevas medidas de mitigación tienen en cuenta también los impactos positivos de abordar conjuntamente la contaminación del aire y la acústica, las estimaciones de costo-beneficio de aquellas pueden ser más favorables y generar mayores consensos sociales en su implantación.

6. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. Recopilatorios enero-diciembre 2021. Dirigidos por Eva Blasco, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/recopilatorios/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

GARCÍA, Tania; CUSTODIO, Maraluce María. Ruido, olores e impactos visuales: un marco jurídico endeble para la contaminación «olvidada» en México. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 119, 2022. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-ruido-olores-e-impactos-visuales-un-marco-juridico-endeble-para-la-contaminacion-olvidada-en-mexico/> (Fecha de último acceso 05-07-2022).

KHOMENKO, Sasha; CIRACH, Marta; BARRERA-GÓMEZ, José; PEREIRA-BARBOZA, Evelise; IUNGMAN, Tamara; MUELLER, Natalie; FORASTER, Maria; TONNE, Cathryn; THONDOO, Meelan; JEPHCOTE, Calvin; GULLIVER, John; WOODCOCK, James; NIEUWENHUIJSEN, Mark. Impact of road traffic noise on annoyance and preventable mortality in European cities: a health impact assessment. *Environment International*, Vol. 162, 2022.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, Antonio. La pena prevista para los delitos de contaminación acústica y la competencia objetiva para conocer de su enjuiciamiento. *Diario La Ley (Estudios Doctrinales)*, n. 9782, 2021.

- MONTESDEOCA RODRÍGUEZ, Daniel. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: especial referencia a la protección penal de la contaminación acústica. *Diario La Ley (Estudios Doctrinales)*, n. 9775, 2021.
- MORELLE HUNGRÍA, Esteban. La protección ambiental frente al ruido en las ciudades del siglo XXI: el ruido en el mar en ciudades turísticas. En: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción; SOCÍAS CAMACHO, Joana María (Coords.). *La ciudad del siglo XXI: Transformaciones. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2020.
- NAVARRO CARDOSO, Fernando. *El delito de contaminación acústica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 165 p.
- OJUELOS GÓMEZ, Francisco José; ROSSELLÓ I BOERES, Bartomeu. *Derecho al silencio: herramientas jurídico-técnicas contra el ruido*. Salamanca: Amarante, 2021, 233 p.
- OLIVEIRA, Celso Maran de. Ruído ferroviário em área urbana: problema de saúde pública. *Revista Americana de Urbanismo*, n. 3, 2020, pp. 23-55.
- ZABALLOS ZURILLA, María. Responsabilidad por daños a la salud: actos sanitarios y contaminación acústica. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2021, 400 p.