

XORNADAS SOBRE URBANISMO E CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

(Lugo, 13 e 14 de febreiro de 2002)

Isabel Castiñeiras Bouzas

Avogada

Cada día é máis acentuada a tendencia a ter en conta todo o relacionado co, xenericamente chamado, medio natural. Tradicionalmente a contaminación foi, e é, a pedra angular contra a que loitan institucións tanto públicas coma privadas ó querer preservar a calidade de vida. Sen embargo, algunhas contaminacións son tidas pouco en conta por consideralas de menor importancia. A contaminación acústica, o que vulgarmente chamamos ruído, é unha delas e en cambio é unha das máis prexudiciais para a saúde dos seres vivos, tal e como sinala a Organización Mundial da Saúde en reiterados informes.

Con estas xornadas preténdese centra-lo problema que presenta esta situación e sinala-las posibles solucións para palia-lo constante e progresivo aumento deste tipo de contaminación, que lenta pero inexorablemente se vai apoderando do noso medio.

Estas xornadas tiveron lugar en Lugo e foron organizadas pola EGAP, coa Consellería de Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública, xunto coa revista de Dereito Urbanístico e Medio Ambiente.

As xornadas foron inauguradas polo director da Escola Galega de Administración Pública, **Domingo Bello Janeiro**, quen salientou que a contaminación acústica pode provocar danos tanto fisiolóxicos coma psíquicos. Estes prexuízos teñen a súa tradución nuns custos sociais moi elevados, pois ós derivados da atención médica hai que engadírlle-los resultados da diminución no rendemento laboral, as baixas por enfermidade profesional, a depreciación do parque inmobiliario, etc.

Os resultados do ruído proxéctanse nos edificios e monumentos, nos que pode chegar a producir resonancia e fatiga, coa súa conseguinte rotura.

Así mesmo, destacou que en Galicia contamos cun marco xurídico axeitado, a Lei 7/1997, do 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica, que tivo en conta a transcendencia da problemática da contaminación acústica, dotando á nosa Comunidade Autónoma dun marco normativo que harmoniza o dereito dos cidadáns a organizar as súas actividades económicas, productivas e recreativas co gozo de intimidade e descanso dun medio natural axeitado para o desenvolvemento da personalidade.

O primeiro relatorio das xornadas correu a cargo de **Susana Galera Rodrigo**, catedrática de dereito da Universidade Rey Juan Carlos de Madrid, e versou sobre *a garantía constitucional á protección do medio natural. Instrumentos legais de loita contra a contaminación acústica. Competencia das administracións públicas e mecanismos de coordinación e cooperación. Análise da normativa existente*. Esta relatora salientou que debemos ter moi presente o ente local e a concorrência, ó seu xuízo non suficientemente articulada, de competencias executivas autonómicas e locais.

A loita contra o ruído non é algo innovador que parta do artigo 45 da Constitución senón que se viña tratando o ruído desde unha perspectiva individualista en canto inmisión nas propiedades alleas por aplicación do precepto correspondente do Código Civil, é dicir, máis que defenderlo ambiente en si mesmo, o que se estaba a defender era a propiedade.

O Regulamento de actividades clasificadas do ano 61 foi un instrumento normativo enormemente útil con previsións quizais insuficientes pero que foron completadas pola xurisprudencia, e todo isto, asentouse no ordenamento e asumírono as normas autonómicas.

O artigo 45 da Constitución recoñece o dereito de todos a gozar dun medio natural axeitado e o deber de conservalo, e mándalles ós poderes públicos actuacións para a súa tutela, e non é un dereito propiamente dos cidadáns, xa que está situado entre os principios rectores da política económica e social, é dicir, é un dereito que non se lles pode pedi-la súa tutela directamente ós tribunais senón que se require a intermediación dunha lei, como o dereito á vivenda.

Sen embargo, o dereito do medio natural, aínda que está relacionado na Constitución entre os principios rectores da política económica e social, tivo un tratamento privilexiado que nos vén de fóra, desde o ano 1994, do Tribunal europeo de dereitos humanos, nunha famosa sentenza: *López Ostra*. Esta xurisprudencia é fundamental porque senta o que se denomina *contido ambiental dos dereitos fundamentais*, considerándose que hai determinados dereitos fundamentais, entre eles: o dereito á integridade física e moral e o dereito á intimidade persoal e familiar e á inviolabilidade do domicilio que, segundo o Tribunal de Estrasburgo, non se pode desenvolver a súa efectividade, xa que esta depende dun espacio ambiental axeitado.

Unha das conquistas que esta xurisprudencia fixo no noso ordenamento é o feito de que se pode loitar contra a contaminación acústica asociando o medio natural ó dereito fundamental concreto polo procedemento especial de protección dos dereitos fundamentais. Isto produce unha grande avantaxe procesual fronte á vía ordinaria porque se reducen os prazos; en segundo lugar, porque hai unha grande autoridade desa xurisprudencia europea que o ampara, en terceiro lugar, porque as sentencias dictadas por ese procedemento son todas, con independencia da súa contía, susceptibles de apelación ou casación e, en cuarto lugar, porque abre a vía do amparo constitucional.

O que se albisca para un futuro xa se insinúa en recentes pronunciamentos xurisprudenciais como son: a Sentencia constitucional 119/2001 do 24 de maio, e a sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Valencia do 29 de xuño de 1998.

No que atinxe á concorrencia competencial, no ámbito do medio natural en xeral, a concorrencia competencial entre o Estado e a Comunidade Autónoma é extraordinaria. Está delimitado que o Estado ten a competencia para dicta-la lexislación básica e a Comunidade Autónoma a competencia para a lexislación que establece normas adicionais de protección en materia de medio natural. Pero con isto non rematan os problemas porque hai unha confluencia importante de títulos competenciais.

O ente local tamén ten competencias que conflúen no ambiental (artigo 25 da LBRL). Ante esa situación de confluencia competencial, hai en primeiro lugar, un deber de colaboración entre as administracións afectadas. Deber de colaboración que non é meramente un principio deixado ó voluntarismo das administracións intervinientes, senón un deber esixible xuridicamente e que pode dar lugar á nulidade, por exemplo, de normas que descoñezan ese deber (exemplo: os parques nacionais, xa que, se ben a súa declaración lles corresponde ás Cortes, isto non implica necesariamente unha xestión estatal).

A mellor forma de evitar estes conflitos ou solapamentos é articulando a colaboración ou confluencia xuridicamente. Xuridicamente, pó-

dese acudir a fórmulas orgánicas, é dicir, á creación de órganos concretos de coordinación da colaboración (un dos máis coñecidos é o mecanismo das conferencias sectoriais, das que eventualmente resultan plans de actuacións conxuntas, como por exemplo, no ámbito do medio natural, os plans de recuperación de solos contaminados, ou os plans de depuración de augas residuais. A figura dos consorcios, que teñen personalidade xurídica propia; e as mancomunidades previstas na Lei de bases de réxime local). A lexislación autonómica ambiental tamén adoita incluír comisións de participación, non só de administracións senón tamén de axentes sociais. Outra forma de articulación da colaboración é a subscripción dos correspondentes convenios de colaboración. E outra forma, segundo esta relatora, das máis interesantes, é a dos informes, prevista no artigo 60 da LBRL que logo se reproduce en case tódalas normas autonómicas ambientais.

A técnica dos informes implica a tramitación dun procedemento administrativo, da competencia dun órgano administrativo ou autoridade administrativa, que incorpora o pronunciamento doutro órgano ou doutra administración distinta. Actualmente, cando hai un informe doutra administración, o que se está articulando aí é o exercicio de competencias concorrentes, polo que un órgano non pode arrogarse na competencia da outra administración e deixar de pedirlle o informe. Esta relatora entende que neste caso habería un vicio de nulidade por incompetencia. Pero, ademais, debemos ter en conta con respecto a estes informes, a responsabilidade administrativa. Exemplo: teño unha licenza dun concello e logo revóganma. Había un informe doutro órgano autonómico e é ese informe o que estivo indebidamente emitido. Ese informe debería ser negativo e foi positivo. Ese informe incorporouse a unha resolución administrativa local. A min revogáronme ó final, pero que me paguen. ¿Quen paga?, ¿contra quen dirixo a miña acción de responsabilidade?. Isto non estivo ata moi recentemente previsto e resolto de forma expresa no ordenamento coa reforma da Lei 30/92 pola Lei 4/99. Pódome dirixir a calquera delas e logo, entre elas, que repercutan a responsabilidade. Este é un réxime de responsabilidade solidaria por actuacións conxuntas.

En relación coas actividades clasificadas houbo unha discusión tradicional. Cando os entes locais estaban claramente suxeitos a unha tutela estatal non se discutía tanto pero tamén se cuestionaba o feito de que o informe da anterior comisión provincial de servicios técnicos, hoxe do órgano autonómico, é dicir, o informe que debe emitir para as licencias de actividades clasificadas é vinculante para o ente local se se opón ó outorgamento da licenza ou impón medidas correctoras. Isto segue igual en toda a lexislación autonómica de actividades clasificadas: vinculación para o ente local.

Cando un ente local incumpre as obrigas legais que lle corresponden e ese incumprimento ten relevancia sobre o ámbito competencial da Administración xeral do Estado ou das comunidades autónomas, estas outras entidades poden requirir ó ente local para que actúe e poña fin a ese incumprimento, e se non o fai, pode actuar substitutivamente (artigo 60 LBRL). Visto así, semella só un mecanismo de coacción das administracións autonómicas e estatal para que o ente local lle poña fin ó seu incumprimento, pero o precepto ten outra lectura xa que é unha garantía para o cidadán, para que este non vexa lesionados os seus dereitos pola pasividade municipal, de xeito que se esta pasividade municipal subsiste, o cidadán poida dirixirse á Administración autonómica ou á Administración estatal que teña competencias concorrentes nesa materia para que actúen e poñan en marcha o mecanismo do requirimento ou, no seu caso, a execución substitutiva. E se desa pasividade local e logo sucesivamente autonómica ou estatal resultara unha lesión resarcible, tódalas administracións pasivas serán, no seu caso, responsables.

Esta relatora tamén se referiu no curso do seu relatorio ó Proxecto de lei de prevención e control integrado da contaminación, e salientou que este proxecto de lei é a transposición dunha directiva comunitaria. É a lei da autorización ambiental única. Inclúe no seu ámbito de aplicación as autorizacións ata o de agora subsistentes en materia de produción, xestión e incineración de residuos vertidos ás augas continentais; (isto é importante porque estaba a ser competencia das confederacións hidrográficas e agora pasa a ser do órgano autonómico); e os vertidos de terra ó mar.

O proxecto de lei, antes mencionado, define un concepto importantísimo no noso ordenamento que é o das *mellores tecnoloxías dispoñibles*. As licencias de actividades clasificadas non amparan no sucesivo esa actividade de xeito inamovible, de modo que aínda que o titular non incorra en incumprimento exceptúase a posibilidade de esixir novos requisitos. As licencias de actividades clasificadas son licencias case en precario no sentido de que están subordinadas ó mantemento dos requisitos, ó cumprimento de normativas de normas xurídicas posteriores que lles poidan afectar, novas ordenanzas, ó cumprimento de normas que non son propiamente xurídicas que son as normas técnicas ás que remiten as normas xurídicas, normas técnicas que en materia de insonorizacións e ruídos teñen unha incidencia moi importante. Ademais, ultimamente estase subordinando este tipo de actividades a un concepto que son as *mellores tecnoloxías dispoñibles*.

As *mellores tecnoloxías dispoñibles* defínense no artigo 3 do proxecto de lei, e son aquelas que vaian proporcionando o progreso científico e que sexan técnica e economicamente viables. O artigo 8 do mencionado proxecto de lei, di que a Administración xeral do Estado proporcionará

guías estatais por sectores do que se consideran melloras técnicas dispoñibles.

O proxecto de lei establece un sistema de impugnación moderno e acorde con esta interrelación competencial, de xeito que se prevé que se se impugna finalmente a licencia, a autorización única baseándose nun informe emitido por outra administración, o órgano que ten que resolve-lo recurso pásalle a formulación do recurso a quen emitiu o informe e esas alegacións vencéllano na resolución do recurso.

Tamén se referiu ás medidas provisionais no noso ordenamento, cuestión moi debatida porque unhas veces son sancións e polo tanto hai que seguir un procedemento sancionador en sentido estricto; e outras veces, non son sancións, son medidas preventivas. O que ocorría era que ata o de agora non había unha cobertura clara no Regulamento de actividades clasificadas para adoptar esas medidas preventivas que non son sancionadoras.

O segundo relatorio destas xornadas, que tratou o tema do *régime xurídico da regulación do ruído na edificación. Análise das zonas de sensibilidade acústica*, correu a cargo de **Jesús Avezuela Cárcel**, letrado do consello de Estado. Este relator salientou que a partir da Constitución, o artigo 47 alude á idea de vivenda digna e adecuada. Case tódolos tribunais interpretan este artigo xunto co artigo 45 relativo á protección do medio natural. Polo tanto, neste sentido, atopámonos con que a vivenda, ademais de regularse desde o punto de vista económico en canto a unha protección oficial, tamén hai unha especial preocupación pola *calidade de vida*, é dicir, por aspectos que van máis alá de cuestións fisiolóxicas ou aspectos que van máis alá da salubridade sen máis no sentido tradicional do termo.

A Lei de ordenación da edificación, do 5 de novembro de 1999, establece no seu artigo 3 os requisitos básicos na edificación, que podemos separar en tres alíneas ben diferenciadas: por un lado todos aqueles requisitos relativos á funcionalidade, é dicir, cuestións relativas ás condicións espaciais, á mobilidade para os seus habitantes, ó acceso a servizos de telecomunicacións, etc. Nun segundo tramo de requisitos, establece a Lei de ordenación da edificación os relativos á seguridade, á estrutura do edificio, ás saídas para o caso de incendio, ás relativas á seguridade no uso normal do edificio, etc. E nun terceiro grupo establécense os requisitos relativos á habitabilidade, pero entendendo por habitabilidade un termo moito máis amplo có da cédula de habitabilidade. Neste sentido, a propia lei distingue catro subalíneas:

- Por un lado, esíxense requisitos básicos relativos á hixiene, á saúde, á protección do medio natural en xeral.

- En segundo lugar, a protección contra o ruído, de tal xeito que o ruído percibido non poña en perigo a saúde das persoas e lles permita realizar satisfactoriamente as súas actividades.
- En terceiro lugar, refírese ó aforro de enerxía e illamento técnico.
- En último lugar, ós aspectos funcionais que permitan un uso satisfactorio do edificio en xeral.

Este relator fixo referencia ó feito de que en moitas comunidades autónomas existe unha «policía ecolóxica», que é a que se encarga de medellos decibelios, e parece que, se cumprímo-la normativa acústica, é a única que permitiría corrixi-la situación, pero o único que non nos vai permitir é que teñamos a 500 ou 600 mozos nunha concentración porque quizais poidamos prohibirles que beban alcohol pero non que beban CocaCola.

En canto ó réxime xurídico do ruído na edificación, polo que respecta ó réxime comunitario que nos pode afectar, a Comunidade Europea regulou absolutamente todo, curiosamente non existe unha directiva exclusiva relativa ó ruído na edificación aínda que si hai unha proposta de xestión e avaliación de impacto ambiental e hai varias directivas relativas á contaminación atmosférica, pero non unha na que se vencellen estes dous temas do ruído na edificación.

No plano estatal atopámonos cunha amálgama de normas xurídicas diversas, nas que podemos atopar unha regulación do ruído na edificación á marxe da base fundamental que é a Lei de ordenación da edificación. Segue vixente o coñecido Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas (RAMINP), a Lei de protección da contaminación atmosférica de 1972; dentro da Lei de bases de réxime local, no seu artigo 25 faise referencia á obriga dos municipios da regulación deste tipo de materias; así mesmo, no artigo 42 da Lei de sanidade faise referencia ó control dos ruídos; na Lei de protección cidadá e na de espectáculos públicos tamén se fai referencia ó ruído na vivenda, pero desde a perspectiva do ruído no ocio.

A Lei de ordenación da edificación fai referencia a este tema no seu artigo 3 e a un futuro Código técnico da edificación, pero ata que chegue este código, atopámonos cun gran número de normas técnicas que establecen os criterios para a edificación e para o illamento do ruído para a edificación; son as normas básicas da edificación e, concretamente, a norma básica da edificación no ruído é a CA/88. Esta norma básica regúlase por Real decreto do 25 de xullo do 81, modificada no ano 88 por unha orde do Ministerio de Obras Públicas e Urbanismo do ano 88. Dentro destas normas básicas da edificación chama a atención a natureza destas normas. Son normas técnicas, normas obrigatorias, normas imperativas que se regulan como regulamentos pero na maior parte de-

las establécese a posibilidade de que o autor do proxecto poida adoptar prescricións diferentes ás establecidas nestas normas básicas da edificación (e estas desenvólvense á súa vez por medio de normas tecnolóxicas) sempre con tres requisitos:

1. a desimputación de responsabilidade para a Administración, é dicir, baixo a responsabilidade do propio autor do proxecto,
2. sempre que a Administración considere que existen certas singularidades no proxecto,
3. e sempre que se xustifique documentalmente que as modificacións adoptadas, en ningún caso, diminúen os requisitos básicos establecidos na norma básica da edificación.

Estas normas básicas da edificación están desenvolvidas por normas tecnolóxicas e, á súa vez, estas normas tecnolóxicas poden estar desenvolvidas por outras normas que poden elaborar entidades que están homologadas e que non son a Administración.

O Código técnico da edificación non fai máis que recolle-las distintas normas básicas da edificación, aínda que con dúas matizacións: en primeiro lugar, é un texto refundido parcial porque non recolle tódalas normas básicas da edificación senón só os requisitos relativos á estrutura do edificio e os relativos á habitabilidade, en canto á hixiene e protección contra ruídos. Ademais, o Código técnico da edificación ten outra característica especial, e é que na súa elaboración se poderá completar coas esixencias que as administracións competentes nesta materia consideren oportunas. Atopámonos así coa distribución competencial do ruído na edificación entre o Estado e as comunidades autónomas. En segundo lugar, en canto ó Código técnico da edificación, establécese o tema da responsabilidade por parte dos promotores, constructores, etc, polo incumprimento destas normas técnicas. ¿O incumprimento é respecto da norma básica, é dicir, respecto do Código técnico da edificación, ou respecto das normas técnicas estatais ou autonómicas? En principio, para coordinar todos estes temas creouse a Comisión técnica para a calidade da edificación, integrada dentro da Comisión Xeral para a Venda e a Edificación. Esta Comisión técnica para a calidade da edificación intenta, sobre todo, coordina-las esixencias das distintas comunidades autónomas, por un lado, e as esixencias básicas que establecen estas normas básicas da edificación que ata o de agora aínda están en vigor, co fin de que o Código técnico da edificación sexa completado o menos posible despois da súa aprobación.

En canto á lexislación de carácter autonómico, case tódalas comunidades autónomas, con excepción da de Castela a Mancha, Aragón e algunha outra, establecen leis específicas en canto a contaminación acústica. Este é o caso de Galicia. O artigo 6 da Lei galega sobre contamina-

ción acústica, é o que establece o desenvolvemento da regulación do ruído na edificación.

No ámbito local, en materia de contaminación acústica e de ruído na edificación, a maioría das normas estatais e autonómicas sempre aluden ó concello, é dicir, á Administración local como administración maioritariamente competente nesta materia. A Administración local caracterízase basicamente en materia de ruído na edificación pola conxunción da planificación, por unha parte, e, por outra, das ordenanzas municipais en desenvolvemento da lexislación estatal e autonómica que se establece.

Xa pola tarde, **Susana Galera Rodrigo**, catedrática de dereito administrativo da Universidade Rey Juan Carlos de Madrid, ilustrou ós asistentes a estas xornadas cun novo relatorio sobre *o tratamento do ruído na normativa de actividades clasificadas*, e dixo que os trazos esenciais do Decreto do 61, cunha instrucción complementaria contida na Orde do 63 son os seguintes:

- O artigo 1 define o ámbito de aplicación do decreto.
- O artigo 3 define como actividades molestas as que producen incomodidade por ruídos ou vibracións.
- O artigo 4 remite ás ordenanzas locais e ós plans de urbanización a concreción dos emplacementsos.
- O artigo 11 subordina o outorgamento de licencias a que se implanten as medidas correctoras que se xulguen necesarias despois desa visita de comprobación previa ó funcionamento plenamente legalizado.
- Nos artigos 36, 37 e 38 establece unhas sucesivas inspeccións que poden dar lugar á adopción dunhas sucesivas sancións, entre elas o peche, e, sen embargo, non prevé que se adopten medidas preventivas de suspensión sen que estean conectadas a un procedemento sancionador. Isto si o fai a lei galega de protección contra a contaminación acústica e tamén as modernas normas autonómicas. A xurisprudencia vén xustificando esta facultade dos concellos de adoptar medidas preventivas, nun xenérico poder de policía, conectado coa potestade de ordenanza que, con carácter xeral, lle atribúe como competencia propia a Lei de bases de réxime local.

Outra cousa que non tiña o antigo regulamento era qué ocorría nos casos nos que se outorgue a licencia, o titular non incumpre os termos da licencia pero hai unha modificación normativa posterior, hai unha ordenanza ou noutra norma hai un cambio de norma técnica. Isto revestíuse da categoría de que estas licencias son licencias de tracto sucesivo

que están permanentemente subordinadas ó cumprimento da normativa vixente en cada momento (sen que haxa ningunha previsión de subordinación no regulamento do 61). Na Lei 1/95 de protección do medio natural de Galicia hai unha definición similar aínda que algo distinta da *actividade molesta*, é unha norma máis moderna e estas actividades están suxeitas a unha avaliación de incidencia ambiental que se configura como unha competencia autonómica delegable nos concellos. No artigo 29 pretende a Lei xeral de protección ambiental de Galicia, configurar unha inspección ambiental única, e despois deste loable propósito de pretender unifica-la inspección ambiental, rapidamente frustra os seus obxectivos cando di «sen prexuízo de...», que se refire ás funcións inspectoras que corresponden a outros órganos sectoriais e das inspeccións que corresponden ós órganos locais.

No artigo 30 desta norma atribúeselles ós inspectores facultades de acceso sen previo aviso e sen identificación ós locais que deben inspeccionar, configurándose logo como infracción, (moi grave, grave ou leve) o obstaculiza-las facultades inspectoras.

O Decreto 156/1995 de inspección ambiental, desenvolve o artigo 29 da Lei do 95 que se refire á inspección ambiental única. A inspección ambiental faise depender da Secretaría Xeral para a Protección Civil ó Medio Ambiente, salvando a inspección da Administración local. Reitérase a condición de *axentes da autoridade* dos funcionarios inspectores e a súa facultade de acceso libre e sen previo aviso ós locais que deban inspeccionar. Prevense as inspeccións *ex ante* e *ex post* ó outorgamento das oportunas autorizacións e durante o funcionamento. Outórgaselles ás actas de inspección presunción de veracidade, o cal non supón que non admitan proba en contrario e establécese como obxectivo das funcións inspectoras o verifica-lo cumprimento continuado da normativa de actividades clasificadas que sexa aplicable (desde normas autonómicas, estatais e eventualmente comunitarias, ordenanzas, normas técnicas). No artigo 46 deste decreto prevese a execución substitutiva do órgano autonómico nunha redacción moi similar á do artigo 60 da Lei de bases de réxime local. É dicir, cando o ente local non incumprira as súas obrigacións legais e ese incumprimento afectara á súa vez ás competencias da Administración Xeral do Estado e da Administración autonómica, estas poderían requirila para que cumpra e, se non cumpre, atráense á competencia da que se trate.

Esta relatora fixo un inciso teórico a propósito da remisión que lles fai a normativa de actividades clasificadas ás ordenanzas para a concesión dos emprazamentos das actividades clasificadas, se ben di o regulamento estatal que as insalubres e perigosas deben respectar en todo caso a distancia dos 2000 metros ó núcleo de poboación; non así as molestas, segundo o regulamento estatal. Remite ás ordenanzas para os em-

prazamentos e os outros requisitos que lle sexan aplicables ás actividades clasificadas. A ordenanza é unha norma regulamentaria, unha disposición de carácter xeral suxeita ás previsións do ordenamento xurídico, sempre que a lei non invada as competencias dos entes locais; neste caso non ten por qué a ordenanza respectar esa lei. Outra cousa é que unha ordenanza debe respectar sempre o principio de reserva de lei e non pode regular materias constitucionalmente reservadas á lei, ou incorporadas nesta, sempre que a lei non invada as súas competencias. Outro dos límites sinalados para as disposicións de carácter regulamentario é a prohibición da derogación singular dos regulamentos, o respecto da xerarquía normativa e, tamén, a prohibición das reservas de dispensación e o respecto do ordenamento xurídico en xeral. A competencia para verificar se a ordenanza é compatible co ordenamento xurídico correspóndelle ó xuíz do contencioso-administrativo. Aquí hai unha novidade: cando o xuíz do contencioso-administrativo, axuizando a legalidade dun acto, se atopa con que ese acto non é conforme a dereito porque aplica unha norma que ó mesmo tempo non o é, entón sería nula a norma, é dicir, a disposición municipal, e tamén o acto municipal, pois ben, a novidade na Lei 29/98 da xurisdicción contencioso-administrativa, é que cando o xuíz se atopa con ese acto ilegal, que é ilegal porque aplica unha norma ilegal, ten ou ben que declara-la ilegalidade da norma tamén, ou ben cando non é competente para pronunciarse sobre a ilegalidade da norma, debe formula-lo que se denomina a *cuestión de inconstitucionalidade* ante o tribunal competente.

Finalmente esta relatora fixo unha análise da xurisprudencia sobre o tema: sobre a emisión de ruídos por un campo de tiro, sobre a distancia ata un núcleo de poboación, etc.

A continuación, **Luis Sáinz Fillola**, xefe do Servicio de Calidade Ambiental da Delegación Provincial da Consellería de Medio Ambiente en Lugo, fixo unha *análise da Lei 7/1997, do 11 de agosto, de protección da contaminación acústica*. Este relator salientou que aínda que nun principio semella que esta lei non ten concatenación aparente con outras disposicións técnico administrativas, si que a ten. Así, os artigos 3, 9 e 10 desta lei, circunscriben que a competencia en materia de ruídos é municipal, en concordancia coa Lei 7/85 de bases de réxime local e a Lei 14/86 xeral de sanidade, no contexto das responsabilidades ambientais. Así mesmo, tamén está en relación co Decreto 2414/61, polo que se aproba o regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas.

No título II, capítulo primeiro, artigos 29 ó 37, temos un vencellamento técnico administrativo, en relación coas solicitudes de Licencia de actividade municipal, describindo o procedemento administrativo, a so-

licitude de informe e cualificación da actividade pola extinta Comisión provincial de servizos técnicos¹; así como as vistas de comprobación.

Tampouco podemos esquecer-lo artigo 7 do mencionado Decreto 2414/61, respecto das competencias da referida Comisión provincial de servizos técnicos = delegado provincial da Consellería de Medio Ambiente:

- Informa-las ordenanzas e regulamentos municipais, no que se refire ás actividades obxecto do presente regulamento...
- Proponerlles ós alcaldes as medidas que estimen pertinentes naqueles casos en que, sen que exista petición de parte interesada, considere oportuno a implantación de determinadas medidas correctoras en actividades exercidas nos respectivos termos municipais.
- Os informes que para a cualificación de actividade emita a Comisión = Delegación, serán vencellantes para a autoridade municipal no caso de que impliquen denegación de licencias ou a imposición de medidas correctoras das molestias ou perigos de cada actividade.

Por outra banda, o artigo 4 da Lei 7/97 dinos que «as actividades que sexan susceptibles de producir ruídos e/ou vibracións, deberanse someter ó procedemento de avaliación de incidencia ambiental –*figura técnico administrativa, recollida na Lei 1/95, de protección ambiental de Galicia*, que se ben non foi desenvolvida regulamentariamente, é perfectamente asimilable ó RAMINP– e que efectuara un estudio xustificativo do cumprimento das medidas establecidas».

Tamén debemos ter en conta o Decreto 156/95 de inspección ambiental, que no seu capítulo II, artigos 16 ó 20 da referida disposición, fai mención expresa –en concordancia co explicitado no Decreto 2414/61– a que os concellos velarán polo cumprimento do contido do proxecto técnico e medidas correctoras impostas no informe e cualificación dunha actividade do Ilmo. Sr. delegado da Consellería de Medio Ambiente, mediante unha inspección realizada para o efecto e a copia da acta, levantada para o efecto será remitida á mencionada delegación e recollida na Lei 7/97, no seu artigo 4, punto 5.

O artigo 193 da Lei 5/97, do 22 de xullo, de Administración local na Comunidade Autónoma de Galicia, recolle a colaboración, cooperación e auxilio, entre as administracións, polo tanto o apoio técnico, fiscalización de ordenanzas municipais e todo aquilo que se deriva da aplicación da Lei 7/97, pódense obter dos órganos da Administración da Xunta de Galicia (Consellería de Medio Ambiente), os ditos auxilios, sen menoscabos da competencia outorgada.

¹ Na actualidade, competencia conferida ós Ilmos. Srs. delegados provinciais da Consellería de Medio Ambiente, segundo o Decreto 482/1997, do 30 de decembro, publicada no D.O.G. do 04.01.98.

A Lei 1398/93, do 4 de agosto, pola que se aproba o Regulamento do procedemento para o exercicio da potestade sancionadora, en concordancia cos ilícitos tipificados na Lei 7/97.

Como marco integrador de tódolos procedementos administrativos, descritos anteriormente, contamos coa Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común.

O segundo día destas xornadas principiou co relatorio de **Fernando López Ramón**, decano da Facultade de Dereito da Universidade de Zaragoza, que tratou sobre a *planificación urbanística como instrumento de prevención da contaminación acústica: réxime das determinacións dos plans urbanísticos e os estándares urbanísticos*. Este relator salientou que estamos demasiado acostumados a non leva-las normas á práctica. En materia de ruído, hai colectivos moi sensibles como, por exemplo, a xuventude, e por iso calquera medida que se tome debe ser ben estudiaada e susceptible de levarse á práctica.

O comportamento fundamental de tódolos ordenamentos xurídicos para loitar contra o ruído foi consideralo unha actividade molesta, unha actividade que producía incomodidades, fronte á cal non só se previron técnicas de reacción administrativa, senón tamén técnicas civís, de dereito privado que, ás veces, son máis efectivas.

En canto ás fontes, cando se fala dos distintos sectores de intervención administrativa ten sentido sobre todo para facerse cargo das evolucións experimentadas e, cada vez máis, cando se trata de temas ambientais. En temas ambientais as fontes xurídicas reguladoras, cada vez máis, non son exclusivamente nacionais. Así como acadamos unha gran revolución no sentido de facer que a Constitución sexa a norma xurídica aplicable en todo tipo de debates, temos unha cuestión pendente que é a internalización do dereito internacional, porque o dereito internacional proporciona cada vez máis instrumentos directamente aplicables ós cidadáns.

As fontes de dereito internacional relativas ó ruído son escasas pero formulan no seu contido importantes e relevantes compromisos da comunidade internacional. Por unha parte están tódolos acordos de Xenebra que parten do ano 58, relativos á homologación de vehículos a motor; e a partir destes acordos internacionais apróbanse uns regulamentos, concretamente os referidos ós aspectos acústicos dos vehículos, que son os regulamentos números 9 e 28 que regulan a homologación do ruído en xeral dos vehículos automóbiles e concretamente a homologación dos avisadores acústicos dos vehículos. Estes acordos internacionais están incorporados en España por uns decretos dos anos 72 e 74, foron ratificados xa hai anos. Tamén dispoñemos do Convenio sobre aviación ci-

vil de Chicago de 1944 que orixina unha serie de recomendacións da OACI (Organización da Aviación Civil Internacional) que están na orixe dos contidos de case tódalas directivas da Comunidade Europea en materia de loita contra o ruído do tráfico aéreo e tamén na orixe do contido da normativa estatal sobre a materia.

Este relator resaltou que no dereito internacional non atopamos unha resposta xeral ó problema dos ruídos. Parece que se trata dun problema de ámbito local. Do dereito internacional vénnos un formulamento, que acolleu o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos no caso López Ostra de 1994, e que é un formulamento que relaciona os dereitos á intimidade coa disciplina do ruído, e que chega á conclusión de que os dereitos á intimidade protexidos nunha convención de dereitos humanos clásica, como é o Convenio Europeo de Dereitos Humanos dos ano 50, eses dereitos, a intimidade domiciliaria, poden resultar alterados por contaminacións, entre outras, de tipo acústico, que fagan imposible a vida íntima nas vivendas ou nos locais baixo a dependencia dunhas determinadas persoas.

A partir desta xurisprudencia o ruído deixa de ser unha simple molestia obxecto de reaccións individuais e o poder público ten que configurar un sector de loita activa contra o ruído con diversas técnicas de intervención administrativa.

O dereito da Comunidade Europea é tamén dereito internacional pero está totalmente asumido na nosa Constitución desde o ingreso de España nas comunidades europeas. Aínda é escaso o nivel de compromiso que atopamos na normativa europea aprobada. A normativa europea de dereito de loita contra o ruído componse, sobre todo, por un gran número de directivas que fixan os niveis de emisión dos máis variados enxeños que poidan imaxinar: de avións, vehículos, máquinas cortadoras de céspede, etc. Ás veces, o seu contido concreto sobre os niveis de ruído está condicionado por unha necesidade que está na orixe da Comunidade Europea que é o tema de liberaliza-lo comercio dos produtos. En xeral, son directivas que non lles permiten ós estados establecer niveis máis intensos de protección porque se entende que son directivas que non só protexen o medio natural senón que garanten tamén o comercio deses produtos en toda a Unión Europea.

Na Comunidade Europea hai indicios dun cambio profundo. Nese sentido camiña unha directiva do ano 86 sobre protección dos traballadores fronte ó ruído. Esta directiva incorpórase ó dereito español polo Decreto 1316/1989 e afecta a unha gran masa de cidadáns que durante o seu traballo diario se poden ver afectados por altos niveis de contaminación acústica. Introduce unha liña que non está directamente relacionada co tema urbanístico porque se refire a actividades dentro dos lugares de traballo. Na mesma liña, dentro da Comunidade Europea, atopámonos

co Libro Verde en materia de ruído aprobado en 1996 e da proposta dunha directiva xeral sobre avaliación e xestión do ruído ambiental. Isto xa é outra cousa porque se nos está formulando a introducción de medidas harmonizadoras, mapas de ruído obrigatorios en tódalas poboacións que superen determinados niveis de ruído que establece a directiva, e estásenos a formular tamén unha sistematización de tódalas medidas de intervención. O Libro Verde e a proposta de directiva clasifican as técnicas de loita contra o ruído e refírense ata a sete grupos de técnicas:

1. Normativa de emisión.
2. Homologación.
3. Introdución de criterios de calidade sonora.
4. Adopción de medidas infraestructurais relativas ás distintas obras públicas.
5. Introdución de instrumentos económicos, é dicir, utilización do instrumento tributario con fins fiscais.
6. Outra das liñas de actuación son os procedementos operativos, como por exemplo: a restricción do número de vehículos, obrigación de utilizar produtos menos ruidosos.
7. Medidas de información e educación, nas que máis hai que insistir para conseguir que cambien as mentalidades e así acada-lo cambio dos comportamentos.

En Italia e Francia atopámonos ultimamente con respostas completas á problemática xurídica de loita contra o ruído. En Francia aprobouse no ano 92 a Lei de defensa fronte ó ruído que hoxe está integrada no Código ambiental do ano 2000. Os franceses dispoñen dun Código ambiental, é dicir, teñen toda a materia relativa ó medio natural nun libro. Aquí téñense feito normas xerais de protección do medio natural que non evitan a necesidade das normas sectoriais. Italia tamén conta cunha lei marco do ano 95.

En canto á evolución do dereito español, este relator salientou que o proceso de cambio está sendo acelerado, en primeiro lugar porque a conexión constitucional, a idea de que os dereitos á intimidade teñen que ver co ruído, é unha idea moi arraigada na nosa doutrina, é máis, o caso *López Ostra* púidose producir no noso país porque o mundo xurídico aquí está moi sensibilizado con ese tema. O formulamento de que hai que protexerse da contaminación acústica a través da vía dos dereitos fundamentais á intimidade foi admitido polo Tribunal Constitucional na Sentencia 119 do ano 2001. Tamén a xurisprudencia do Tribunal Supremo vai neste sentido.

Na lexislación do Estado a consideración do ruído veu sendo sempre máis modesta que a que atopamos nos formulamentos xurisprudenciais.

En moitas ocasións o máis eficaz é a acción directa ante os tribunais de xustiza cívís, por exemplo, no caso de que nos moleste o ruído que fai o aire acondicionado do veciño. Pero cabe, non obstante, a intervención administrativa que vén incluíndo entre as actividades molestas a derivada das incomodidades que producen certas actividades ruidosas. No nomenclátor anexo ó regulamento de actividades molestas, enúncianse ata 45 actividades que se consideran molestas por ruídos, pero é unha enumeración meramente exemplificativa, é dicir, non esgota os supostos. O regulamento de actividades molestas dá lugar a unha serie de prohibicións xerais, ó mecanismo da licenza especial.

A partir de aquí a evolución pasa pola introducción de regras especiais. Primeiro, no ano 68, foi para poboacións con altos niveis de ruído. No ano 89 prodúcese a incorporación da Directiva comunitaria europea sobre o tema do ruído nos lugares de traballo. A partir do ano 90 introdúcese algunhas medidas de zonificación aérea. Nos anos 90 o tema do tráfico e vehículos a motor foi obxecto de actualización e conta con técnicas axeitadas: a homologación, a certificación e a inspección técnica de vehículos. Introdúcese tamén toda a normativa comunitaria europea sobre a homologación de distintas máquinas. Pero o que non atopamos é unha loita unitaria, unha loita eficaz. Parece que unha normativa básica na materia tería que establecer unhas cantas regras comúns en todo o Estado. Polo de agora non hai máis ca un borrador de lei básica, borrador que non ten data pero que é de principios do ano 2001 e no que atopamos unha serie de disposicións que non acaban de verse ben vertebradas, parece que están un tanto dispersas: sobre áreas, sobre emisores acústicos, etc.

As comunidades autónomas adoptaron solucións moi variadas: atopamos na normativa autonómica medidas preventivas en relación con certificacións e homologacións, medidas moi interesantes, como por exemplo na lei galega en relación coa iniciativa privada, actuacións un tanto dispersas en relación con sectores especialmente ruidosos, sobre todo o tema das actividades recreativas que é o que dá lugar a maiores intentos de imaxinación normativa por parte das comunidades autónomas, tamén, aínda que en menor medida, o tema do ruído ligado a determinados transportes e, por último, a novidade son as técnicas urbanísticas que se introducen sobre todo pola zonificación, os mapas de ruído e a técnica máis novidosa é a das zonas saturadas. Por último, o que si se produce en tódalas comunidades autónomas é un impulso das medidas de disciplina.

O problema é que moitas destas novidades están en regulamentos nos que normalmente a súa ancoraxe normativa está no regulamento de actividades molestas, que é realmente un regulamento preconstitucional. Esta é unha materia na que se debe proceder a aprobar leis que regulen o

tema da contaminación acústica, como a galega e tamén teñen cabida as ordenanzas municipais adoptadas por algúns concellos.

O derradeiro relatorio destas xornadas correu a cargo do mesmo relator: **Fernando López Ramón**, decano da Facultade de Dereito da Universidade de Zaragoza, e versou sobre *o réxime xurídico do estudio acústico de proxectos de obras e instalacións e efectos sobre o réxime urbanístico*. López Ramón salientou que as modernas técnicas de loita contra o ruído oriéntanse en dous grandes sentidos: un é a selección de determinadas actividades conflictivas como son o tráfico aéreo, tráfico de automóbil e actividades de ocio, que requiren un conxunto de medidas de actuación; e, por outro lado, as medidas tipicamente urbanísticas.

As actividades de ocio constitúen unha fonte moi importante de ruído e de inseguridade. Beato Espejo di que «está comprobado que a aglomeración de persoas na vía pública a altas horas da madrugada se debe, en grande medida, a que os bares, terrazas, pubs e discotecas instalados en zonas de movida permiten que as bebidas adquiridas dentro do establecemento se consuman fóra sen reparar nos danos a terceiros, físicos e psíquicos, que de feito produce isto». O problema, pois, non é que abran ata tarde, senón que as bebidas se consuman no exterior.

Outra forma de razoar en canto ó mesmo problema vese no Auto do Tribunal Supremo do 12 de maio de 1989, no que «se denega a suspensión dunha licenza de apertura dun local porque non aparece acreditado que as molestias que din sufrirlos veciños das comunidades de propietarios apelantes sexan consecuencia directa das actividades levadas a cabo no local de autos, ou o sexan, pola contra, das aglomeracións das persoas e vehículos que se forman na vía pública nas inmediacións do local; cuestión esta de policía urbana que certamente excede do ámbito do presente recurso».

Trátase de dúas maneiras distintas de ve-lo problema: Beato di que os locais contribúen ó ruído permitindo que as bebidas se saquen ó exterior, facilitando vasos de plástico, etc. Por outra banda, o Tribunal Supremo di que non é cousa do dono do local o que pase fóra deste, trataríase máis ben dunha cuestión de orde pública que lle compete ó concello. Este relator manifesta a súa desconformidade coa visión que ofrece o Tribunal Supremo, porque pensa que non é certo que os locais de ocio sexan alleos a este tipo de concentracións. De feito, nalgúns comunidades autónomas (Navarra, Murcia) xa se esixe que o proxecto para pedi-la licenza de apertura deste tipo de locais, debe considerar expresamente as molestias que se poidan ocasionar por ruídos nas inmediacións do lugar. Outras comunidades, como Castela-León, establecen directamente unha regulamentación moi detallada sobre os equipos musicais. Outras comunidades regulan con maior detalle a apertura de novos locais con música ou

que poidan producir maiores alteracións de ruído. Este non só é un problema de loita contra o ruído, senón que a loita contra o ruído asociado á movida está reflectindo un problema de orde pública, polo que debería intervi-la policía municipal.

O urbanismo aquí ten pouco que dicir. Moitas cidades costeiras optaron por concentrar este tipo de establecementos nun determinado lugar da cidade, separado da zona residencial. Isto ten un risco porque cando se concentran tódalas actividades recreativas nunha zona pode haber unha certa tendencia á marxinalidade. Esta non parece a mellor solución.

En canto ás técnicas de ordenación urbanística, este relator salientou que son outro compoñente importante da loita contra o ruído. Estas medidas son moi sinxelas. Incorpórase o tema dos niveis sonoros, así, en tódalas normas das comunidades autónomas, tanto regulamentarias coma legais, establecéronse niveis sonoros en función de dous parámetros: se o lugar desde o que se practica a medición é o interior ou o exterior dos edificios e, o segundo parámetro é o uso característico da zona (residencial, industrial, turística...). No xeito de establece-los niveis na lexislación, atopamos que as comunidades autónomas teñen dúas formas de comportarse: en primeiro lugar, atopamos comunidades autónomas que establecen niveis xerais. Isto é o máis progresista, en principio. Son niveis que se establecen directamente no regulamento, ou norma que regula a materia, de carácter homoxéneo para tódalas zonas dun determinado tipo. Isto con independencia de se se pon ou non en marcha unha nova actividade. Este sistema atopámolo nas Baleares, Navarra, Castela-León e Extremadura. No sistema galego, murciano, madrileño, os niveis parece que se deseñan como niveis aplicables ás novas actividades ruidosas, é dicir, son un límite zonal determinante da posible saturación acústica, co cal, con independencia das antigas actividades, pódese incidir sobre elas en relación cos seus niveis de emisión que normativamente sexan aplicables a cada fonte, pero cando o resultado que se produce pola acumulación dunha nova fonte de ruído é a superación do nivel aplicable na zona, entón actúase só en relación coa nova actividade. Quizais sexa esta unha solución máis aplicable aínda que non deixa de producirmos incorfomidade porque deberíamos introducir mecanismos urbanísticos de redistribución, de equidistribución.

Os niveis sonoros condicionan, en definitiva, a cualificación do solo. A máis decidida conexión entre os niveis sonoros e as técnicas urbanísticas atopámola nos decretos murciano e madrileño dos anos 98 e 99 respectivamente. No caso murciano, ó plan xeral de ordenación urbana obrígaselle a que incorpore información, medidas de ordenación e de corrección dos niveis sonoros. Os usos do solo deben distribuírse entre as distintas zonas sen supera-los niveis que establecera a norma e o planeamento de desenvolvemento para todo tipo de solos require de infor-

mación previa, de xeito que a Consellería de Medio Ambiente debe emitir un informe previo. Ademais, toda nova edificación debe garanti-lo cumprimento dos niveis interiores aplicables. Cando as zonas exceden os niveis sonoros, a regra que se está xeneralizando é a declaración desas zonas como saturadas. Son mecanismos especiais de intervención para acadar a observancia dos niveis sonoros. Cando a degradación é moi alta adoita levar consigo a esixencia dun plan especial de rehabilitación sonora.

Para rematar a súa intervención fixo un repaso esquemático do Anteproxecto da lei estatal.

Estas xornadas foron clausuradas por **Domingo Bello Janeiro**, catedrático de dereito civil e director da EGAP, que dixo que é necesario concienciar a toda a cidadanía para erradicar entre todos a contaminación acústica, avogando tamén pola aplicación sistemática da normativa vixente e que, ademais, en Galicia estamos á cabeza nesta materia por contarmos cunha lei autonómica que a regula. 