

I. ANTECEDENTES

La contaminación por ruidos constituye un importante problema que afecta a la salud y a la calidad de vida de las personas, y viene siendo en años sucesivos el motivo más frecuente de las quejas relativas a problemas ambientales que se presentan ante esta Institución. Por este motivo, en el año 2000 presenté ante las Cortes de Aragón un Informe Especial relativo a problemas de ruidos y vibraciones en nuestras ciudades, para cuya elaboración se encuestó a 51 Ayuntamientos con el fin de conocer la situación existente, los medios humanos y materiales destinados a su control, y las estadísticas sobre expedientes sancionadores.

El referido Informe Especial finaliza con unas conclusiones en las que se realizan recomendaciones y sugerencias a las distintas Administraciones implicadas, que fueron mayoritariamente aceptadas.

Durante el pasado año 2001 el ruido continuó siendo el principal problema ambiental objeto de queja ante esta Institución, y especialmente durante el verano, por tratarse de una época del año en que se desarrollan más actividades de ocio al aire libre, se amplían los horarios de apertura de algunos establecimientos, aumenta la ocupación de las calles en horario nocturno, se incorporan los ruidos producidos por los equipamientos de refrigeración, entre otros, añadiéndose además la circunstancia de que el calor obliga a abrir las ventanas de las viviendas, en detrimento del aislamiento acústico de las mismas.

Por todo ello, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, con fecha 7 de agosto de 2001 acordé iniciar expediente de oficio para conocer las actuaciones municipales realizadas en esta materia en los Ayuntamientos de las poblaciones mayores de 10.000 habitantes de Aragón, con la finalidad de llevar a cabo las gestiones oportunas de información y mediación, expediente que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado. Dichos Ayuntamientos son los siguientes:

En la provincia de Huesca: Huesca, Jaca, Barbastro, Monzón y Fraga.

En la provincia de Zaragoza: Zaragoza, Calatayud, Ejea y Tarazona.

En la provincia de Teruel: Alcañiz y Teruel.

ANTECEDENTES DE HECHO

Una vez asignada la tramitación del expediente a la asesora D^a. Nuria Gayán, se remitió con fecha 14 de septiembre una petición de información a los

11 Ayuntamientos antes citados, en la que se solicita un informe escrito sobre la cuestión, la remisión de un ejemplar de la Ordenanza Municipal de aplicación en cada Ayuntamiento, e indicación de si en los últimos dos años se han incrementado los medios materiales y humanos destinados al control de este problema.

Así mismo, se solicitó que se cumplimentasen los datos siguientes para el período comprendido entre el 1 de junio y el 15 de septiembre de 2001:

- Nº de denuncias recibidas por ruidos.
- Nº de actuaciones de oficio realizadas.
- Causa de unas y otras: actividad productora del ruido y ubicación de la misma.
- Nº de expedientes sancionadores iniciados en dicho período
- Nº total de expedientes que se encuentran en trámite a fecha 15-9-2001, señalando la fecha de inicio de los mismos.
- Estadística de las mediciones de ruido efectuadas y cuántas de ellas han sobrepasado los límites legales, señalando la actividad productora del ruido y su ubicación.

En lugar de reproducir uno por uno los informes recibidos, dado su elevado número y considerando que todos responden a las mismas cuestiones concretas, para una mejor exposición de los resultados obtenidos se han incorporado en una tabla, que se presenta en las páginas siguientes. También se hace constar la fecha de recepción del informe correspondiente, que oscila entre septiembre de 2001 y mayo de 2002, con demoras importantes, durante las cuales se fueron enviando varios escritos recordatorios (el último de ellos el pasado 11 de enero de 2002). El único Ayuntamiento del cual no se ha recibido respuesta ha sido el de la ciudad de Zaragoza.

INFORMACIÓN SOBRE CONTROL DE RUIDOS POR LOS AYUNTAMIENTOS MAYORES DE 10.000 HABITANTES EN EL PERÍODO ESTIVAL DEL AÑO 2001.

AYUNTA- MIENTO(*)	Estrategia contra la contaminación acústica	Medios Materiales y humanos	Estadística de denuncias y expedientes tramitados
<p>HUESCA (abril de 2002, con datos del 2º semestre de 2001)</p>	<p>Normativa: Nueva ordenanza municipal sobre el ruido (B.O.P.Hu 16/05/01), más restrictiva y precisa en los aspectos técnicos y legales. Cuenta con mapa sonoro.</p> <p>Convenio con la Universidad de Zaragoza (grupo de vibroacústica) para el asesoramiento técnico y formación a funcionarios y a profesionales.</p> <p>Medidas que van a emprenderse:</p> <p>Control sistemático del ruido emitido por vehículos</p> <p>Control del ruido generado por actividades.</p> <p>Exigencia de estudios acústicos previos a la concesión de licencia de actividad.</p> <p>Sistema de mediación amistosa para resolver problemas de ruido de vecindad.</p> <p>Limitar el uso de sirenas, alarmas, etc.</p> <p>Coordinación entre las áreas municipales implicadas.</p>	<p>Importante inversión en equipos en los años 2000 y 2001, por más de 41.000 euros.</p> <p>En 2001 se ha incorporado un técnico para seguimiento de contaminación acústica y actividades, más 12 nuevos agentes de Policía Local.</p> <p>En mayo y septiembre de 2001, se realizaron cursos sobre contaminación acústica y medición, para policías locales (asistieron también 2 agentes de Monzón).</p> <p>En noviembre y diciembre cursos a 49 profesionales.</p>	<p>Período: junio a diciembre de 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 denuncias a establecimientos de hostelería, 14 de ellas dieron altos niveles de ruidos y 14 expedientes sancionadores. • 22 inspecciones a establecimientos de hostelería, comprobando condicionados de la licencia. También diversas notificaciones por actuaciones en directo y puertas abiertas. • 12 establecimientos en trámite de caducidad de la licencia. • 23 mediciones por molestias entre vecinos (se someten a arbitraje). Entre ellas: 26% intolerables (exceso de ruido superior a 12 dB) 30% ruidosos: Exceso entre 6 y 12 dB. 35% poco ruidosos: Exceso de nivel menor o igual a 6 dB. 9% no ruidosos: no sobrepasan los niveles legales. • 8 denuncias por aparatos extractores de aire, aire acondicionado, etc., se exigieron medidas correctoras. • 2 denuncias por vibraciones, pendientes de inspección. • 257 controles a vehículos, de ellos 22 infracciones graves (todos ellos ciclomotores) con retirada del vehículo.

(*): Y fecha del informe

AYUNTA MINETO (*)	Estrategia contra la contaminación acústica	Medios Materiales y humanos	Estadística de denuncias y expedientes tramitados
JACA (febrero 2002)	Normativa: Ordenanza Municipal, en B.O.P.H. de 8 de julio de 1992.	<p>Adquisición de un equipo de medición en junio de 2001.</p> <p>Curso de capacitación al personal municipal para su manejo.</p> <p>No aumento de personal en los últimos 2 años.</p>	<p>Período: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001.</p> <p>71 denuncias recibidas por ruidos. De ellas: 45% por el volumen de música de disco-bares. 10% por música y ruidos de locales juveniles 8% por ruidos de terrazas de bares 8% por música de actuaciones Festival Folklórico en carpa 6% por jóvenes músicos en la calle 13% otros (ruidos vecinales, obras, ruidos de máquinas)</p> <p>3 actuaciones de oficio, por exceso de horario de cierre en bares.</p> <p>5 expedientes sancionadores iniciados en ese período. Ninguno en tramitación a fecha 15 de septiembre.</p> <p>6 mediciones de ruidos realizadas, 2 de ellas con resultado superior al permitido.</p>
BARBASTRO (enero 2002)	Normativa: Ordenanza Municipal, en B.O.P.H. de 3 de julio de 1991.	<p>Se dispone de un sonómetro.</p> <p>Habitualmente realiza mediciones la Policía Local, salvo casos de precisión, en que las realiza la Sección de Urbanismo.</p>	<p>Período: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001.</p> <p>1 denuncia recibida por ruido, producido por un aparato de aire acondicionado.</p> <p>1 medición, coincidiendo con dicha denuncia. Se superaron los niveles permitidos.</p> <p>Ninguna actuación de oficio.</p> <p>0 expedientes sancionadores iniciados. Uno en tramitación desde marzo de 2001 por ruidos de un bar musical.</p>

AYUNTA- MIENTO (*)	Estrategia contra la contaminación acústica	Medios Materiales y humanos	Estadística de denuncias y expedientes tramitados
MONZÓN (enero 2002)	Normativa: Plan General de Ordenación Urbana, Ordenanza Municipal de Policía y Buen Gobierno y Normas Subsidiarias de la Provincia.	No se cita esta cuestión. En la información remitida en 1999 se mencionaba la existencia de 2 sonómetros y personal técnico de Urbanismo y Policía Local. (según información aportada por Huesca, 2 agentes de Monzón asistieron a su curso de formación)	Período considerado: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001. 16 denuncias recibidas por ruidos. De ellas: 5 bares, 2 industrias, 3 domicilios y 6 por cantos en la vía pública. 11 actuaciones de oficio. De ellas: 2 chamizos, 4 bares, 1 vehículo y 4 industrias. 11 expedientes sancionadores iniciados en dicho período. 11 expedientes en trámite a fecha 15 de septiembre de 2001. 4 mediciones realizadas. Sólo 1 (supermercado, en actuación de oficio) sobrepasó los límites.
FRAGA (octubre 2001)	Normativa: Ordenanza Municipal Destaca especialmente la realización, en colaboración con el IES Ramón J. Sender, un mapa del casco nuevo de la ciudad donde se indican los puntos de control con la intensidad sonora, realizado con mediciones correspondientes a marzo de 2001, que se muestra en las páginas siguientes.	No se cita esta cuestión. En la información remitida en 1999 se señalaba que se recurre a contratación externa para realizar mediciones, por el elevado precio del sonómetro y la necesidad de especial cualificación.	Período considerado: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001. 1 denuncias recibida por ruidos, por un aparato de música de un bar. Ninguna actuación de oficio. Un expediente sancionador, debido a la denuncia antes citada.

(*) Y fecha del informe.

AYUNTA- MIENTO (*)	Estrategia contra la contaminación acústica	Medios Materiales y humanos	Estadística de denuncias y expedientes tramitados
EJEA (enero 2002)	Normativa: Normas contempladas en el P.G.O.U. No existe Ordenanza específica.	Cuenta con un sonómetro portátil.	<p>Período: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001.</p> <p>4 denuncias por ruidos: 2 por bares, 1 por rehabilitación de un piso, y 1 por una industria deshidratadora de alfalfa.</p> <p>Sólo 1 de los denunciantes solicitó mediciones de ruido, se realizaron con resultado negativo.</p> <p>No se ha iniciado ningún expediente sancionador en este período. (No se aporta información sobre expedientes en trámite)</p>
CALATAYUD (enero 2002)	Normativa: Ordenanza Municipal, B.O.P.H de 18 de agosto de 1994, y modificación en B.O.P.H. de 26 de noviembre de 1999. Destaca la eficacia de la medida de precintado de todo aquél equipo musical que sobrepase los 10 dB A, que sólo se levanta tras la corrección del mismo.	Cuenta con equipos de medida. (No detalla más información sobre éstos ni sobre los medios personales).	<p>Período: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001.</p> <p>4 denuncias por ruidos, todas ellas de bares. En todas ellas se ha comprobado que se sobrepasaban los ruidos, y se han incoado expedientes sancionadores, que a fecha 15 de septiembre de 2001 seguían en trámite. El sistema de sanciones es gradual: multa, precintado, y cierre (esta última no ha sido necesaria en 7 años)</p>
TARAZONA (mayo 2002)	Normativa: Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana.	Adquisición de sonómetro y equipos de medición. Incremento de plantilla en el área de Obras, Servicios y Urbanismo.	<p>Período: 1 de junio a 15 de septiembre de 2001.</p> <p>Nº de denuncias recibidas: 4 Causa más común: ruidos de bares y horarios.</p> <p>Actuaciones de oficio: en nuevas aperturas y controles en establecimientos de hostelería. En dicho período no se han iniciado expedientes sancionadores ni está abierto ningún expediente anterior.</p>

(*) Y fecha del informe

AYUNTA- MIENTO (*)	Estrategia contra la contaminación acústica	Medios Materiales y humanos	Estadística de denuncias y expedientes tramitados
ALCAÑIZ (septiembre de 2001)	Normativa: Nueva Ordenanza Municipal, en B.O.P.T. de 4 de abril de 2002. Incorpora, además de los límites admisibles y las normas de medición, condiciones acústicas, instalación de equipos limitadores, prescripciones técnicas para los proyectos de actividades en las que se incluye la presentación de un estudio acústico, condiciones para los vehículos a motor, las alarmas, las actividades de ocio, los trabajos en la vía pública, etc. Se regulan las zonas saturadas de bares.	No se han incrementado en los últimos 2 años ni los medios materiales ni personales. (con motivo del Informe Especial sobre el Ruido este Ayto informó en 1999 disponer de 1 técnico más la Policía Local, y 1 sonómetro).	Período: del 1 de junio al 15 de septiembre de 2001. 2 denuncias recibidas por ruidos: 1 carpintería y 1 hostel. Ninguna actuación de oficio. Ningún expediente sancionador iniciado. Ningún expediente en trámite a fecha 15 de septiembre de 2001. Ninguna medición de ruidos realizada en dicho período. (Nota: Existe una zona de locales de ocio que ha dado lugar a problemas y denuncias vecinales por ruidos en C/ Caldereros de esta localidad, que no se cita en el informe del Ayto., presumiblemente por no estar en trámite dichas denuncias en las fechas consultadas.)
TERUEL (enero de 2002)	Normativa: Ordenanza Municipal, B.O.P.T. de 26 de octubre de 1995 (En trámite pequeña modificación). Cualquier infracción por ruidos no da lugar a expediente sancionador independiente, sino que se remite al régimen de medidas correctoras y sanciones del RAMINP. Cuenta con mapa sonoro.	No se citan los medios materiales y personales, pero sí se califican de escasos, lo que impide realizar inspecciones periódicas de oficio, salvo las derivadas de expedientes de actividades.	Período: del 1 de junio al 15 de septiembre Ninguna denuncia recibida. Ninguna actuación de oficio (por falta de medios) A lo largo de cada ejercicio, la mayor parte de denuncias se refieren a establecimientos de bares musicales en el centro histórico.

(*): Y fecha del informe

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Primera: Es competencia de los Ayuntamientos, a través de sus Ordenanzas Municipales, dictar las normas que impongan límites máximos a las emisiones de ruidos en el municipio, así como a las inmisiones (ruido ambiental resultante) en los domicilios particulares de los vecinos afectados. Otra posible vía para regular estas cuestiones es introduciendo determinaciones normativas sobre el ruido en el planeamiento urbanístico.

En ausencia de una normativa municipal que regule los niveles máximos permitidos de ruidos y vibraciones, o en aquéllos aspectos no contemplados por ésta, son de aplicación las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal de la Provincia, de obligado cumplimiento para los particulares y para la Administración. Uno de los objetivos básicos de las citadas Normas, tal y como se señala en su exposición de motivos, es establecer Ordenanzas en suelo urbano y Normas en suelo no urbanizable, que serán de aplicación directa en Municipios que carecieran de ellas, así como actuar con carácter de Norma complementaria del Planeamiento Municipal en aquellos aspectos que, en su caso, no fueran contemplados con suficiente detalle en dicho Planeamiento.

Por su parte, el ejercicio de las funciones de policía ambiental y el control de las actividades sometidas al RAMINP, que corresponde a los Ayuntamientos, es especialmente necesario en materia de ruidos. Cuando por parte del Ayuntamiento se detecta que una determinada actividad clasificada sometida al RAMINP no cumple con sus condicionados, tanto si este incumplimiento ha sido denunciado por los vecinos como si se ha comprobado de oficio, procede iniciar un expediente, que podrá dar lugar a que el titular haga las correcciones oportunas y no se imponga ninguna sanción, o bien a que se sancione, incluso al cierre del establecimiento y la revocación de la licencia. Todo ello con arreglo al procedimiento establecido en la normativa vigente, y en especial en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Además de exigir la insonorización de un local, que es la medida más importante por resultar efectiva ante cualquier fuente de producción de ruidos en su interior, existen otras medidas correctoras complementarias que pueden aplicarse, como la colocación de limitadores de volumen, que actúan como un precinto para limitar el volumen máximo de los aparatos sonoros. Igualmente, puede ser necesario modificar algún aparato en concreto por resultar demasiado ruidoso (por ejemplo, el aire acondicionado), exigir puertas con cierre automático, o doble puerta, etc.

Por su parte, si en un establecimiento autorizado para la realización de una determinada actividad se comienza a ejercer otra actividad distinta (pasando, por ejemplo, de bar a pub musical o a restaurante) se deberá proceder a la tramitación del oportuno expediente de autorización conforme al RAMINP, al margen de las modificaciones que corresponda tramitar ante distintos organismos (Inspección de Turismo, Administración de Hacienda, u otros), ya que las medidas correctoras y los condicionados que se establecieron en su día a la actividad pueden ser totalmente insuficientes ante la introducción de nuevos elementos en la instalación (por ejemplo, equipos reproductores o productores de sonido, equipos de extracción de aire, cocinas, cámaras frigoríficas, etc.)

En ese sentido, la Disposición Transitoria Tercera del RAMINP señala la necesidad de proceder a una nueva tramitación de expediente para la ampliación o reforma de las instalaciones, al disponer que: *“No se podrán conceder licencias para la ampliación o reforma ni se autorizará el traspaso de industrias o actividades que no reúnan las condiciones establecidas en este Reglamento, a no ser que las medidas correctoras que se adopten eliminen con la debida garantía las causas determinantes de su calificación como actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.”*

La falta de actuación municipal o actuación insuficiente ante la recepción de denuncias vecinales por ruidos de actividades sometidas al RAMINP ha sido calificada, en reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 29 de octubre de 2001 (Recurso Contencioso-Administrativo núm. 2458/1998), como una dejación de las funciones de policía ambiental, y por ello dicha Sentencia impone al Ayuntamiento demandado el deber de indemnizar a los particulares por los daños ocasionados, y en concreto, por la depreciación del valor de su vivienda y por el daño moral continuado y privación del uso normal del inmueble.

Es más, las inmisiones acústicas molestas que se producen en el interior de los domicilios constituyen una violación de un derecho fundamental de los ciudadanos, que justifican la actuación de la Administración para dar solución a la contaminación acústica, no sólo durante la tramitación de una licencia de apertura, sino que también obligan a realizar una vigilancia posterior suficiente del desarrollo de estas actividades, de las molestias que generan, del cumplimiento de horarios, etc. A este respecto, destaca la

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 29 de julio de 1999, que considera lo siguiente:

“Las inmisiones acústicas molestas en el propio domicilio suponen una vulneración de los artículos 15 y 18.1 y 2 de la Constitución Española, a tenor de los cuales “todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral...” (art. 15); y “se garantiza el derecho... a la intimidad personal y familiar” (art. 18.1), declarándose asimismo “el domicilio es inviolable” (art. 18.2)”.

Tal y como expone D. Pablo Acosta, profesor de Derecho Administrativo, en un comentario a la citada Sentencia (Rev. REALA nº 282, 2000), *“en ella se argumenta que la jurisprudencia española, tradicionalmente recelosa en la interpretación de que tales molestias implicaban violación de derechos constitucionales, ha acabado aceptando, por la vía del artículo 10.2 de la Constitución, la interpretación que del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, habían venido realizando la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Según esta interpretación, la inmisión de ruidos molestos en el domicilio constituye una infracción del artículo 8.1 del Convenio...”*

...Se reconoce en la Sentencia que puede existir un conflicto entre los derechos de los vecinos y los derechos de propiedad y libertad de empresa de los hosteleros, pero el conflicto debe resolverse a favor de los primeros; como ha establecido el Tribunal Supremo, el derecho de propiedad y la libertad de empresa se hallan normalmente condicionados a otros derechos constitucionales. Afirma la Sentencia que los derechos a la intimidad y a la integridad física tienen prioridad sobre los intereses económicos de los empresarios que se lucran con actividades que, directa o indirectamente, generan molestias a terceros. En concreto, en materia de locales de ocio, por la naturaleza de su actividad, prevalecen las medidas de policía sobre las de fomento del libre comercio.”

También ha declarado el Supremo la prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico, en distintas ocasiones, afirmando la protección del medio ambiente como interés público prevalente.

Por último, señalar que en el caso concreto de los ruidos generados por locales de ocio, según reiterada Jurisprudencia, son ruidos perfectamente evitables, siempre que los poderes públicos adopten las medidas adecuadas en el cumplimiento de sus obligaciones. El hecho de que se trate de ruidos

evitables sin un especial coste económico o social refuerza la obligación de las Administraciones competentes de combatirlos.

Segunda: De los resultados facilitados por los Ayuntamientos consultados, podemos destacar los aspectos siguientes:

Por una parte, destacan los avances logrados por algunos Ayuntamientos como Huesca y Alcañiz, que han aprobado nuevas Ordenanzas municipales regulando las obligaciones de los productores del ruido y el control por la Administración municipal, más la implantación de una estrategia de control de ruidos por el Ayuntamiento de Huesca.

También destaca la mayor repercusión de problemas de ruidos nocturnos por actividades de ocio en la ciudad de Jaca, por su condición turística, que obligan a ese Ayuntamiento a realizar mayores esfuerzos de control.

Con respecto a los medios materiales y personales, en 7 Ayuntamientos (Barbastro, Monzón, Fraga, Ejea, Calatayud, Alcañiz y Teruel), lo que supone el 60% del total de Ayuntamientos encuestados, o bien se afirma expresamente que no se han incrementado, o bien no se cita esta cuestión, lo que puede interpretarse como una negativa, por tanto se detecta una escasez de nuevas inversiones en medios materiales y personales para el control de la contaminación por ruidos. En concreto, en el caso de Fraga se recurre a la contratación externa para realizar mediciones de ruidos.

Sí se han producido inversiones en Jaca, cuyo Ayuntamiento ha adquirido en junio de 2001 un nuevo equipo, si bien el personal no ha aumentado en los últimos dos años, y especialmente en los Ayuntamientos de Huesca y Tarazona, que han ampliado tanto los medios personales como materiales. Además en Huesca se han realizado actividades de formación, a las que también asistieron 2 policías locales de Monzón.

En general se detecta un escaso número de actuaciones de oficio, que sería recomendable incrementar.

Así mismo, cabe señalar la diferencia constatada en algunos Ayuntamientos (por ejemplo, Jaca o Monzón, en el período estival de 2001) entre el número de denuncias y el de mediciones acústicas realizadas, que es bastante inferior, cuando ante la presentación de denuncias, salvo en casos justificados, en la mayor parte es importante realizar mediciones sonoras, que

constituyen el medio de prueba necesario para evaluar la infracción cometida, en su caso.

Otra cuestión es la disparidad que se observa entre denuncias recibidas y expedientes sancionadores iniciados, si bien a falta de conocer las circunstancias y hechos de cada denuncia caso por caso, no puede valorarse adecuadamente si el número de expedientes sancionadores debería haber sido mayor.

Es de destacar el problema generado por las actividades de ocio nocturno (pubs, bares musicales, etc.) cuando éstas se concentran en una determinada área concreta del casco urbano, conocida como “zona”, puesto que se incrementa enormemente la contaminación acústica.

En esta Institución y con motivo de otras actuaciones, se tiene constancia de la existencia de estas “zonas” en varias de las ciudades incluidas en este informe, que describimos a continuación, señalando que no se trata de una lista exhaustiva, pues no se ha podido recabar esta información para todos los municipios, ni en todos los casos las dimensiones del problema son las mismas, pero puede ser ilustrativa a modo de muestra, de lo extendida que se encuentra esta situación en general:

INFORMACIÓN OBTENIDA SOBRE “ZONAS” DE OCIO NOCTURNO EN LOCALIDADES MAYORES DE 10.000 HAB. (con motivo de la elaboración de un nuevo informe sobre medio ambiente urbano, aún no concluido):

SABIÑÁNIGO: En el cruce entre Calle Serrablo y Calle Ciudad de Fraga existen 4 establecimientos de ocio que permanecen abiertos en horario nocturno, produciendo problemas de ruidos por música a elevado volumen, ruidos por presencia de personas en las calles, suciedad y vandalismo con el mobiliario urbano y el arbolado (información facilitada por el Agente de Protección de la Naturaleza).

BARBASTRO: En el perímetro comprendido entre Via taurina, C/Santiago, C/Fonz. En el Paseo del Coso y en la Avenida del Ejército Español – Avenida de Navarra, se cuentan 24 establecimientos, de los cuales 13 permanecen abiertos en horario nocturno. Ocasionalmente hay quejas por ruidos, hay personas en las calles durante el verano y los fines de semana, y suciedad. Ocasionalmente hay roturas del mobiliario urbano (información facilitada por el Ayuntamiento de Barbastro).

MONZÓN: En el perímetro comprendido entre las calles Santa Bárbara, Estudios, Avenida Lérica, Goya y Plaza Mayor, se encuentran 12 establecimientos de ocio, de los cuales 10 permanecen abiertos en horario nocturno, produciendo problemas ambientales de ruidos por música a elevado volumen, ruidos por presencia de personas en las calles, suciedad y basuras en la vía pública (información facilitada por el APN).

EJEA: En la zona comprendida entre las calles Herrerías, Ramón y Cajal y Plaza de España, se encuentran 21 establecimientos de ocio, todos ellos permanecen abiertos en horario nocturno los fines de semana, apareciendo los mismos problemas ambientales que hemos citado más arriba, e incluso problemas de inseguridad ciudadana y vandalismo. Una segunda zona es la comprendida entre las calles Palafox, Delfín Bericat, Plaza Diputación, Avenida Cosculluela, Calle Independencia y Plaza de la Villa, donde existen 20 establecimientos y 3 de ellos abren en horario nocturno, esta segunda zona es mucho más tranquila que la primera, pero existen 3 establecimientos en C/ Palafox que generan los mismos problemas que la primera zona, por prolongar el cierre hasta las 9 de la mañana los fines de semana (información obtenida del APN).

CALATAYUD: En la zona delimitada por las calles Justo Navarro, Pasaje Calvo Sotelo y jardines, se ubican 25 establecimientos de ocio, de los cuales 15 permanecen abiertos en horario nocturno, apareciendo los mismos problemas ambientales que acabamos de describir para el caso de Tauste (información obtenida del APN).

ALCAÑIZ: En el entorno de la C/ Caldereros se producen todos los problemas descritos, por la proliferación de disco-bares, presencia de personas en la calle, consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, falta de higiene, abandono de residuos en la calle, etc. El Ayuntamiento ha tenido en consideración la situación de esta “zona”, y con la aplicación de la nueva Ordenanza aprobada en abril de 2002, es de esperar que, si no queda totalmente resuelto, al menos se paliará en gran medida el problema (información obtenida de un expediente de queja tramitado en la Institución).

Sin duda, los problemas ocasionados por estas “zonas” trascienden con mucho a los aspectos ambientales, apareciendo otras cuestiones a tener en cuenta, como consumo de alcohol y otras drogas, problemas de seguridad ciudadana, cuestiones relativas al ocio de la juventud (incluidos los menores de edad), etc., pero no es menos cierto que la contaminación acústica que generan es un problema ambiental de primer orden que causa graves trastornos a la salud y la calidad de vida de los vecinos afectados.

Por ello, los Ayuntamientos deben emprender toda una serie de acciones para el control de estas actividades de ocio, pasando por contemplar en la normativa municipal el concepto de “zona saturada”, imponer restricciones en dichas áreas, y muy especialmente incrementar los controles y realizar inspecciones de oficio para el cumplimiento de todos y cada uno de los condicionados impuestos a los establecimientos ubicados en las mismas, aplicando el régimen sancionador con agilidad y eficacia cuando sea necesario.

Tercera: Otra cuestión relevante, cuando el ruido es producido por actividades de ocio, es la del horario de cierre de los establecimientos. El artículo 44 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, señala los servicios municipales obligatorios que deben prestar todos los Ayuntamientos:

“Los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras administraciones públicas, prestarán, como mínimo, los siguientes servicios: a) En todos los municipios:control sanitario de alimentos, bebidas y productos destinados al uso o consumo humano, así como de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana y de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones, garantizar la tranquilidad y pacífica convivencia en los lugares de ocio y esparcimiento colectivo.”

En su virtud, es competencia de los Ayuntamientos la inspección de los establecimientos públicos destinados al ocio, tanto para su control sanitario como para garantizar la tranquilidad y pacífica convivencia en los mismos, además del control de las actividades sometidas al RAMINP y de que éstas cumplen con las condiciones de las licencias otorgadas: por todo ello, entre las competencias del Ayuntamiento está incluida también la vigilancia del cumplimiento de los horarios de cierre, competencia esta última compartida con la Administración Autonómica (Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón), competente en materia de espectáculos públicos, y estando regulado el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de

espectáculos públicos por Decreto 80/1999, de 8 de junio, del Gobierno de Aragón (BOA de 30 de junio).

En caso de que un establecimiento de los llamados “bares especiales” (pub. wiskería, barra americana), contando con las preceptivas licencias para el ejercicio de su actividad, desee aplicar una ampliación del horario de apertura, deberá solicitarlo al Delegado Territorial (si se encuentra en las provincias de Huesca o Teruel) o a la Dirección General de Interior (si se encuentra en la provincia de Zaragoza): Con carácter previo a la concesión de ampliación de horario, la Administración Autonómica solicita un informe al Ayuntamiento, para conocer si el mencionado establecimiento reúne las características propias de los bares especiales con las pertinentes medidas de insonorización, aislamiento, doble puerta, etc., de tal modo que la prórroga de su horario no suponga molestias adicionales al vecindario o alteraciones del orden público. Si el informe del Ayuntamiento es favorable, se procede a la concesión de dicha ampliación de horario.

Sin embargo, en numerosos expedientes de queja tramitados en esta Institución por ruidos producidos por estos establecimientos, se pone de manifiesto que los horarios de apertura en la práctica superan incluso a los horarios ampliados a que nos hemos referido en el párrafo anterior, en muchos casos sin haber tramitado dicha autorización (o estando tramitada, también se supera ampliamente el horario concedido) y sin estar acondicionado el local para ello.

Cuarta: A la vista de los resultados obtenidos, puede afirmarse que han existido avances en los dos años transcurridos desde la elaboración del Informe Especial sobre el Ruido en el año 2000, pero prácticamente la totalidad de las conclusiones del mismo siguen estando plenamente vigentes, las cuales incluyen unas Recomendaciones y Sugerencias a las distintas Administraciones implicadas, que se reproducen literalmente a continuación:

“CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
(DEL INFORME ESPECIAL SOBRE EL RUIDO DEL AÑO 2000):

De carácter general

1. El problema del ruido afecta a actividades culturales, de ocio juvenil, de ordenación territorial o de urbanismo, en tanto conviven espacialmente usos residenciales y terciarios (también industriales) que deberían estar segregados.

2. Existen deficiencias en la actuación administrativa: precariedad de medios, escasa capacidad de inspección, imposibilidad de operar con

sistemas de medición continua del ruido y vibraciones, lentitud en la tramitación del procedimiento e insuficiencia del régimen sancionador.

3. Cuando se analiza el problema y se observan los distintos intereses y derechos en juego (la diversión, el trabajo, el descanso, etc.), nunca hay que olvidar que la parte más débil es la que tiene mayor derecho y preferencia a ser protegida, y no es otra que la que reclama su derecho a la tranquilidad y el descanso (ancianos, niños, enfermos, personas que trabajan de noche o que madrugan para trabajar).

4. Por todo ello hay que reclamar una mayor sensibilidad tanto de los particulares como de los poderes públicos frente al problema del ruido.

Necesidad de un nuevo marco normativo

5. Ni España ni la Unión Europea han legislado de manera específica e integral sobre el ruido. En España desde hace varios años se suceden los borradores de Proyecto de Ley sin que ninguno vea la luz. En ausencia de una Ley de ruidos y vibraciones la herramienta normativa estatal más importante de que hemos dispuesto y disponemos es el Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP).

6. Aragón, pese a ostentar desde el principio competencias en la materia, no se ha dotado de una Ley y un Reglamento propios para la protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones, ni ha desarrollado el RAMINP, ni tampoco una Ordenanza-Marco. Tan solo las Normas Subsidiarias Provinciales.

Por todo ello es precisa y urgente una regulación específica de la problemática del ruido, desarrollando mediante Ley el derecho constitucional que a los ciudadanos aragoneses corresponde a vivir sin sufrir agresiones sonoras. Esta norma, sin perjuicio de las reglamentaciones administrativas que actuando sobre las fuentes de los ruidos los eliminan o mitigan, ha de tender a exigir el silencio y la tranquilidad que corresponde a los ciudadanos.

Dicha Ley debería autorizar al órgano competente, judicial o administrativo, para la adopción de las medidas cautelares que aseguren, con carácter prioritario y urgente, el derecho del ciudadano, y abordar entre otros temas la actualización del régimen sancionador, homogeneización de las condiciones técnicas de medición, fijación de los niveles máximos de emisión permitidos e inmisión tolerados, calibración y homologación de aparatos contemplando

equipos de medición continua que puedan dejarse varios días en el lugar afectado, etc.).

7. Además de la Ley y su Reglamento, también es necesario el desarrollo del RAMINP y sobre Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos en relación con los niveles de contaminación acústica.

8. Tanto en el marco de la legislación de régimen local como en la legislación sectorial consideramos esencial la realización de un decidido esfuerzo de los municipios en el adecuado ejercicio de sus competencias en la prevención y reducción de la contaminación acústica. Los instrumentos básicos de intervención deben ser: la aprobación de Ordenanzas Municipales específicas o reguladoras del medio ambiente y en concreto de ruidos y vibraciones y la aprobación y aplicación generalizada de Ordenanzas para evitar la aparición de zonas saturadas de bares, discobares, etc. En su defecto, la Administración Autonómica debería proporcionar una Ordenanza-Marco a los Ayuntamientos que no dispusieran de una propia.

9. La evolución de la sociedad ha hecho aparecer una serie de establecimientos que no están contemplados en la normativa vigente en materia de control de horarios de espectáculos, fiestas y establecimientos públicos -Orden de 23 de noviembre de 1977, modificada por Orden de 29 de junio de 1981-, lo que hace necesario su adaptación a esta nueva realidad.

Necesidad de una correcta aplicación de la legislación vigente

10. Pero además de la necesidad de mejorar el marco normativo, constatamos que el que tenemos no se aplica o se hace de forma insuficiente. Para el cumplimiento efectivo de las normas vigentes consideramos que sería necesario:

- Exigir la licencia municipal para la apertura y funcionamiento de establecimientos.*
- Abreviar los plazos de tramitación del procedimiento de concesión de licencias.*
- Potenciar de forma efectiva el cauce de participación ciudadana en la tramitación de estos procedimientos.*
- Realizar comprobaciones preventivas previas a la autorización del inicio de la actividad, así como la inspección periódica del cumplimiento de los requisitos iniciales para su funcionamiento.*

- Establecer una mayor coordinación administrativa entre las distintas delegaciones municipales con competencia en la materia (urbanismo, medio ambiente, Policía Local), así como incrementar la coordinación entre los servicios municipales y la Administración autonómica y estatal.

Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas

11. *Es necesario un mayor compromiso en el control de las actividades sujetas al RAMINP por ruidos y vibraciones.*

12. *Ello se debe concretar en la realización de comprobaciones preventivas previas a la autorización del inicio de la actividad, así como la inspección periódica del cumplimiento de los requisitos iniciales para su funcionamiento, reforzando las plantillas de inspección y vigilancia.*

13. *También hay que desarrollar campañas intensivas de control de las condiciones en que los establecimientos ejercen su actividad, ya que han demostrado ser la principal fuente de problemas.*

14. *Y finalmente es necesario mayor rigor, celeridad y eficacia en la tramitación, resolución y ejecución de las denuncias de los ciudadanos y el régimen sancionador aplicable, así como en la adopción de medidas cautelares, ordenándose el cese de la actividad ocasionadora de los ruidos excesivos de forma inmediata y cautelar cuando se desarrolle sin la preceptiva licencia municipal o sin ajustarse a sus determinaciones. Ello no obsta a que una vez obtenida la correspondiente licencia o adoptadas las medidas correctoras necesarias se desarrolle nuevamente la actividad.*

Urbanismo y transporte

15. *En la precisa intervención de los Municipios en la solución de la problemática generada por el ruido, tiene especial trascendencia la adopción de una adecuada ordenación urbanística que responda básicamente a una doble función:*

- *Como marco regulador de los usos urbanos y sus niveles de intensidad en función de la tipología del suelo. En este sentido, se procurará resolver adecuadamente la compatibilidad de los distintos usos urbanos con el uso básico residencial y aplicar políticas sostenibles de urbanismo y transporte. La planificación estratégica es la principal herramienta para ello.*

- *Como soporte legitimador de la actividad de disciplina urbanística. Se deberá resolver la ubicación de las actividades sujetas a la legislación específica de actividades molestas, en cuanto actividades potencialmente más nocivas al uso residencial, evitando la alta concentración de tales actividades en espacios urbanos reducidos o densamente habitados y trabajando en la línea de segregar espacialmente las zonas residenciales de*

las de ocio (trasladar las “zonas” de bares, pubs, discotecas y similares, locales utilizados en fiestas, etc. a un entorno urbano donde no moleste al vecindario).

16. Impulsar el transporte público: plantear estrategias para hacer real la paulatina implantación de transporte público mediante vehículos eléctricos u otros con menores niveles de emisiones sonoras que los actuales.

17. En el transporte privado, facilitar el uso de la bicicleta, los desplazamientos a pie y los vehículos eléctricos.

18. Insonorizar paulatinamente los vehículos de recogida de basuras, limpieza de calles y en general la maquinaria empleada por la Administración Local para limpieza y mantenimiento.

19. Incrementar la vigilancia de las emisiones de ruidos de vehículos en la vía pública y endurecer las sanciones a aquellos que circulen con tubo de escape libre.

Medios humanos y materiales

20. Los Ayuntamientos de las principales ciudades deben dotarse de los medios técnicos y humanos necesarios para la medición y control de las vibraciones y, en los casos en que no esté adecuadamente cubierta, de los ruidos.

21. Por su parte la Administración Autonómica y Provincial debe prestar una eficaz cooperación técnica y material a los municipios con escasa capacidad de gestión, para el efectivo cumplimiento de las esenciales competencias en la materia. Al respecto, las Diputaciones Provinciales de Huesca y Zaragoza deben ejercer esta labor con eficacia.

22. Hay que actualizar periódicamente los mapas de ruido de las tres capitales provinciales y desarrollar indicadores sobre el estado del ruido urbano que informen permanentemente a la población.

Información y sensibilización

23. Sigue siendo necesario realizar campañas educativas dirigidas al conjunto de la población, y en especial a los jóvenes, destinadas a mostrar el ruido como un problema real y evitable, informando de sus orígenes, niveles

de exposición, efectos sobre el medio ambiente y la salud y normativa de aplicación.

24. Trabajar en el cambio del modelo de ocio juvenil mediante la educación y campañas informativas.

25. Ausentes hasta ahora, la situación revela necesario crear equipos específicos de estudio y lucha contra el ruido y las vibraciones, tanto en la Administración Autonómica, encargada de estudiar el problema del ruido en Aragón y plantear un plan o estrategia para combatirlo, como en los principales Ayuntamientos. Estos equipos cumplirían también la función de informar a la población llevando para ello un registro informatizado, publicando una memoria anual de actuaciones, etc., mejorando en todos los casos los servicios de recogida de datos y poniéndolos a disposición de los ciudadanos.

Contratación pública

26. Como última propuesta a las Administraciones, examinar cómo afecta al problema del ruido la política de contratación pública. Generalizar la introducción de baremos de contaminación sonora en la valoración de las ofertas de manera que se prime la utilización de materiales, equipos o tecnologías silenciosas.”

Cabe observar que desde el Departamento de Medio Ambiente se está trabajando en la redacción de un Anteproyecto de Ley autonómica sobre contaminación acústica, aunque todavía no se ha tramitado ante el Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley.

Finalmente, en el ámbito local, que es el más adecuado para hacer frente al problema, destacar la conveniencia de elaborar programas municipales de prevención y control de la contaminación acústica, en los que se realice un diagnóstico de la situación, inventario de las actividades más ruidosas, campañas de inspección y control rutinarias, etc. Una propuesta de programa municipal de control del ruido podría ser la que se resume brevemente a continuación (siguiendo el modelo propuesto por M. Seoánez Calvo, con algunas variaciones), que abarcaría las siguientes fases:

- Comenzar por un estudio basado en la toma de datos de niveles sonoros en diferentes puntos, e identificación de las fuentes. Realización de un listado de las actividades que más ruido generan. Cuando sea posible, desarrollar un mapa de ruido municipal.

- Delimitación de las zonas que, por algún motivo, deben ser particularmente silenciosas. Fijar los límites sonoros según los usos del suelo, los horarios, etc. (en su defecto, se aplicarán los límites contenidos en la normativa –Ordenanzas o Normas Subsidiarias de Planeamiento-).
- Una vez detectados los principales focos, comprobación de si cumplen con los niveles permitidos, las molestias que están causando en cada caso, máximos y mínimos del ruido, horarios, etc. En esta fase, además de utilizar la normativa vigente, se realizarán entrevistas a los productores del ruido y a los afectados por el mismo, para valorar adecuadamente los problemas.
- Diseño de medidas para minimizar el ruido (medidas correctoras estructurales en locales, insonorización, modificaciones de horarios de actividades, sustitución de equipos ruidosos, cambios de materiales en el pavimento, cambios en la ordenación del tráfico, instalación de barreras acústicas, etc.). También se incorporan medidas de prevención específica (aislamiento de viviendas, sistemas de vigilancia, etc.)
- Aplicación práctica de las medidas de control y comprobación de los resultados obtenidos.
- Desarrollo adecuado de la función inspectora y sancionadora por parte de los Ayuntamientos, para el mantenimiento de los logros conseguidos.
- Dentro de este programa, crear un subprograma específico para tratar los problemas de las “zonas” de ocio, introduciendo medidas específicas para su control, que debe coordinarse con programas de actuación de otras áreas municipales (que introduzcan, por ejemplo: acciones educativas, oferta de espacios y actividades lúdicas alternativas, programas preventivos del consumo de alcohol y drogas, etc.)

III. RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, **HE RESUELTO:**

Primero: Recordar a los 11 Ayuntamientos aragoneses con población superior a 10.000 habitantes y al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, las conclusiones, recomendaciones y sugerencias realizadas en el Informe Especial sobre Ruidos elaborado en el año 2000, reproducidas más arriba, teniendo en cuenta que, transcurridos dos años desde su finalización, aunque se han producido avances en algunos municipios, se pueden considerar mayoritariamente vigentes.

Segundo: En particular, RECOMENDAR al Departamento de Medio Ambiente que acelere en la medida de lo posible los trabajos de elaboración del anteproyecto de Ley autonómica sobre contaminación acústica.

Tercero: SUGERIR a los Ayuntamientos que todavía no lo hayan emprendido, la puesta en marcha de un programa de prevención y control de la contaminación acústica, en los términos expresados en el Informe Especial sobre el ruido y en las consideraciones precedentes. Igualmente, en aquellos casos en que se produzca el fenómeno de las “zonas” de ocio, sugerir a los Ayuntamientos la elaboración y puesta en práctica de programas específicos de control para dichas zonas, en los términos expuestos en las consideraciones precedentes.

Agradezco de antemano su colaboración y quedo a la espera de que me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

Atentamente,

24 de Junio de 2002

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE