

Expte. DII-1362/2002-2

S/R: 1.203.887/02 a.l.

**EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE DEL
GOBIERNO Y CONSEJERO DE
PRESIDENCIA Y RELACIONES
INSTITUCIONALES
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

I.- ANTECEDENTES

Primero.- El 22/11/02 tuvo entrada en esta Institución la queja que quedó registrada con el número de referencia arriba indicado relativa a las molestias producidas por la acumulación de bares en la calle Perpetuo Socorro y adyacentes de la ciudad de Zaragoza.

Segundo.- El firmante de la misma manifiesta su hartazgo con la pasividad del Ayuntamiento respecto a la masificación de bares allí existente, que sobrepasan horarios de cierre y volumen de música permitido, generan gritos hasta altas horas de la madrugada, suciedad, pintadas, destrozos de todo tipo, “botellón” en la calle, y todo ello ante la pasividad policial.

Reclama asimismo contra los servicios de limpieza, que vienen a las ocho de la mañana y arman gran alboroto con el camión de la basura en marcha continuamente, después el del agua, los gritos entre ellos, etc. , todo ello tras una noche en que hasta la cuatro de la madrugada no han podido dormir debido al jaleo existente.

Reclama una solución inmediata al problema, señalando que le han destrozado el coche, no duerme él ni su familia y que tienen los nervios a flor

de piel. Considera que nadie les hace caso y que existen leyes que nadie cumple.

Finaliza la queja solicitando la intervención de esta Institución para conseguir que el Ayuntamiento de Zaragoza incremente los servicios de limpieza pública, la desinfección de calles y limpieza de fachadas y puertas, y muy especialmente que se controle las actividades de bares y se cierren aquéllos que no dispongan de licencia.

Tercero.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, efectuando la oportuna asignación para la tramitación del expediente. En ejecución de esta encomienda, se envió un escrito con fecha 19/12/02 al Ayuntamiento de Zaragoza para que remitiese un informe escrito sobre la cuestión planteada y, en particular:

- Establecimientos de ocio ubicados en el entorno de C/ Perpetuo Socorro, que sin estar en posesión de las preceptivas licencias se encuentran actualmente en funcionamiento, indicando si se encuentran en zona saturada.
- Establecimientos de ocio autorizados en la zona, solicitando copia del expediente, interrogando sobre el aislamiento acústico de dichos locales, y valoración de si resulta suficiente para el ejercicio de su actividad.
- Denuncias vecinales recibidas por ruidos ocasionados por dichos establecimientos, y actuaciones municipales a que hayan dado lugar.
- Si se han efectuado mediciones de ruidos, cuál ha sido el resultado obtenido.
- Actuaciones municipales realizadas y previstas para dar respuesta al problema de limpieza pública planteado en la queja.

Cuarto.- El día 04/04/03 se recibe un oficio del Alcalde de Zaragoza en el que da traslado del informe de la unidad de Limpieza Pública del Servicio de Medio Ambiente de 24/03/03 explicando los servicios limpieza que se prestan en la calle Perpetuo Socorro (de lunes a sábado, incluso festivos, barrido manual individual; sábado, domingo y festivos, brigada de limpieza y baldeo mixto; dos veces por semana, como frecuencia media aproximada,

baldeo tangencial en horario nocturno) y las órdenes impartidas a la empresa concesionaria de este servicio para que incrementen las labores de limpieza y las realicen en la forma que causen menos molestias a los ciudadanos.

No se ha facilitado el resto de la información solicitada.

Quinto.- Si bien la totalidad de la información requerida al Ayuntamiento es precisa para la adecuada resolución de los expedientes, y su petición se hace precisamente por este motivo, la documentación existente en este y en otros tramitados en El Justicia de Aragón y el conocimiento público de la situación ponen de manifiesto un problema que en reiteradas ocasiones ha sido tratado en la Institución, cual es el de la existencia de “zonas” de ocio nocturno generada por la concentración en una determinada área del casco urbano un excesivo número de establecimientos de hostelería; tal agrupamiento, que determina grandes concentraciones humanas que hacen uso de dichos establecimientos, incrementa enormemente la contaminación acústica y genera de otros problemas que trascienden con mucho a los aspectos ambientales, como son los relativos consumo de alcohol y drogas, problemas de seguridad ciudadana, tráfico, etc.

Por ello, en el presente informe se da un tratamiento conjunto del problema, que afecta a diversos ámbitos de actuación administrativa.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre las molestias en locales y en la vía pública que repercuten en el interior del domicilio.

El Anteproyecto de Ley del Ruido actualmente en trámite parlamentario en las Cortes Generales se refiere a la contaminación acústica como la presencia en el ambiente de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, el desarrollo de sus actividades, los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente.

Si tradicionalmente el ruido se ha incluido entre las actividades molestas hoy está plenamente reconocido que la contaminación acústica

puede generar graves perjuicios a la salud física y psíquica de los seres humanos: se ha escrito por especialistas que el sometimiento a un ruido excesivo produce traumatismo y pérdidas auditivas, vértigos, perturbaciones en el sistema nervioso central, afectaciones respiratorias, cardíacas y circulatorias, hipertensión, fatiga, dolores de cabeza; y no menos graves son los efectos psicológicos con padecimientos de angustia, pérdidas de concentración, insomnio, irritabilidad con grave afectación del rendimiento del trabajo físico e intelectual.

No plantea cuestión, pues, que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas y ello ha exigido una respuesta del Derecho.

La afectación de derechos constitucionales a consecuencia de la contaminación acústica ha sido examinada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 119/2001, de 24 de mayo, resolviendo una demanda interpuesta por quien se sentía perjudicada por las actividades desarrolladas en una discoteca sita en los bajos de la finca en la que residía; en la misma declara que el derecho fundamental a la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. El Tribunal entiende que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, lo que hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pudiéndose señalar como ejemplo en lo que se refiere a la contaminación acústica, la sentencia de 09/12/94, en la que, a raíz de una demanda contra el Estado español por molestias causadas por una estación depuradora de aguas y residuos sólidos próxima a la vivienda de la demandante, reconoce que los olores, ruidos y humos contaminantes provocados por la planta vulneraban el derecho al disfrute de su domicilio y al respeto de su vida privada y familiar garantizados por el art. 8 del Tratado de Roma de 4 de noviembre de 1950, declarando su derecho a ser reembolsada de los perjuicios morales y materiales sufridos.

Señala nuestro Tribunal Constitucional en la precitada sentencia que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar, donde se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas y sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas). Por ello, la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido que ponga en grave peligro la salud de las personas implica una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 de la Constitución Española, CE).

Respecto a los derechos que el art. 18 CE reconoce a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, vienen referidos a un aspecto de la vida de las personas directamente relacionado con el libre desarrollo de la personalidad que tiene en el domicilio su ámbito principal de desarrollo, por ser este el espacio donde los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984 de 17 de febrero, 137/1985, de 17 de octubre y 94/1999, de 31 de mayo). Teniendo esto presente, podemos concluir que la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la misma en los términos que la normativa constitucional protege.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15/03/02, comentando la sentencia del Tribunal Constitucional que acabamos de mencionar, pone de relieve la trascendencia del bien jurídico protegido, en cuanto nada menos que están en juego los derechos de protección de la salud, a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y el equilibrio de los sistemas naturales. Por ello, en distintas ocasiones ha declarado este Tribunal la prevalencia de lo medioambiental sobre lo urbanístico, afirmando la protección del medio ambiente como interés público prevalente, por su directo engarce con los derechos fundamentales a

que antes se ha hecho referencia, aclarando en sentencia de 18/12/02 que la lesión de derechos fundamentales no deriva de la mera constatación de una ilegalidad, sino de la postura habitual de pasividad o, mejor, de actividad insuficiente de la Administración que a su vez produce, sumado, el efecto final de lesionar aquellos derechos.

Se ha de señalar que los ruidos generados por los locales de ocio son perfectamente evitables siempre que se cumplan las condiciones establecidas en las normas que les son de aplicación y con fundamento en las cuales se conceden las oportunas licencias. Para ello, los poderes públicos deben actuar, como más adelante se explicará, en dos fases: con carácter previo a su inicio velarán por la correcta tramitación del expediente de licencia que habilite para el ejercicio de la actividad y comprobarán que las medidas correctoras adoptadas son conformes; a lo largo de toda la vida de la actividad realizarán una vigilancia posterior suficiente de su desarrollo, molestias que generan, cumplimiento de horarios, etc.

Segunda.- Sobre la posibilidad de la intervención administrativa en problemas producidos por ruidos.

Señala en Tribunal Supremo en sentencia de 24/02/03 que, aunque de forma esporádica, ya antes de la Constitución de 1978 se exterioriza la preocupación y la necesidad de proteger el medio ambiente y la conveniencia de promulgar disposiciones generales sobre criterios de calidad del aire, niveles de emisión de sustancias contaminantes, calidades de los combustibles y carburantes utilizables, controles de fabricación y homologación de motores, generadores de calor y otras fuentes de emisión de contaminantes fijas y móviles, con el fin de reducir las altas cotas de emisión de sustancias contaminantes. Fruto de esta preocupación fue la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, que tenía por objeto prevenir, vigilar y corregir la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza; si bien esta Ley no hacía expresa referencia a la contaminación acústica, no es descartable que pudiera estar incluida en la amplia referencia a las formas de energía que implican riesgo, daño o molestia para las personas y bienes.

Todos los tratadistas que han estudiado estos temas coinciden en señalar que la Constitución (artículos 43 y 45) al proteger la salud y el medio

ambiente incluye en su ámbito de control a la contaminación acústica, pero a pesar de ello se carece de una norma general de ámbito estatal, reguladora de este fenómeno. Como nos recuerda la Exposición de Motivos del citado Anteproyecto, la inmisión sonora no circunscrita a ámbitos específicos, como el laboral, sino en tanto que inmisión sonora presente en el habitat humano o en la naturaleza, no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente.

En el ámbito internacional, el reconocimiento de las consecuencias negativas del ruido, como agente contaminante, se produjo oficialmente en el Congreso de Medio Ambiente organizado por las Naciones Unidas en Estocolmo, en el año 1972. La Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, señala en su Exposición de Motivos, que debe alcanzarse un grado elevado de protección del medio ambiente y la salud, y uno de los objetivos a los que debe tenderse es la protección contra el ruido. La Comisión, en el Libro Verde sobre política futura de lucha contra el ruido, se refiere al ruido ambiental como uno de los mayores problemas medioambientales de Europa; por ello, a pesar de que algunas categorías de emisiones de ruidos procedentes de determinados productos ya están cubiertas por la legislación comunitaria (vehículos a motor, tractores agrícolas o forestales de ruedas, aeronaves subsónicas, etc), este documento proporciona una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existentes sobre el ruido emitido por las principales fuentes y para desarrollar medidas adicionales a corto, medio y largo plazo.

Sin perjuicio del referido anteproyecto de Ley estatal, las Comunidades Autónomas tienen competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de protección del medio ambiente y el establecimiento de normas adicionales de protección, en el marco de la legislación básica del Estado. En ejercicio de la misma, varias Comunidades Autónomas han promulgado Leyes que regulan la protección contra la contaminación acústica: en Cataluña, Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica; en Madrid, Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid; en Valencia, Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica.

La circunstancia de que la Comunidad Autónoma de Aragón no hay dictado normas con rango de Ley en esta materia no impide una actuación administrativa decidida para dar solución a los problemas apreciados, puesto que, tradicionalmente, en materia de medio ambiente la potestad reglamentaria de la administración se manifiesta en las Ordenanzas municipales aprobadas por los Ayuntamientos. Su razón de ser le viene otorgado en el artículo 25 de la Constitución y en los artículos 127.1 y 129.1, 2 y 3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, al permitir que los reglamentos administrativos completen el sistema legal de infracciones y sanciones, de forma subordinada a la Ley, pudiendo ejercer potestades sancionadoras expresamente atribuidas por una norma con rango de Ley con respeto a los tipos previstos legalmente. Por ello, partiendo de la atribución de competencia que el art. 25.f) de la Ley de Bases del Régimen Local hace a favor de la Administración local para “la protección del medio ambiente”, podrá esta tipificar mediante ordenanzas la adopción de medidas y la imposición de multas. La ordenanza local cumple un papel complementario indispensable de la Ley sectorial protectora del medio ambiente que le da cobertura. Sería inconstitucional, por infracción del principio de reserva legal, la ordenanza local que sancionara como infracción los comportamientos que no tuvieran previo acomodo legal; por el contrario, es perfectamente lícito y acorde con la Constitución que reglamentos, ordenanzas y disposiciones municipales puedan sancionar como infracción administrativa determinadas conductas contra el medio ambiente siempre que tengan respaldo en una Ley del Estado o de una Comunidad Autónoma.

En ejercicio de estas competencias, el Ayuntamiento de Zaragoza, en sesión plenaria de 31/10/01, aprobó la “Ordenanza para la protección contra ruidos y vibraciones”, que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón – sección de la Provincia de Zaragoza- de 05/12/01 y entró en vigor, conforme a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley de Administración Local de Aragón, a los quince días de esta publicación. Esta norma se fundamenta en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el R.D.L. 781/1986, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, la Ley 7/19999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y en legislación sectorial: Ley 14/1986, General de Sanidad, Ley 1/1992, de Seguridad ciudadana, Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas y Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas. Como señala su

preámbulo “Los municipios han sido, en el ejercicio de las competencias que en materia de protección del medio ambiente les atribuye la legislación de régimen local, las administraciones que han asumido el protagonismo en la defensa de los derechos constitucionales citados frente a las agresiones por efecto del ruido y las vibraciones. El Ayuntamiento de Zaragoza, junto con los de Madrid y Barcelona, fue pionero en 1986 en la adopción de unas Ordenanzas de protección frente a esta forma de contaminación. Transcurrido el tiempo y derivado de las experiencias acumuladas en estos años, el Ayuntamiento quiere dotarse de una norma que contenga medidas eficaces, proporcionadas y congruentes, para proteger a los ciudadanos frente a la contaminación acústica, en el marco de los principios fijados por la Unión europea en el “V Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible” en el que se plantea como objetivo “Nadie debe estar expuesto a niveles de ruido tales que pongan en peligro su salud y calidad de vida”.

Conforme a este criterio, la Ordenanza establece unos criterios de prevención y de calidad acústica, limitando los ruidos procedentes de diversas fuentes (vehículos, procedentes de los ciudadanos en la vía pública y en la convivencia diaria, trabajos en la vía pública, avisadores acústicos, actividades, etc), a la vez que determina las características de medición y límites de niveles acústicos y establece un régimen sancionador; su texto concluye con un completo cuadro de anexos donde se detallan los conceptos fundamentales, definiciones y unidades en este ámbito, mapas de ruido, niveles producidos por vehículos a motor, medición de aislamientos, medición de ruidos y vibraciones, etc.

En esta misma línea de evitar las molestias para el vecindario derivadas del ejercicio de actividades y para la correcta función y seguridad de las vías públicas, así como de las molestias derivadas de la excesiva proximidad o concentración en el espacio de este tipo de usos, evitando de esta forma efectos aditivos que suponen un deterioro apreciable de la calidad de vida o del medio ambiente, el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el 30/10/98 la “Ordenanza municipal de distancias mínimas y otras limitaciones para actividades reguladas en el reglamento general de espectáculos públicos y actividades recreativas, en evitación de molestias derivadas del ejercicio de las mismas”, que fue publicada en el BOP de 26/11/98.

Conforme a lo expuesto, queda claro que el Ayuntamiento de Zaragoza dispone de normas jurídicas apropiadas para justificar su intervención cuando se produzcan ruidos que, superando los niveles establecidos en sus ordenanzas, produzcan molestias a los vecinos y alteren su normal ritmo de vida.

Tercera.- Sobre la competencia de la jurisdicción penal en este ámbito.

La afcción a derechos fundamentales que generan las inmisiones acústicas molestas fundamentan la importancia que nuestro Legislador concede a la protección del medio ambiente al configurar como un tipo penal en el artículo 325 del vigente Código la producción de ruidos y vibraciones en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente. El examen de este precepto revela que es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y, si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se imponga en su mitad superior.

Así, la protección jurídica del medio ambiente ha de hacerse combinando medidas administrativas con medidas penales. Para determinar en qué casos habrá de acudir al derecho Penal y qué conductas serán merecedoras de una mera sanción administrativa, ha de partirse del principio de intervención mínima que debe informar el Derecho Penal en un moderno Estado de Derecho, donde sólo ante los ataques más intolerables será legítimo el recurso al Derecho Penal.

La anteriormente citada STS de 24/02/03 recuerda la previsión del artículo 45 de la Constitución sobre el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, señalando que para quienes violen estos derechos se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas,

así como la obligación de reparar el daño causado. Con ello, parece que la figura delictiva debe orientar su protección y fijar su atención prioritaria en la salud de las personas aunque nadie discute que la protección alcanza, de manera directa o indirecta, a la fauna, la flora y los espacios naturales.

Ciñéndonos a cada caso concreto, y siguiendo la argumentación del Tribunal Constitucional en su sentencia de 24/05/01, la intervención de la jurisdicción penal estará justificada cuando la exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad y genere daños sobre la salud de las personas.

En el supuesto que nos ocupa existe una cierta similitud entre la situación denunciada en la queja y la evaluada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 24/02/03, puesto que tanto en el actual como en el caso enjuiciado, *“los vecinos del inmueble afectados por el ruido procedente de la Sala de Fiestas han padecido, de forma reiterada y continuada durante fines de semana, puentes y víspera de fiestas, en un período aproximado de nueve meses, no sólo de una contaminación acústica que hay que calificar de grave y potencialmente peligrosa, sino que en este caso, además, esa gravedad se ha concretado en serio peligro para la integridad física y psíquica, y la intimidad personal y familiar, y es más, la afectación de los bienes jurídicos protegidos, antes mencionados, ha alcanzado tal intensidad por la conducta del acusado, como responsable de la Sala de Fiestas, que ha determinado en niños de pocos años problemas y alteraciones de sueño, irritabilidad, cambios de carácter, necesitando algunos de ellos tratamiento hipnótico, igualmente otros vecinos mayores de edad han precisado de tratamiento médico por cefaleas, irritabilidad, nerviosismo, alteración del sistema del sueño, insomnios y disminución de atención y rendimiento e incluso ha llegado a incrementar el número de brotes en un vecino que padece de esclerosis en placas, brotes que disminuyeron cuando se trasladó de domicilio, traslado que igualmente tuvieron que realizar otros vecinos. Por todo lo que se deja mencionado, el recurrente ha creado una situación de grave peligro para la integridad física, psíquica, intimidad personal y familiar, bienestar y calidad de vida de los vecinos del inmueble que pudieran resultar afectados por las inmisiones de ruido procedentes de la Sala de Fiestas de la que era responsable, habiéndose concretado en riesgo de grave perjuicio*

para la salud de esas personas. Se ha superado, pues, el umbral que separa el ilícito meramente administrativo del ilícito penal”.

A resultas de lo anterior, el Tribunal aprecia la existencia de un delito contra el medio ambiente por contaminación acústica.

Cuarta.- Sobre la incidencia del ruido en la seguridad salud de los trabajadores.

Las molestias que provoca la proyección exterior de los ruidos es solo una parte del problema, puesto que un exceso de ruido perjudica igualmente a los que realizan la actividad, constituyendo un factor de riesgo que afecta a los trabajadores que prestan servicios en los establecimientos donde pueda producirse un exceso de ruido. Así, a partir del reconocimiento constitucional del derecho a la salud de los trabajadores en el ámbito laboral, la actual Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece las obligaciones que han de garantizar este derecho, así como las actuaciones de las Administraciones Públicas que puedan incidir positivamente en la consecución de dicho objetivo. Señala la exposición de motivos de esta Ley que *“La protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas. La planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y, junto a ello, claro está, la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos, de manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan”.*

Esta Ley define en su artículo 4 el riesgo laboral como la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo, entendiendo como daños derivados del trabajo las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.

Con carácter previo, ya el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre Protección de los Trabajadores frente a los Riesgos derivados de la exposición al Ruido durante el trabajo abordó este asunto, fundamentado en que la política de actuación en la seguridad e higiene en el trabajo aparece como un principio rector de la política social y económica en el art. 40.2 de la Constitución española, y como tal supone un mandato para la actuación de los poderes públicos. En desarrollo de este precepto, el Estatuto de los trabajadores recoge el derecho de los trabajadores en la relación de trabajo a una política de seguridad e higiene, que se concreta en el deber empresarial de protección recogido en el art. 19 de la misma norma, con lo que la actuación respecto de la seguridad e higiene se inserta en el ámbito de la relación laboral. Por ello, según dispone el artículo 2 de este real Decreto, el empresario está obligado a reducir al nivel más bajo técnica y razonablemente posible los riesgos derivados de la exposición al ruido, habida cuenta del progreso técnico y de la disponibilidad de medidas de control del ruido, en particular en su origen, aplicadas a las instalaciones u operaciones existentes. Esta obligación deberá ser tenida especialmente en consideración en la concepción y construcción de nuevos Centros de trabajo y en la modificación de los existentes, incluida la adquisición de nuevos equipos de trabajo. Además, el artículo 7 establece que en los puestos de trabajo en los que el nivel diario equivalente o el nivel de Pico superen 90 dBA o 140 dB, respectivamente, se analizarán los motivos por los que se superan tales límites y se desarrollará un programa de medidas técnicas destinado a disminuir la generación o la propagación del ruido, u organizativas encaminadas a reducir la exposición de los trabajadores al ruido.

Dada la negativa repercusión que el ruido puede tener sobre la salud de las personas, el Parlamento Europeo fijó su posición con vistas a la adopción de una Directiva sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos, y en concreto del ruido. Este proyecto, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 27/02/03, señala entre sus consideraciones que se considera adecuado adoptar medidas que protejan a

los trabajadores de los riesgos derivados del ruido debido a sus efectos en la seguridad y salud, en particular los daños en el oído. Estas medidas tienen como finalidad no sólo garantizar la seguridad y salud de los trabajadores por separado sino también crear para el conjunto de los trabajadores de la Comunidad una base mínima de protección evite posibles distorsiones de la competencia.

En orden a conseguir estos objetivos, el artículo 3 establece unos valores límite y valores de acción de la exposición al ruido que no deben ser sobrepasados, y que la propuesta de directiva fija en los siguientes parámetros:

Niveles de exposición diaria:

- valores límite de exposición: $LEX_{8h} = 87$ dB(A) y $P_{pico} = 200$ Pa, respectivamente
- valores superiores de acción de exposición: $LEX_{8h} = 85$ dB(A) y $P_{pico} = 112$ Pa, respectivamente
- valores inferiores de acción de exposición: $LEX_{8h} = 80$ dB(A) y $P_{pico} = 112$ Pa, respectivamente

Nivel de exposición semanal: no será superior al valor límite de exposición de 87 dB(A)

A estos efectos, y de acuerdo con las definiciones de parámetros físicos utilizados como indicadores de riesgo, se entiende como presión acústica de pico (P_{pico}) el valor máximo de la presión acústica ponderada "C" en frecuencia; el nivel de exposición diaria al ruido (LEX_{8h}) (dB(A), ref 20 microPa) será el promedio ponderado de los niveles de exposición al ruido para una jornada de trabajo nominal de 8 horas tal como se define en la norma internacional ISO 1999:1990, punto 3.6, considerándose todos los ruidos existentes en el trabajo, incluidos los ruidos de impulsos; finalmente, el nivel de exposición semanal al ruido será el promedio ponderado en el tiempo de los niveles de exposición diaria al ruido para una semana de trabajo nominal de 5 jornadas de 8 horas, tal como se define en la misma norma internacional.

Si bien esta Directiva no ha sido aprobada todavía, y tras su aprobación tardará un tiempo en trasponerse a nuestro Derecho interno y ser aplicable, y además en su artículo segundo se establece una aplicación demorada de cinco años tras su entrada en vigor para las actividades de los sectores de la

música y el ocio, deberán tenerse en cuenta sus planteamientos, dado el riesgo que supone la exposición al ruido para la salud de los trabajadores, lo que constituye un menoscabo de los derechos derivados o correlativos al derecho básico que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales otorga a los trabajadores a la protección de su seguridad y salud.

Quinta.- Sobre las licencias de apertura y de obras y el ejercicio de actividades clasificadas.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, regula en su artículo 167 las licencias de actividad clasificada, señalando que será exigible “... *para las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de tales actividades*”. Este mismo concepto es recogido en el artículo 194.1.b de la Ley 7/1999, de 7 de abril, de Administración Local de Aragón, al enumerar las autorizaciones y licencias a las que deberá sujetarse el ejercicio de determinadas actividades.

Tradicionalmente, la regulación de actividades de esta naturaleza ha venido contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), que trata de encauzar “... *el problema de las actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades.*” Este propósito se concreta en su artículo 1 cuando extiende su aplicación a todas las actividades que produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

La estrecha vinculación entre el ejercicio de actividades y la necesidad de realizar determinadas obras de adaptación de los inmuebles para su correcto desarrollo hace que el interesado haya de obtener, con carácter previo a su actuación en uno u otro sentido, al menos dos licencias que le faculten para ello: licencia urbanística para las obras y licencia de actividad para el ejercicio de la misma. Con el fin de simplificar el procedimiento, la Ley Urbanística de Aragón ha instituido en su artículo 171 la resolución única, al señalar que los supuestos requeridos de licencia de actividad clasificada o de apertura y, además, de licencia urbanística, serán objeto de una sola

resolución, sin perjuicio de la formación y tramitación simultánea de piezas separadas para cada intervención administrativa.

Dicho precepto impone una resolución previa de la licencia de actividad, y si procediera su otorgamiento, el órgano municipal competente pasará a resolver sobre la licencia urbanística, notificándose lo pertinente en forma unitaria al interesado.

El Título II del RAMINP, que continúa siendo la normativa vigente en la materia a pesar de su antigüedad, regula el procedimiento para el legal ejercicio de las actividades clasificadas, que concluye con la visita de comprobación previa al inicio de la actividad (artículo 34). Este trámite ha sido recogido por el nuevo Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, lo que indica la importancia de esta visita para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia, que deberán mantenerse de forma continua: el comienzo de la actividad tras la inicial comprobación y acreditación de su resultado en la correspondiente acta no extingue el vínculo entre la Administración y el titular, quedando autorizada aquella para inspeccionar en cualquier momento la actividad o instalación autorizada, en virtud de lo previsto en el artículo 35 del RAMINP. La Sentencia del Tribunal Supremo de 12/11/1992 (R.A.J 2431) expresa claramente esta idea al afirmar que *“es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que afirma que las licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad. Y ello implica que respecto de estas licencias se atenúen e incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos pues entendemos que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias...”*.

La facultad de intervención que el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal se concreta en el artículo 30 de la Ley de Administración Local de Aragón en la figura del Alcalde, a quien esta norma atribuye la potestad de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, entre los que se encuentran los relativos a la concesión de licencias para el ejercicio de actividades.

Sexta.- Sobre los problemas adicionales de seguridad pública

“La garantía de la seguridad en lugares públicos, así como garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana” es el primero de los ámbitos de acción pública en que los municipios podrán prestar servicios y ejercer competencias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.2.a de la Ley de Administración Local de Aragón; esta competencia es asignada por su artículo 44.a a todos los municipios, independientemente de su nivel poblacional. En consecuencia, desde las Corporaciones Locales deberán instrumentarse los medios necesarios para, por si mismas o con la colaboración que puedan recabar de otras administraciones públicas, garantizar adecuadamente la tranquilidad y pacífica convivencia en los lugares de ocio y esparcimiento colectivo.

La *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*, señala en su exposición de motivos que la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática, informando a continuación que la Constitución establece una atribución genérica de competencia al Estado en materia de seguridad pública (art. 149,1 29ª) y, específicamente, atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, la tarea de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana (art. 104,1), afectando en su regulación al ejercicio de algunos derechos fundamentales.

Así, su artículo 1 dispone que corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de

otros poderes públicos. Tal competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta ley, que irán dirigidas a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.

Junto a las competencias asignadas a los órganos gubernativos, las autoridades locales ejercen las facultades que les encomiendan la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Esta competencia, detallada en la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón (artículos 42.2ª y 44.a), venía siendo tradicionalmente ejercida por los municipios en virtud de lo establecido en el artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, si bien no se imponía, como lo hace la norma aragonesa, con carácter general a todos los municipios. No obstante, resulta exigible a aquellos que, como nuestra capital, disponen de cuerpo de Policía Local, y así lo impone, entre otras normas, por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo artículo 53 asigna a los cuerpos de Policía Local las funciones de efectuar diligencias de prevención y actuaciones tendentes a evitar la comisión de actos delictivos, vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas cuando sean requeridos para ello. Así lo ratifica la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, cuyo artículo 2.2 mantiene el ejercicio de la competencia local en esta materia en los términos en que venía siendo ejercida conforme a la normativa anterior.

Con el fin de hacer vigentes los derechos constitucionales antes señalados, esta Ley Orgánica asigna al Ministerio del Interior competencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana reguladas en la misma (artículo 3), siendo sus fines, entre otros, garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien, asegurar la pacífica convivencia cuando pudiera ser perturbada por la celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad y limitar las actividades de los locales y

establecimientos públicos a las que tuvieren autorizadas, e impedir, en todo caso, el ejercicio en ellos de cualesquiera otras que estuvieren prohibidas.

Los órganos dependientes del Ministerio del Interior podrán intervenir para asegurar la consecución de las finalidades previstas en la Ley en las materias sujetas a potestades administrativas de policía especial que no tengan atribuidas expresamente, como resulta ser parcialmente el presente caso. Para ello, deberán prestar a través de sus agentes el auxilio ejecutivo necesario a cualesquiera otras autoridades públicas que lo requieran para asegurar el cumplimiento de las leyes, sin perjuicio del ejercicio de sus propias competencias en las materias que les atribuyen las leyes (tráfico y seguridad vial, prevención y control de la venta y consumo de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, etc.), muchas de ellas tipificadas como infracciones de carácter grave en el artículo 23 de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La Junta Local de Seguridad, órgano previsto en el artículo 54 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito territorial de aquellos municipios que tengan Cuerpo de Policía Local propio, deberá ser el órgano que canalice la resolución de los problemas de orden público que la existencia de las zonas de ocio genera en la ciudad de Zaragoza.

Séptima.- Sobre el incumplimiento de horarios de cierre de establecimientos

El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, dispone en su artículo 70 que el horario general de los espectáculos públicos y actividades recreativas se determinará por Orden del Ministerio del Interior, tras efectuar las oportunas consultas; para su fijación se tendrán en cuenta las modalidades de espectáculos y sus particulares exigencias de celebración, las características del público al que esté destinado y las distintas estaciones del año y clases de días en que hayan de tener lugar (laborables, festivos o vísperas de festivos), así como otras circunstancias relevantes del espectáculo a celebrar. Asimismo, se preverán los supuestos y circunstancias en que los Gobernadores Civiles o los Alcaldes podrán conceder ampliaciones

de horarios en atención a las peculiaridades de las poblaciones, zonas o territorios, y especialmente en relación con la afluencia turística y la duración del espectáculo.

Nuestra Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido en el artículo 35.1.39 del actual Estatuto de Autonomía de Aragón, ostenta competencia exclusiva en materia de espectáculos. En ejecución de esta previsión estatutaria, y siguiendo el procedimiento a que han de ajustarse los trasposos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón previstos en el Real Decreto 3991/1982, de 29 de diciembre, mediante *Real Decreto 1053/1994, de 20 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espectáculos*, se aprobó el Acuerdo de la comisión mixta prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto en el que se concretan las funciones y servicios que han de transferirse en este ámbito de actuación y que, según el punto B del anexo a dicho Decreto, son aquellas que venía desempeñando la Administración del Estado en materia de espectáculos públicos, en cuya regulación ocupa un lugar destacado el antedicho Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas. Recibidas estas competencias de la Administración del Estado, el Decreto 141/1994, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, las asigna en su artículo segundo al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que, con el fin de agilizar y hacer más efectiva la ejecución de estas competencias, dictó la Orden de 12 de agosto de 1994 mediante la cual se desconcentran determinadas facultades en materia de juego y espectáculos públicos; en concreto, la relativa a los horarios de apertura y cierre de espectáculos públicos fue delegada en el Director General de Servicios y en los Delegados Territoriales de la Diputación General de Aragón en Huesca y Teruel.

Así, la facultad de fijar el horario general de los espectáculos públicos y actividades recreativas y, consecuentemente, de procurar su respeto (el artículo 81.35 tipifica como infracción en *“El retraso en el comienzo o terminación de los espectáculos o en el cierre de los establecimientos, públicos, respecto de los horarios prevenidos”*) que este Reglamento atribuye al Ministerio de Interior corresponde actualmente en el municipio de Zaragoza en virtud de las disposiciones de transferencia antes indicadas, al Director General de Interior del Gobierno de Aragón.

Según nos consta, la normativa reguladora de los horarios de los establecimientos públicos viene recogida en disposiciones dictadas por órganos de la Administración estatal: Orden del Ministerio del Interior de 23/11/1977, modificada en su artículo 5º por la Orden de 29/06/1981; resolución de 31/12/1977 de la Dirección General de Seguridad del Estado por la que se fijan los horarios de bares especiales. Dada la evolución económica, social y de costumbres que se ha producido a lo largo de todo este periodo, tal vez fuese necesario estudiar el establecimiento de una nueva norma que, en ejercicio de las competencias autonómicas, adecuase los horarios de apertura de establecimientos a las actuales circunstancias.

Pero, sin perjuicio del estudio de la modificación de horarios, no se debe olvidar una cuestión fundamental en esta materia, y es que el control de actividades mediante horarios de cierre no es un fin en sí mismo, sino que resulta un medio para evitar molestias a los ciudadanos que no participan en ellas. Se reitera a continuación, por su directa relación con los horarios de apertura, una de las conclusiones del Informe especial sobre ruido del año 2002, donde se urgía la necesidad de una correcta aplicación de la legislación vigente, señalando que *“... 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.”

Octava.- Sobre la eventual infracción de la normativa reguladora de drogodependencias

En el Informe Especial sobre consumo abusivo de alcohol por los menores en Aragón, elaborado por esta Institución en 1999, se ponía de manifiesto una situación que considerábamos grave, al observar que se había generalizado en nuestra Comunidad Autónoma, al igual que en el resto del Estado, un modelo de consumo de alcohol por los adolescentes y jóvenes caracterizado por notas muy negativas, tales como el comienzo de consumo de bebidas alcohólicas a edades muy tempranas, el consumo de alcohol de forma habitual, la consideración de la bebida como instrumento de relación social en el tiempo de ocio y la excesiva frecuencia de episodios de intoxicación etílica. Asimismo, se comprobó que a pesar de la prohibición legal de venta de bebidas alcohólicas a los menores de 16 años, estos no tienen en la práctica dificultades para su adquisición y consumo.

Para evitar estas situaciones se encarecía la urgente aprobación por las Cortes de Aragón de una Ley que con el objetivo de evitar en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma el consumo de alcohol por los menores y disciplinar su venta, consumo, suministro, publicidad y promoción. En esta preocupación coincidió con el legislador autonómico, que promulgó la *Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias*, publicada en el B.O.A. de 11/04/01

Esta Ley establece en su exposición de motivos que *“En una sociedad que gira en torno a la capacidad de producción y a la cultura del bienestar, se corre el peligro de asociar el consumo de diversos tipos de sustancias que aparecen al alcance de todos con la consecución de objetivos vitales. En el fomento de la salud, uno de los principales objetivos con los que se encuentra hoy en día la sociedad es abordar el uso indebido de drogas como un estilo de vida con gran riesgo para la salud individual y colectiva, en el que convergen factores socioculturales. El uso de drogas constituye un fenómeno que requiere intervenciones coordinadas de muchos sectores, tanto si se desarrollan en el campo de la prevención como en los*

de la asistencia y la reinserción. Las directrices que en materia de drogas plantean como prioritarias la Unión Europea y el Plan Nacional sobre Drogas están orientadas a desarrollar acciones para reducir la demanda y el suministro, así como a prevenir el consumo. Se trata, por tanto, de facilitar las condiciones para que las poblaciones más vulnerables puedan elegir estilos de vida sanos.

Junto a los patrones de consumo de dichas sustancias –el párrafo anterior se refiere a las conocidas como “drogas duras”- existen otros culturalmente arraigados y socialmente aceptados que son un riesgo grave para la salud. El tabaquismo es uno de los más importantes problemas de salud pública, siendo la causa prevenible más importante de mortalidad, y provoca, además, una notable pérdida de calidad de vida. Por otro lado, el consumo de alcohol constituye un grave problema, en especial cuando se trata de personas jóvenes que están adoptando sus hábitos de salud.

Al abordar esta problemática, hay que tener en cuenta, también, la aparición de nuevos patrones de uso y abuso, y en particular el consumo de sustancias dentro de un contexto de ocio y diversión permanente, que implica dosis intensas aunque espaciadas en el tiempo. ...

En esta Ley adquieren especial relevancia las disposiciones relativas al control de la oferta de bebidas alcohólicas y tabaco, ya que la limitación al consumo constituye una de las estrategias prioritarias en nuestro medio.

Asimismo, es fundamental restringir la promoción de la venta de sustancias y centrar las prohibiciones en los ámbitos donde se pueda obtener más beneficio. ...”

Para conseguir los fines señalados, la Ley establece, junto a otras medidas, la prohibición de venta y suministro de bebidas alcohólicas y de tabaco a menores de 18 años, imponiendo a los establecimientos donde se vendan o suministren estas sustancias unas condiciones para garantizar la observancia de tales normas y comprometiendo a sus responsables en el cumplimiento de las mismas.

La Ley fija un régimen sancionador del incumplimiento de sus determinaciones, configurando como órganos competentes para imponer sanciones a los Alcaldes y a los Directores de los Servicios Provinciales de

Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Director General y Consejero de esta materia y Gobierno de Aragón, estos últimos en función de la cuantía de las sanciones previstas.

Junto a estas competencias que para la prevención y combate en materia de drogodependencias que la Comunidad Autónoma puede desarrollar, el Plan Nacional sobre Drogas es una iniciativa gubernamental destinada a coordinar y potenciar las políticas que, en materia de drogas, se llevan a cabo desde las distintas Administraciones Públicas y entidades sociales en España. Este Plan coincide con nuestra Ley autonómica en promover una política de prevención que haga posible una disminución de la oferta y de la demanda de drogas, coordinar la actuación conjunta y eficaz de todos los organismos destinados al control de la oferta, impulsar los programas y actividades conjuntos de recursos comunitarios y redes sociales y fomentar la responsabilidad y la participación de todos los ciudadanos.

En la consecución de estos objetivos deberán trabajar de forma coherente e integrada las distintas Administraciones, las organizaciones sociales, los padres y educadores, los medios de educación y, en suma, la sociedad en su conjunto.

La existencia de las zonas de ocio tal como la que nos ocupa, ubicada en las calles Perpetuo Socorro y adyacentes (Moncasi, Doctor Lozano, Vasconia, etc.) a la que acude un elevado número de menores de edad que pueden obtener fácilmente alcohol y tabaco para su consumo, y en las que existe la posibilidad de adquirir drogas de síntesis, supone un incumplimiento de nuestra Ley 3/2001 y, lo que resulta mas grave, un serio peligro para la salud presente y futura de los jóvenes que, equivocadamente, buscan estas experiencias para su diversión y en algunos casos como objetivos vitales de su existencia. Todo ello sin perjuicio que las molestias que algunas de estas personas, cuyo sentido de la realidad se va alterado por la toma de alcohol o sustancias psicotrópicas, generan a los habitantes de la zona, motivo de la queja que ha hecho nacer este informe.

Novena.- Actuaciones institucionales en esta materia

La contaminación por ruidos constituye un importante problema que afecta a la salud y a la calidad de vida de las personas, y preocupa al Justicia de Aragón por haber sido en años sucesivos el motivo más frecuente de las

quejas relativas a problemas ambientales que se presentan ante esta Institución. Por este motivo se presentó ante las Cortes de Aragón en el año 2000 un Informe Especial relativo a problemas de ruidos y vibraciones en nuestras ciudades en cuya elaboración colaboraron los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma (entre ellos el de la capital) con el fin de conocer la situación existente, los medios humanos y materiales destinados a su control y las estadísticas sobre expedientes sancionadores; el estudio fue reiterado en el año 2001, repitiéndose igualmente las sugerencias efectuadas, habida cuenta de su vigencia por el pequeño avance observado en su aplicación. Las sugerencias vienen referidas, en el caso que nos ocupa, a los siguientes aspectos:

- a) De carácter general: convivencia de usos residenciales y terciarios que deberían estar segregados; deficiencias en la actuación administrativa y necesidad de proteger a la parte más débil que resulta afectada por los problemas de ruido y de que exista una mayor sensibilidad tanto de los particulares como de los poderes públicos frente al problema del ruido.
- b) Exigencia de un nuevo marco normativo adaptado a la actual realidad, dado que ni Aragón, ni España ni la Unión Europea han legislado de manera específica e integral sobre el ruido. Esta norma ha de tender a exigir el silencio y la tranquilidad que corresponde a los ciudadanos, requiriéndose un decidido esfuerzo de los municipios en el adecuado ejercicio de sus competencias en la prevención y reducción de la contaminación acústica.
- c) Necesidad de una correcta aplicación de la legislación vigente, al haberse constatado que el que tenemos no se aplica o se hace de forma insuficiente.
- d) Adopción de una adecuada ordenación urbanística que sirva de marco regulador de los usos urbanos y sus niveles de intensidad en función de la tipología del suelo y como soporte legitimador de la actividad de disciplina urbanística.
- e) Dotación por los Ayuntamientos de medios humanos y materiales suficientes para la medición y control de las vibraciones y ruidos, y mayor cooperación de las Administraciones Autonómica y Provincial.

- f) Conveniencia de realizar de campañas de información y sensibilización dirigidas al conjunto de la población, y en especial a los jóvenes, y trabajar en el cambio del modelo de ocio juvenil mediante la educación y campañas informativas.
- g) Consideración de todos estos extremos en la contratación pública, valorando los niveles de contaminación sonora en la valoración de las ofertas.

El Ayuntamiento de Zaragoza se manifestó receptivo a este informe, y en fecha 08/08/02 comunicó al Justicia de Aragón que desde el 1 de julio de ese año funciona una Unidad de Protección Ambiental que ha incrementado los servicios relativos a ruidos y realiza un mayor control en zonas saturadas, especialmente bares, cafeterías, pubs y similares en cuanto a licencias que poseen, aforos, horarios de cierre, veladores, etc., incrementando notablemente el número de sonómetros de medición de la Policía Local. Asimismo, informa de la existencia de una Ordenanza Municipal de Protección contra el Ruido y las Vibraciones del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza que se aplica en todos los casos en que existen problemas de ruidos, y acompaña al escrito un resumen de denuncias de la Policía Local por problemas de ruidos.

Junto a esta actuación concreta, es de destacar la postura del Ayuntamiento de Zaragoza favorable a una política de desarrollo sostenible que tenga en cuenta el problema del ruido en las ciudades. Así, en fecha 24/03/00 ratificó su adhesión a la carta de Aalborg sobre las Ciudades sostenibles y a la declaración de Hannover de febrero de 2000, y mediante acuerdo plenario de 27/07/01 aprueba unánimemente el documento de inicio de la implantación en Zaragoza de la Agenda 21 Local con un plan de acción de la sostenibilidad, los indicadores específicos de la ciudad y el desarrollo de los indicadores comunes europeos. Entre estos últimos, que tienen carácter voluntario, se encuentra el de contaminación sonora (B8), que responde al principio que liga el desarrollo sostenible con la calidad de vida, y pretende determinar el porcentaje de población expuesta a niveles de ruido ambiental perjudiciales.

La asunción por la Administración actuante de los principios de la Agenda 21 Local muestra su sensibilidad hacia esta y otras materias estrechamente relacionadas con el medio ambiente urbano, y permite augurar

una actitud favorable a la resolución de los problemas generados en este ámbito.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

Primero.- Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que, con carácter general, cuando se produzcan denuncias vecinales por las molestias ocasionadas por actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, ejerza sus funciones de inspección y control destinadas a comprobar la legalidad de los establecimientos, su ajuste a las condiciones de la licencia que ampara su funcionamiento y la eficacia de las medidas correctoras establecidas, y en caso de comprobar la falta de requisitos administrativos o insuficiencia de estas últimas, con perjuicio para terceras personas, exija su legalización o la adopción de otras que permitan hacer inocua la actividad o, en caso de no obtenerse tal resultado, proceda a sancionar al titular del establecimiento e incluso a la retirada definitiva de la licencia de apertura. Todo ello a través de la tramitación del correspondiente expediente, conforme a la normativa vigente antes citada, recordándole que 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 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 que trae como consecuencia para el 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.

Segundo.- Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que adopte las medidas necesarias para evitar la eventual alteración de la tranquilidad y

pacífica convivencia en esta zona de ocio y esparcimiento colectivo, por sus propios medios o recabando el auxilio de las demás Administraciones afectadas.

Tercero.- Sugerir al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, que en virtud de lo previsto en el Decreto 141/1994, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, asume las competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espectáculos públicos, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 35.1.25 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que vele por el cumplimiento de los horarios de apertura de espectáculos y establecimientos públicos, de forma que el derecho de los empresarios al ejercicio de esta actividad y de los ciudadanos al disfrute de su tiempo libre se concilie con el adecuado ejercicio de los derechos constitucionales indicados al inicio de este escrito para los afectados por las actividades festivas y recreativas y les permita llevar una vida normal, ahora alterada por el uso abusivo del derecho de la otra parte en conflicto.

Cuarto.- Sugerir, tanto al Ayuntamiento de Zaragoza como al Departamento de Salud, consumo y Bienestar Social de la Diputación General de Aragón, que adopten las medidas establecidas en la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias para evitar la venta y el consumo de alcohol y tabaco a menores de edad.

Quinto.- Sugerir, tanto al Ayuntamiento de Zaragoza como al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, que promuevan la colaboración entre sí y con la Administración del Estado a través de la Delegación del Gobierno en Aragón para, dentro de las fórmulas previstas en la vigente legislación, dar solución conjunta a un problema ciudadano que afecta a las competencias de las tres Administraciones.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que, en plazo no superior a un mes, me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas,

así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

28 de Abril de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE