

Expte.

DI-578/2004-2

**EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE Y
CONSEJERO
DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y
RELACIONES INSTITUCIONALES
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36
50071 ZARAGOZA
ZARAGOZA**

ASUNTO: Sugerencia relativa a problemas de ruidos en C/ Méndez Núñez

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 03/05/04 tuvo entrada una queja denunciando un problema reiteradamente tratado en esta Institución: el ruido.

SEGUNDO.- En la misma se hace alusión a que en los bajos del de la calle Méndez Núñez nº 16 de esta ciudad está funcionando un bar denominado La Tierra que juntamente con otro ubicado en el número 18 de la misma calle, de nombre Emporio, causan continuamente molestias a los vecinos por los ruidos que producen, tanto por el elevado volumen de la música como por otros derivados del mobiliario y demás elementos de funcionamiento.

Señala el firmante de la queja que el problema reviste gran entidad, puesto que dichos establecimientos alargan su apertura al público hasta la madrugada, por lo que los vecinos no pueden descansar en toda la noche. Además, existe un serio peligro para las personas, puesto que ninguno de ellos tiene puerta de emergencia para evacuación, por lo que en caso de incendio los clientes quedarían atrapados sin posibilidades de escapar. El excesivo ruido y las demás molestias han determinado que en numerosas ocasiones se hayan tenido que ir de esta casa a dormir, dada la imposibilidad de hacerlo durante los fines de semana, que ahora se prolongan incluso desde el jueves.

Concluye indicando que ha presentado numerosas denuncias en el Ayuntamiento, y la Policía Local ha efectuado mediciones, pero no se soluciona el problema. Aporta copias de las denuncias, algunas de las cuales datan del año 1996, sin que se haya resuelto nada.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando el expediente al Asesor D. Jesús Olite para su instrucción. A tal objeto, se envió con fecha 12/05/04 un escrito al Ayuntamiento de recabando información acerca de la cuestión planteada en la queja y, en particular, si las

actividades disponen de las preceptivas licencias municipales, las denuncias vecinales por las molestias de dichos bares u otros de la misma calle, actuaciones realizadas al respecto, mediciones de los niveles de ruidos o de vibraciones en las viviendas próximas y los sistemas de evacuación, tanto de personas como de los humos y aire caliente.

CUARTO.- Tras reiterarse la petición el 06/07/04, la respuesta del Ayuntamiento se recibió el 02/08/04, y en ella hace constar que los dos establecimientos citados poseen las correspondientes licencias de apertura y que no hay realizada ninguna medición por ruidos. Junto a esta información, ha remitido un extenso listado de denuncias a dichos establecimientos por *Excederse en los horarios establecidos para apertura de establecimientos y celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas*, donde se refleja la imposición de 40 denuncias entre marzo de 2003 y julio de 2004.

Dado que la competencia en materia de horarios de apertura de establecimientos corresponde al Gobierno de Aragón, con posterioridad se solicitó información al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales sobre las sanciones impuestas con motivo de las denuncias formuladas por la Policía Local de Zaragoza contra estos bares y si tienen previsto adoptar alguna medida adicional a las sanciones pecuniarias para hacer respetar las normas que rigen dichos horarios.

La respuesta de este organismo, por medio de un escrito del Director General de Interior, se recibió el 30/11/04; en él se informa de la situación procedimental de estos expedientes de denuncias, donde constan las que figuran en la relación facilitada por el Ayuntamiento, aunque alguna fecha no es coincidente. Añade a continuación *le significo que hasta que no se apruebe la Ley de Espectáculos Públicos, actualmente en elaboración, no se ha previsto adoptar medidas adicionales a las sanciones pecuniarias.*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La Ley del Ruido 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. Señala también 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 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 la protección del medio ambiente como interés público prevalente, por su directo engarce con los derechos fundamentales, 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.

Segunda.- 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, así como otras circunstancias relevantes del espectáculo a celebrar. Asimismo, se preverán los supuestos y circunstancias en se 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 Estatuto de Autonomía de Aragón, ostenta competencia exclusiva en materia de espectáculos. En ejecución de la previsión estatutaria, 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, que son aquellas que venía desempeñando la Administración del Estado, reguladas básicamente en el antedicho Reglamento de Policía de Espectáculos, y que por Decreto 141/1994, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, se asignan al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Así, la facultad de procurar el cumplimiento del horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas corresponde actualmente en el municipio de Zaragoza, en virtud de las disposiciones de transferencia que han sido dictadas, al Director General de Interior del Gobierno de Aragón.

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 vinculando el margen autorizado a la posibilidad de ocasionar molestias a otras personas por las molestias que genere cada actividad debido a su naturaleza, ubicación, etc..

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, y por ello, el artículo 81.35 del Reglamento tipifica como infracción *El retraso en el comienzo o terminación de los espectáculos o en el cierre de los establecimientos, públicos, respecto de los horarios prevenidos*. Dada la importancia de esta materia y su afección, como antes se ha indicado, a derechos fundamentales, se ha procedido a su regulación mediante la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*, cuyo fin, expresado en su artículo 1, es 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. El

artículo 26 de esta Ley considera infracción leve a la seguridad ciudadana el exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, si bien la comisión de una tercera infracción leve dentro del plazo de un año se sancionará como infracción grave (art. 23.1.o).

La Ley Orgánica 1/1992 fija un régimen sancionador que combina diversas formas de sanción: económica mediante multas, pero también suspensión de licencias o clausura de los establecimientos, que será desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves; en casos graves de reincidencia, la suspensión y clausura podrá ser de dos años y un día hasta seis años para infracciones muy graves y hasta dos años para las infracciones graves. En su Disposición Final Segunda establece *1. Las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia. 2. En todo caso, la aplicación de lo establecido en las referidas disposiciones corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.*

En el supuesto que nos ocupa encontramos que, de acuerdo con los datos facilitados por el Ayuntamiento y remitidos a la Dirección General de Interior, existen 40 denuncias por excederse en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos,

Las sanciones que se proponen en los expedientes incoados por la infracción contra los horarios de apertura de establecimientos se limitan a la imposición de multas; pero, observada la continua infracción de las normas de cierre, que se traduce en la permanencia de las molestias a los vecinos, sería conveniente estudiar la adopción de medidas de mayor eficacia coercitiva, tal como hace el Tribunal Supremo en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 9 octubre 1999, en el que enjuiciaba el cierre de un bar, donde expresa *La resolución impugnada contiene los motivos por los que se acuerda el cierre provisional: el reiterado incumplimiento de las normas de horario de cierre, y el fin que la justifica: procurar la evitación de perjuicios al interés general, concretado en el derecho de los ciudadanos al descanso.*

Esta opción de ir más allá de las meras sanciones económicas para conseguir el cumplimiento de las normas vigentes ya ha sido reconocida por el Director General de Interior en la respuesta dada con fecha 01/09/04 a la Sugerencia con la que concluía el expediente DI-401/2004-2, relativo a las molestias generadas por un bar que incumplía reiteradamente los horarios, al señalar que *estudiará la conveniencia de adoptar medidas distintas a las sanciones económicas para evitar las consecuencias negativas de establecimientos que incumplen reiteradamente las normas sobre horarios de apertura, incluida la del cierre de los establecimientos en cuestión.* En el mismo sentido se pronuncia el titular del Departamento en su respuesta de 30/12/04 a la Sugerencia dimanante del expediente DI-1160/2004-2, donde se dilucidó un problema similar, aceptándola *dando traslado de la misma a la Dirección General de Interior para que estudie la conveniencia de adoptar las medidas legales precisas para lograr mayor eficacia al objeto de evitar las consecuencias negativas que producen aquellos establecimiento que, de forma reiterada, incumplen los horarios establecidos en la normativa vigente, perjudicando de este modo la calidad de vida de los vecinos.*

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 efectuar al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la siguiente **SUGERENCIA**, que reitera las formuladas en los expedientes DI-401/2004-2 y DI-1160/2004-2, ambas aceptadas expresamente:

Para que la Dirección General de Régimen Interior adopte medidas legales más eficaces para evitar las consecuencias negativas de establecimientos que, como ocurre en este caso, incumplen reiteradamente las normas sobre horarios de apertura y su incumplimiento repercute negativamente en la calidad de vida de los vecinos.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

26 de enero de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Fernando García Vicente