

Expte. **DI-1495/2008-2**

---

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA,  
HACIENDA Y EMPLEO  
Plaza de los Sitios, 7  
50001 ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 10 de febrero de 2009**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a la aplicación de normativa de protección contra el ruido

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tras la tramitación de un amplio elenco de expedientes relativos a molestias causadas por el ruido de los establecimientos de hostelería, en los que constan numerosas mediciones de ruidos efectuadas por las policías locales o por empresas especializadas, desde esta Institución se ha observado que el ruido existente en los locales supera ampliamente los límites que recomienda la Organización Mundial de la Salud, quien señala que a partir de 75 decibelios hay un riesgo cierto de pérdida de audición a largo plazo, que se acelera conforme se incrementa el nivel de ruido.

Si bien las diversas normativas reguladoras de la protección de salud laboral han diferido la regulación del ruido en los sectores de la música y el ocio, actualmente ya esta vigente para este ámbito el *Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido*, que incorpora al derecho español la *Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de febrero de 2003 sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido)* y cuya Disposición transitoria única establece su aplicación en los sectores de la música y el ocio para el 15 de febrero de 2008.

A pesar de esta importante innovación normativa, no se ha observado ninguna diferencia sobre la situación anterior: con motivo de la instrucción de un expediente de queja por problemas de ruido de un bar de Zaragoza se ha recibido una medición hecha por el Ayuntamiento en septiembre de 2008 donde, para comprobar el ruido resultante en casa de un vecino afectado por la actividad, el nivel de ruido generado en el local fue de 99,7 db(A), que es el producido normalmente cuando está en funcionamiento.

**SEGUNDO.-** Partiendo de estos hechos, se ha estimado que la aplicación del Real Decreto 286/2006 en los sectores del ocio y la música puede suponer una mejora evidente de la salud, no solo de los trabajadores del sector, sino del público asistente, afectado, aunque en menor medida, por el exceso de decibelios que habitualmente existen en estos establecimientos, así como la calidad de vida de los habitantes del entorno, que contra su voluntad se ven obligados a soportarlo.

**TERCERO.-** Con todo ello, al amparo de las facultades otorgadas por el la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón*, y con el fin de conocer las previsiones del Gobierno de Aragón, quien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía, ostenta la competencia ejecutiva en materia de *“2.ª Trabajo y relaciones laborales, incluyendo las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo”*, se inició en septiembre de 2008 un expediente de oficio.

**CUARTO.-** En orden a su instrucción, con fecha 02/10/08 se formuló la petición de información en dos direcciones: por un lado, al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, con el fin de conocer las actuaciones que desde la Dirección General de Trabajo, o desde el Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral, se están realizando o tienen previsto llevar a cabo para la aplicación de la normativa citada; por otro, se recabó la opinión de agentes sociales relacionados de alguna manera con este problema, remitiéndose sendos escritos a los sindicatos Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Organización Sindical de Trabajadores de Aragón, Unión Sindical Obrera y Confederación General del Trabajo, a las Confederaciones de Empresarios de Aragón, de Huesca, de Teruel y de la Pequeña y Mediana Empresa de Zaragoza, así como a las asociaciones profesionales de Empresarios de Cafés, Bares y Similares y de Salas de Fiesta, Baile y Discotecas de Zaragoza.

**QUINTO.-** La respuesta del Gobierno de Aragón se recibió el 20/11/08, exponiendo lo siguiente:

*“La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de febrero de 2003 (sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos -ruido-), en su artículo 14 establece que en el contexto de la aplicación de la misma, los Estados miembros elaborarán, previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con la legislación y prácticas nacionales, un Código de conducta con orientaciones prácticas para ayudar a los trabajadores y empresarios de los sectores de la música y del ocio a cumplir con sus obligaciones legales tal como quedan establecidas en la mencionada directiva.*

*Posteriormente, con fecha 11 de marzo de 2006, se publica en el BOE nº 60 el RD 286/2006 sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido, transposición de la antes mencionada directiva, derogando expresamente el RD 1316/1989, excepto los aspectos relacionados con sectores música y ocio sobre los que se aplicará el nuevo decreto a partir del 15 de febrero de 2008.*

*El mencionado RD 286/2006, en su disposición adicional segunda "Elaboración y actualización de la Guía Técnica", encargaba al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) la elaboración y mantenimiento actualizado de una Guía Técnica de carácter no vinculante para la evaluación y prevención de los riesgos derivados de la exposición al ruido en los lugares de trabajo. En este Real Decreto se anuncia que la Guía incluirá o se complementará con el antes mencionado Código de conducta para el sector de la música y el ocio. Esta Guía se entregó a consultas en junio de 2007 y estuvo en discusión hasta mayo 2008, fecha en que se presentó públicamente. Probablemente, por el retraso sufrido no se ha presentado todavía el Código de conducta que nos ocupa, si bien, según consta, se encuentra en elaboración en estos momentos por parte del INSHT.*

*Es de aclarar que el Código de conducta no alterará lo reglamentado*

actualmente con referencia a la exposición al ruido de los trabajadores, es decir, las obligaciones de evaluar el puesto, controlar audiométricamente el estado del trabajador y, en su caso, proponer medidas de reducción de ruido. Todos estos aspectos ya deben ser realizados por la propia empresa y su estructura preventiva.

En cuanto a la vigilancia del cumplimiento de la normativa mencionada es competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ejercida a través de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, que están facultados para el control y exigencia de estas normas mediante los instrumentos y medidas derivadas contempladas en la normativa reguladora, y que se desarrolla a través de tres vías fundamentales:

- El estudio de las denuncias presentadas por los interesados en las que se alude a los posibles incumplimientos de las normas de seguridad y salud o situaciones de riesgo.

- La investigación de oficio de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en supuestos reglados de mayor gravedad.

- La realización de actividades programadas para la consecución de objetivos previamente definidos en los órganos competentes.

Respecto de las actuaciones planificadas corresponde a la Comunidad Autónoma, en razón de su competencia, definir los objetivos y programas de actuación anuales en materia de prevención de riesgos laborales. Estas actuaciones planificadas constituyen sólo una parte de la actividad a realizar, por lo que están orientadas por las prioridades que se definan y limitadas por los recursos disponibles, teniendo en cuenta además que en el marco de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) no se hace mención específica a los riesgos derivados del ruido, si bien se contempla como objetivo mejorar el cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Por ello la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no tiene previsto en el borrador de planificación para 2009 ningún programa concreto orientado a la vigilancia de la materia señalada.

Basándose en lo mencionado, durante el año 2009, y al igual que para el resto de normativa de prevención de riesgos, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social atenderá las denuncias y solicitudes que versen sobre la aplicación del Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, en todos los sectores de actividad en los que esté vigente. Igualmente se procederá a la investigación de las enfermedades profesionales de carácter grave, muy grave o mortales, incluyendo las que puedan estar relacionadas con la exposición al ruido.

Asimismo y dentro de las competencias que la Administración de la Comunidad Autónoma tiene encomendadas, en el momento en que se disponga del Código de conducta derivado del desarrollo de la Guía del INSHT en esta materia, se procederá a una labor de difusión del mismo que, seguramente, incluirá buenas prácticas, aclaraciones para eludir equívocos entre molestias y riesgo, dosis de exposición o molestias, y otras cuestiones que se consideren relevantes en la aplicación del Real Decreto 286/2006”.

**SEXTO.-** De los agentes sociales se han recibido las contestaciones que a continuación se resumen, por orden de llegada:

1º/ Del Sindicato Comisiones Obreras, registrada el 06/11/08. Hace una consideración inicial sobre la ausencia de quejas de los afectados de este sector laboral al señalar: “Teniendo en cuenta las especiales características de este sector profesional, donde predominan los trabajadores jóvenes y se caracteriza por la

*informalidad de la contratación, así como la tolerancia cultural al ruido, demasiado aceptado en la cultura española, es difícil que se realicen quejas desde el propio colectivo de trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, esta situación no debe ser explicación para la inacción empresarial ni pública*". Formula cuatro propuestas, que llevan a la práctica algunas de las previsiones del Real Decreto:

- Necesidad de elaborar una guía técnica o código de conducta con orientaciones prácticas para ayudar a los trabajadores y empresarios de los sectores de la música y el ocio a cumplir sus obligaciones legales.

- Realizar acciones informativas y formativas para concienciar a los trabajadores de los riesgos reales de la exposición al ruido, ya que la percepción del mismo como problema de salud laboral es muy baja.

- Reducir los riesgos derivados de la exposición al ruido al nivel más bajo posible; para ello se ha de bajar la emisión de número de decibelios ajustándolo a la normativa, teniendo en cuenta disponibilidad de medidas de control del riesgo en su origen, y facilitar el descanso de la jornada en lugares suficientemente aislados.

- Dado que el uso de protectores individuales no se ajusta al tipo de tareas que realizan estos profesionales, se incide en la obligación empresarial de establecer y ejecutar un programa de medidas técnicas y de organización destinado a reducir la exposición al ruido y potenciar la vigilancia de la salud.

2º La Confederación Empresarial Turolense, cuyo informe se recibió el 14/11/08, da cuenta de las medidas que vienen adoptando:

- Información a los asociados, a quienes se remite periódicamente el material publicado sobre esta cuestión.

- Fomento del conocimiento por parte del empresariado de planes de reducción del ruido en origen a través de la promoción de la formación.

- Estudio de convenios de colaboración con los servicios de prevención establecidos en la provincia para la asistencia técnica de los asociados.

- Merced a su pertenencia a la Federación Española de Hostelería, pone a disposición de los asociados un servicio de consulta en materia de prevención de riesgos laborales.

3º La Unión General de Trabajadores remitió el 14/01/09 un informe elaborado por su Oficina Técnica de Prevención. En él se describe la actividad en el sector de la hostelería, identificando la propia de este expediente (puestos de trabajo en restaurante, sala, bar y similares) en los convenios colectivos del sector en las tres provincias aragonesas, se estudian las medidas preventivas frente a las diversas fuentes de ruido y su control, incidiendo en la mayor eficacia de actuar sobre la fuente generadora del ruido y en la necesidad de vigilar la salud de los trabajadores mediante controles audiométricos que permitan un diagnóstico precoz de cualquier pérdida de audición y la preservación de la función auditiva, así como de informar con mayor amplitud de los efectos negativos de la exposición prolongada al ruido.

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Única.- Sobre la necesidad de materializar las previsiones del Real Decreto 286/2006 para reducir la incidencia del ruido en la salud de los trabajadores.**

Como se indica en la exposición de hechos, las molestias que provoca la proyección exterior de los ruidos, cuya observación dio lugar a la apertura de este expediente, es solo una parte del problema, puesto que un exceso de ruido perjudica también 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. 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”*, destacando la importancia de planificar la prevención desde el diseño del proyecto, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica, la ordenación de medidas preventivas adecuadas los riesgos detectados y el control de su efectividad, junto a la información y la formación de los trabajadores.

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 (art. 19) el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene, estableciendo el deber del empresario de facilitar la protección y del trabajador de observar las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene, con lo que este concepto queda insertado de pleno derecho en el ámbito de la relación laboral.

La *Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de febrero de 2003 sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido)*, establece, como su título expresa, unas normas *“mínimas en materia de protección de los trabajadores contra los riesgos para su seguridad y su salud originados o que puedan originarse por su exposición al ruido, en particular los riesgos para el oído”*, aplicándose a las actividades en las que los trabajadores estén o puedan estar expuestos a riesgos derivados del ruido como consecuencia de su trabajo (artículo 1). En orden a esta finalidad, el artículo 3 establece unos valores límite de exposición que dan lugar a una acción para reducir al mínimo los riesgos.

La incorporación al Derecho español de esta Directiva tiene lugar con el *Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido*, que establece una regulación completa encaminada a evitar o reducir la exposición al ruido de los trabajadores, señala valores límite de exposición, impone la evaluación de riesgos laborales, la formación de los trabajadores, su consulta y participación, etc. señalando expresamente (artículo 8) que *“1. En ningún caso la exposición del trabajador, determinada con arreglo al artículo 5.2, deberá superar los*

valores límite de exposición”, y en caso contrario, el empresario deberá tomar inmediatamente medidas para corregir esta situación, informando de todo ello a los delegados de prevención en la empresa. Para los sectores de la música y el ocio, la Disposición transitoria única establece, conforme prevé la Directiva, su aplicación para el 15 de febrero de 2008; sin embargo, esta importante innovación normativa no ha alterado la realidad social en su ámbito de referencia.

En la respuesta del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, competente en materia de seguridad laboral, se indican las vías fundamentales de intervención, que parten de la denuncia de los interesados, de investigaciones de oficio y de actividades programadas. Sin embargo, la dificultad expuesta por el Sindicato Comisiones Obreras para la presentación de denuncias, unida a la falta de previsión en el borrador de planificación para 2009 de algún programa concreto orientado a la vigilancia en esta materia hacen que la normativa de protección laboral que hace ya un año entró en vigor no despliegue sus efectos positivos.

No disponemos en este expediente de un estudio hecho expresamente sobre el nivel de ruidos generados en establecimientos de ocio, si bien se cuenta con datos indicativos de que se superan ampliamente los valores límite de exposición para los que el artículo 5 del Real Decreto 286/2006 exige una acción para corregir el problema detectado (valores superiores: 85 dB(A) de nivel de exposición diaria y 137 dB(C) de nivel de pico; valores inferiores: 80 dB(A) y 135 dB(C) respectivamente). Como se expone al inicio, para comprobar el ruido resultante en casa de un vecino afectado por la actividad de un bar se generó un nivel de ruido de 99,7 db(A), que responde al de su funcionamiento habitual; en este sentido, la propia *Ordenanza municipal para la protección contra ruidos y vibraciones de Zaragoza* prevé en su artículo 32, a efectos de establecer un aislamiento adecuado para evitar la transmisión de ruido al exterior, que el funcionamiento normal de actividades de ocio va a superar los expresados valores límite, cuando dispone: “1.b) .... En las actividades que se ejerzan en este horario solamente se podrán instalar aparatos de televisión y equipos de música que produzcan niveles sonoros máximos de 83 dB(A), medidos a 3 metros de los altavoces y en la dirección de la máxima emisión .... c) .... Estas actividades no podrán superar niveles sonoros máximos de 90 dB(A) ...”, medidos de igual forma. Para tener en cuenta la molestia que supone un nivel de ruido tan elevado y su incidencia en la salud auditiva del que lo ha de soportar varias horas en su jornada laboral sirva de ejemplo que la misma Ordenanza, en su artículo 14.2, establece este mismo límite de 90 dB(A), medidos en este caso a 5 metros del vehículo, para los vehículos de los servicios de urgencia o asistencia sanitaria como policía, bomberos y ambulancias.

El artículo 8 del Real Decreto dispone que en ningún caso la exposición del trabajador superará los valores límite de exposición, y si ello ocurriera, el empresario deberá tomar inmediatamente medidas para reducir la exposición por debajo de estos valores límite. Dada la aplicación general de esta norma en todos los sectores laborales, su artículo 4 señala diversos procedimientos tendentes a reducir el ruido en los lugares de trabajo, teniendo en cuenta los avances técnicos y la disponibilidad de medidas de control del riesgo en su origen: cambio de métodos y organización del trabajo, mejora de equipos, formación de los trabajadores para manejar adecuadamente los equipos, reducción del ruido aéreo mediante instalación de pantallas y cerramientos, etc. Pero, a diferencia de otros sectores laborales, cuya mejora de procesos tiene en cuenta la reducción del ruido ambiental, y donde en muchas ocasiones es técnicamente compleja y económicamente gravosa la modificación de equipos y métodos de trabajo con esa finalidad, en los sectores del ocio y la música sucede lo contrario: los avances técnicos tienden a incrementar la

capacidad de los equipos de sonido, pero la reducción del nivel acústico es tan simple como bajar el volumen y ajustarlo a los límites legalmente establecidos para este sector laboral desde el 15 de febrero de 2008.

La posibilidad de limitar la presión sonora en el interior de los locales ya estaba prevista en la Ordenanza de Zaragoza antes aludida, cuyo artículo 35 prevé la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda imponer *“a las actividades que dispongan de equipos de reproducción musical, la instalación de un equipo limitador-registrador que permita asegurar, de forma fehaciente y permanente, que bajo ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superan los límites admisibles de nivel sonoro en el ambiente interior de los edificios, así como que cumplen los niveles de emisión al exterior exigidos por esta Ordenanza”*. Esta norma, pensada inicialmente para controlar la contaminación ambiental y evitar la transmisión de ruido al exterior, principalmente a las viviendas colindantes, tiene plena virtualidad para proteger la salud auditiva de los que están trabajando en el interior del local, pudiéndose imponer para que el ruido ambiental se ajuste a los límites del Real Decreto 286/2006.

Cabe recordar aquí que, como señala el Gobierno de Aragón en su informe, la falta de un código de conducta no alterará lo reglamentado sobre exposición al ruido de los trabajadores pues, como señala la Disposición adicional segunda, la guía técnica que encomienda elaborar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no tiene carácter vinculante, y el citado código son solo orientaciones prácticas para ayudar a los trabajadores y empresarios de los sectores de la música y el ocio a cumplir sus obligaciones legales *“tal como quedan establecidas en este real decreto”*. Aspectos todos ellos que deben ser llevados a cabo por la propia empresa y su estructura preventiva, y controlada su efectividad por la Administración competente.

A estos efectos, cabe recordar las funciones del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral creado por Decreto 336/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, que es el órgano competente en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Laboral, siendo sus fines y objetivos, conforme al artículo 2, ser *“el órgano gestor de la política de prevención de riesgos laborales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos previstos en el presente Decreto y el órgano científico-técnico especializado de la Comunidad Autónoma con competencia en prevención de riesgos laborales, en el ámbito de la Administración Laboral. El Instituto tiene como fin primordial la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo mediante la ejecución de sus competencias, en coordinación con el resto de instituciones de la Administración de la Comunidad Autónoma implicadas en la materia”*.

### 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 Economía, Hacienda y Empleo la siguiente **SUGERENCIA**:

Que, en ejercicio de las competencias que la vigente normativa le asigna, promueva las medidas de formación, información, investigación, prevención, control y demás que se atribuyen a los órganos de ese Departamento para la aplicación del

*Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido en los sectores del ocio y de la música.*

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

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**