

EL REGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTIVIDADES RUIDOSAS ANTERIORES A LA LEY 37/2003, DEL RUIDO

Agustín Bocos Muñoz

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Valladolid

RESUMEN

Uno de los aspectos más conflictivos de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, es la aplicación de la misma y de su normativa de desarrollo a las actividades implantadas con anterioridad a su entrada en vigor.

La disposición transitoria primera de dicha ley establece que los emisores acústicos existentes en la fecha de su entrada en vigor deberán adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007.

El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, regula los valores límites para las actividades nuevas, que se definen como las que inicien la tramitación de actuaciones de intervención administrativa con posterioridad a su entrada en vigor, en virtud de su disposición adicional segunda.

Este régimen transitorio plantea numerosas cuestiones en su aplicación, que vamos a tratar de analizar en nuestro artículo, especialmente el régimen aplicable a los emisores acústicos antiguos que se encuentran en una zona cuyo objetivo de calidad es superior en 5 decibelios al de la zona colindante, ya que el anexo V del Real Decreto exige que por la Administración se estudie una transición, lo que lamentablemente no suele cumplirse.

ABSTRACT

One of the most conflictive aspects of Law 37/2003, of November 17, on Noise, is the application of it and its implementing regulations to activities implemented prior to its entry into force.

The first transitional provision of said law establishes that existing acoustic emitters on the date of its entry into force must adapt to it before October 30, 2007.

Royal Decree 1367/2007, of October 19, regulates the limit values for new activities, which are defined as those that begin the processing of administrative intervention actions after its entry into force, by virtue of its second additional provision.

This transitional regime raises numerous questions in its application, which we will try to analyze in our article, especially the regime applicable to old acoustic emitters that are located in an area whose quality objective is 5 decibels higher than that of the adjacent area, since Annex V of the Royal Decree requires that the Administration study a transition, which unfortunately is not usually fulfilled.

Palabras Clave: ruido, límites, sanción, área acústica, compatibilidad, zona de transición, objetivos de calidad, planes zonales, servidumbre acústica, fuera de ordenación, inmisiones, preexistencia, daños.

1. ÁMBITO ADMINISTRATIVO

La jurisprudencia contenciosa estudiada en aplicación de las referidas disposiciones transitorias considera que tanto la Ley 37/2003 como el Real Decreto 1367/2007 son perfectamente aplicables a los emisores acústicos anteriores a su entrada en vigor, debiendo adaptarse a dicha normativa mediante la renovación de sus licencias y autorizaciones administrativas, conforme al artículo 18 de la Ley.

Este postulado no obstante tiene importantes singularidades para el procedimiento sancionador por el principio restrictivo que debe inspirar su régimen.

De este modo los tribunales vienen considerando que a estos efectos el límite aplicable será el del recinto emisor en lugar del receptor, como es la norma general. Lo que implica que, a modo de ejemplo, si nos encontramos con una fábrica situada en un área industrial colindante con otro residencial, los límites a aplicar serán los del área industrial, obviamente superiores a los del residencial.

Se exige además en este ámbito la previa determinación por la Administración competente del uso predominante o característico del suelo (STSJ LA RIOJA 28/03/2019). Es decir, se considera que la Administración no puede imponer una sanción cuando no ha cumplido la obligación legal de zonificación acústica que le impone el artículo 5 del Real Decreto 1367/2007.

La adaptación a los nuevos límites debe hacerse además por la Administración de forma gradual, mediante la reducción progresiva de los valores de inmisión, hasta alcanzar el objetivo de calidad fijado en cada área acústica, mediante la aplicación de los planes zonales específicos previstos en el art. 25.3 de la Ley del Ruido.

Debe considerarse además que la Administración está obligada a estudiar una zona de transición entre áreas acústicas colindantes cuando la diferencia entre los objetivos de calidad de ambas áreas supere los 5 dB(A), según el anexo V.2.d del Real Decreto 1367/2007. Lo que en la práctica implica que la Administración no puede imponer una sanción al titular de un foco emisor cuando no ha previsto una zona de transición entre áreas con la diferencia de objetivos acústicos referida, para lo que tendrá que prever una reducción progresiva de los índices acústicos en el área más ruidosa mediante la implantación de medidas de aislamiento, por ejemplo, de paneles acústicos.

En palabras del Tribunal Supremo (STS 20/07/2010) *“debe exigirse el mantenimiento de una cierta compatibilidad entre áreas contiguas,*

que vendrá definido por los objetivos de calidad fijados para cada una de ellas. Si bien las modificaciones y revisiones del planeamiento urbanístico que puedan llevarse a cabo abren la posibilidad de modificar la calificación de las áreas acústicas incluidas en el ámbito correspondiente”

Así como la sentencia de 15 de enero de 2020 del Alto Tribunal:

“Se trata, el de la gestión urbanística, de un proceso, además de complejo, necesitado de una flexible transitoriedad, en el que también han de tomarse en consideración las colindancias físicas actuales mediante una adecuada programación de actuación, como bien reconoce la sentencia de instancia, pero tal gestión no puede implicar paralización absoluta.”

Las consecuencias del incumplimiento por la Administración de este deber de compatibilidad, bastante frecuente por desgracia, son la imposibilidad de sancionar o limitar la actividad de los emisores acústicos que superan los límites del área receptora siempre que cumplan los valores límite de su área acústica.

En lo referente al resto de normativa acústica introducida o anunciada por la Ley 37/2003, resulta plenamente aplicable sea cual sea la antigüedad del foco acústico, especialmente las medidas protectoras frente al ruido, como dice el reciente Auto del 13/07/2023 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Toledo:

“De todo lo anterior tenemos que lo que, conforme a la normativa del ruido se puede suspender son los objetivos de calidad acústica (art. 9 L 37/2003), no los derechos fundamentales a mantener un espacio habitable durante el conjunto de los días del año, recordando que no estamos ante un lugar que tenga, ni pueda por estas razones tener, una servidumbre acústica (art. 7 RD 1367/2007) y siendo los valores que arrojan los estudios aportados superiores a los establecidos en la clasificación del anexo II del mencionado reglamento de la ley del ruido conforme a las conclusiones del estudio que se aporta junto con la instancia, lo que justifica indiciariamente el perjuicio irreparable que se

señala, pues afecta de manera irremediable a la vida familiar y a la salud por perjudicar el descanso.”

II. ÁMBITO CIVIL

Desde el punto de vista civil, resulta igualmente plenamente aplicable la normativa acústica referida, partiendo del principio de garantizar la máxima protección a los derechos fundamentales de las personas, pero hemos de considerar que según reiterada jurisprudencia, los límites administrativos no son vinculantes a efectos civiles sino una mera referencia ya que lo determinante es la superación de los valores de tolerabilidad o uso razonable del derecho, desde la perspectiva de las relaciones de vecindad, considerando que la propiedad se presume libre. De modo que puede considerarse contraria a los principios civiles una inmisión acústica pese a no superar los límites administrativos y, al contrario, puede considerarse conforme con estos principios, una inmisión que supere tales límites.

Así lo viene considerando el Tribunal Supremo desde su sentencia del 04/03/1992 y lo viene aplicando reiteradamente la jurisprudencia. En palabras de la Audiencia Provincial de Palencia (SAP 07/11/2019): *“Conforme a la jurisprudencia civil, la inmisión se produce, no solo cuando se contraviene una norma administrativa o se superan un número de decibelios, sino cuando se acredita que se ha producido una molestia a alguien que no estaba obligado a soportarla, lo que, sin duda, ha sido el caso.”*

Es decir, para la valoración de la gravedad de la inmisión acústica deben de considerarse todos los factores que hayan podido influir en el caso concreto, tanto objetivos como subjetivos, donde puede incluirse la reiteración en el tiempo, el horario, la afección al sujeto receptor o la incidencia en terceros.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de León del 22/12/2020 dice al respecto: *“... para valorar la inmisión acústica habrá de estarse a la naturaleza y origen del sonido o molestia, a su*

intensidad, a la persistencia del mismo, a su habituabilidad o frecuencia, a su horario, a la coyuntura del lugar y tiempo en que se produzca la inmisión, y a las propias circunstancias de la actividad molesta.”

Por lo que se refiere al concepto de “actividades e infraestructuras nuevas” previstas en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1367/2007, cuyos límites están regulados en el artículo 24 y tabla B.1 y B.2 del anexo III del mismo, la interpretación que se ha dado por los tribunales ha sido más amplia que la que pueda derivarse de la dicción literal del artículo 18 de la Ley 37/2003, comprendiendo no sólo aquellos emisores acústicos que inicien su tramitación administrativa con posterioridad a su entrada en vigor sino también los que resulten de una situación nueva, como puede ser la edificación de viviendas en el entorno del emisor acústico, según Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra del 13/05/2021.

El supuesto de esta sentencia se planteó como consecuencia de los daños y perjuicios causados por los ruidos de una industria a los propietarios de las viviendas vecinas. Aunque la actividad era anterior a la Ley 37/2003 y a la construcción de las propias viviendas, el Tribunal la consideró como actividad nueva, siéndole por tanto aplicables los límites del anexo III del Real Decreto 1367/2007, si bien referentes al suelo industrial, debido a la construcción y posterior ocupación en las inmediaciones de la actividad de las viviendas donde se transmitían los ruidos. La consecuencia fue la condena al titular de la industria a aislar su actividad de manera que no se transmitan ruidos a las viviendas por encima de los límites legales además de tener que indemnizar los daños y perjuicios causados a los vecinos.

El carácter meramente referencial de la normativa administrativa en las relaciones de vecindad conlleva el que tampoco se considere determinante por la jurisprudencia estudiada, a efectos civiles, la existencia de ciertos requisitos legales, como una servidumbre acústica en la zona donde se produce la inmisión, conforme establece

el artículo 10 de la Ley 37/2003, pues se trata de una limitación administrativa ajena a la problemática civil. No se rompería por tanto la relación de causalidad con las consecuencias dañosas del ruido.

Del mismo modo se considera irrelevante a estos efectos el incumplimiento por la Administración de su obligación de estudio de una zona de transición entre áreas acústicas con objetivos de calidad acústica con diferencias superiores a los 5 dB(A), en contra de la normativa referida.

Otro de los factores que se han pretendido utilizar para desestimar una acción civil de inmisiones ha sido la preexistencia del foco emisor. Es decir, el hecho de que el foco emisor estuviera instalado con anterioridad al fondo receptor, cuestión bastante habitual en los emisores anteriores a la Ley 37/2003. En palabras del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (13/05/2021) *“la aplicación de la prioridad en el uso a las relaciones de vecindad y a las inmisiones impondría a los propietarios de las fincas del entorno una permanente limitación en el disfrute de sus propiedades, despojándoles de ciertas utilidades sin la debida compensación.”*

De modo que todos estos factores carecen de entidad para la ruptura del nexo causal entre la emisión de ruido intolerable y el daño moral sufrido por el receptor.

Tampoco se considera determinante a estos efectos el deficiente aislamiento acústico del recinto receptor, lamentablemente habitual en muchas edificaciones de nuestro país, argumento inaceptable para muchas sentencias por considerar que el daño originado por el agresor se consideraría imputable al agredido.

Otro de los elementos cuestionados ha sido la inmisión causada a viviendas que carecen de los requisitos legales, es decir que se encuentran en situación irregular desde el punto de vista urbanístico por encontrarse fuera de ordenación o carecer de las licencias correspondientes. Se trata también de una cuestión bastante habitual, vinculada igualmente a emisores acústicos anteriores a la Ley 37/2003 y

que ha sido resuelta por los tribunales en el sentido de que no le serían aplicables los límites de inmisión para una zona residencial del anexo III del RD (45-55 dBA) sino los objetivos de calidad que establece el anexo II.

Del mismo modo tampoco se ha estimado la petición de indemnización por daños morales o pérdida de valor por inmisiones acústicas transmitidas a viviendas fuera de ordenación (STS 12/01/2011).

III. CONCLUSIONES

A la luz de la legislación y jurisprudencia analizadas, hemos de concluir que, al objeto de proteger adecuadamente la salud y el medio ambiente, en la actualidad todos los emisores acústicos existentes deben estar adaptados a la Ley 37/2003 así como a su normativa de desarrollo, tanto estatal como autonómica y local, salvo a efectos del procedimiento sancionador en el que se deber considerar el límite del área emisora y se exige la previa determinación por la Administración del uso predominante o característico del suelo así como la consideración de una zona de transición entre áreas acústicas con objetivos de calidad con una diferencia superior a los 5 dB(A), debiendo adaptarse a los límites legales de forma progresiva mediante planes zonales específicos.

Para la jurisdicción civil, sin embargo, la normativa administrativa es una mera referencia no vinculante, considerando siempre la normativa más protectora para los derechos particulares afectados por el ruido así como los factores que puedan incidir en la intensidad de la inmisión, no siendo factores que rompan la relación de causalidad la preexistencia del foco emisor al receptor, el deficiente aislamiento acústico del receptor ni el incumplimiento de la normativa administrativa. Lo que se trata de proteger, en definitiva, son los derechos fundamentales de los ciudadanos a la salud, intimidad e inviolabilidad del domicilio, como dice la exposición de motivos de la Ley 37/2003.