

EL DESAFÍO DE LOS MUNICIPIOS ANDALUCES CONTRA EL RUIDO. BREVE ESTUDIO NORMATIVO, DOCTRINA, JURISPRUDENCIA Y LÍNEAS DE ACCIÓN

José LLAMAS INIESTA

Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Benalauría (Málaga)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado del Curso: Régimen Jurídico de la Gestión Ambiental desde la Administración Local: Calificación Ambiental de Actividades, Contaminación Acústica y Residuos. CEMCI. Septiembre a octubre 2017

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Concepto de Ruido.
3. Evolución normativa.
 - 3.1. Derecho Internacional.
 - 3.2. Derecho estatal.
 - 3.3. Marco Normativo de la Comunidad Autónoma Andaluza.
4. Tratamiento Jurisprudencial
5. Conclusiones.

«Estaba allí, temblando de miedo. Y sentí un grito fuerte e infinito perforando la naturaleza»

Edvard Munch (1863-1944), pintó el cuadro El Grito.

1. INTRODUCCIÓN.

Aunque las autoridades romanas ya prohibían el trasiego de carromatos en horario nocturno para facilitar el descanso, el «ruido» al menos en su *vis* ciertamente contaminante, puede considerarse como un fenómeno relativamente moderno imbricado ineludiblemente en la evolución de los hábitos, la intensificación de ritmos y procesos de producción, y en definitiva el desarrollo de la sociedad contemporánea principalmente a partir de los años sesenta del pasado siglo. El ruido se incubaba en un primer momento en la esfera de la incomodidad pero se convierte por reiteración, generalización o agravamiento en una particular forma de injerencia en el medio ambiente y en la salud humana al afectar notoriamente a la calidad de vida de las personas.

Como primera meta volante en el análisis de esta problemática diremos que, precisamente, el primer gran triunfo en esta carrera de fondo que es la batalla ciudadana frente a la «contaminación acústica» lo supuso el viraje conceptual del «ruido» en el Derecho moderno. De esta forma, algo importante cambia cuando el «ruido» deja de considerarse únicamente como una percepción subjetiva de «molestia» ampliamente utilizada por la tradición *ius civilista*, que se modulaba en función de los distintos umbrales de tolerancia determinados por los usos sociales de cada tiempo para adquirir ulteriormente carta de naturaleza objetiva en el ámbito administrativo.

A partir de ahí, y en lógica confrontación con la progresiva intensificación de las inmisiones sonoras descontroladas -especialmente en las grandes ciudades- comienza a tejerse un despliegue reactivo en el ámbito normativo y jurisprudencial con el objeto de propiciar mecanismos de protección frente a un fenómeno que llegado a determinados niveles, se considera un verdadero problema de contaminación medio ambiental que precisa ser atajado por las leyes pudiendo incluso afectar a la integridad física y moral de las personas expuestas de forma continua a esas fuentes de ruido.

La realidad es que a día de hoy las molestias ocasionadas por el ruido medioambiental en sus distintas y dispares fuentes de procedencia, siguen siendo un problema de primer orden para el ciudadano andaluz. A este efecto, el Ecobarómetro de Andalucía de 2013 (EBA¹), ha venido destacando el ruido como una de sus preocupaciones nucleares, preocupación compartida con la suciedad en las calles y la falta de zonas verdes. Así mismo, los datos ofrecidos por el III Informe de Ruido y Salud DKV-GAES, en colaboración con Ecodes presentado en 2015 son demoledores al señalar que España es el segundo país más ruidoso del mundo, por detrás de Japón.²

2. CONCEPTO DE RUIDO.

¿Y qué es el «ruido»? O mejor dicho, ¿Cómo podría definirse el «ruido» como concepto relevante a efectos de su concreción jurídica, causante potencial de daños a bienes o valores susceptibles de protección?

¹ El Ecobarómetro de Andalucía es una publicación elaborada por la Red de Información de Andalucía con la colaboración del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA), en el marco del Decreto Rediam 347/2011. Su objetivo es analizar la percepción, el comportamiento y la actitud de la ciudadanía en materia de medio ambiente y su evolución con el paso del tiempo. Se elabora desde 2001 y supone una herramienta muy valiosa para la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el desarrollo de sus políticas ambientales, dado que de su análisis se desprenden cuáles son los aspectos ambientales que más preocupan a la ciudadanía.
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca?vgnextoid=3f6f82e0851d4010VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=f83bc17a45b05310VgnVCM1000001325e50aRCRD>.

² Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el nivel sonoro medio en exteriores no debe exceder de 45 dBA de noche y 55 dBA durante el día. LA OCDE considera que existe contaminación acústica cuando se superan los 65 dBA como nivel sonoro continuo equivalente en 24 horas. El ruido comienza a dañar la audición a niveles de alrededor de 70 dBA. Para el oído, un incremento de 10 dB implica duplicar la sonoridad. En España, cerca de 9 millones de personas soportan niveles de ruido superiores a los 65 decibelios (dB) procedentes fundamentalmente del tráfico, la industria, el ferrocarril y las actividades de ocio.

GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS y REQUERO IBÁÑEZ en la Enciclopedia de Administración Local³ hacen referencia a ese «sonido o conjunto de sonidos desagradables, inesperados o molestos». Ineludiblemente el ruido está investido de un factor de subjetividad modulado por la voluntad o grado de tolerancia humana como afirman LLOBELL LÓPEZ y CONTEL BALLESTEROS⁴ y es susceptible de ser clasificado en función del tipo de fuente -industrial, aeronáutico, callejero, vecinal, diurno o nocturno...-, por su nivel sonoro -alto, bajo y medio-, sus características espectrales y por su impacto en el tiempo -constante, intermitente, etcétera-.

Por lo tanto, si el sonido puede ser definido como cualquier variación de la presión en el aire que puede ser detectada por el oído humano, por definición, el ruido sería un sonido no deseado. El ruido -su nivel- se mide en decibelios (dB) y actúa a través del órgano del oído sobre los sistemas nerviosos central y autónomo. Cuando el estímulo sobrepasa determinados límites, se produce sordera y efectos patológicos en ambos sistemas, tanto instantáneos como diferidos. A niveles mucho menores, el ruido produce malestar y dificulta o impide la atención, la comunicación, la concentración, el descanso y el sueño. La reiteración de estas situaciones puede ocasionar estados crónicos de nerviosismo y estrés lo que, a su vez, lleva a trastornos psicofísicos, enfermedades cardiovasculares y alteraciones del sistema inmunitario.⁵

El compañero BALLINA DÍAZ lo explica con nitidez al afirmar que el ruido, a diferencia de un vertido de residuos tóxicos, no es una fuente de contaminación que se haga visible inmediatamente, que se precipite de forma catastrófica o destructiva sobre el medio. El ruido ha venido formando parte de nuestra cotidianidad y de algún modo se ha venido disimulando como un coste aparejado, como un precio o daño colateral que había que pagar por el desarrollo económico de los pueblos, en un país eminentemente turístico, en constante crecimiento en el sector terciario.⁶

3. EVOLUCIÓN NORMATIVA.

3.1. Derecho internacional.

Los primeros antecedentes son dispersos⁷ y debemos acudir al Tratado de la Unión Europea en su artículo 2 tras la modificación del tratado de Ámsterdam de 1997,

³ GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, Joaquín y REQUERO IBÁÑEZ, José Luis. «Enciclopedia de Administración Local»

⁴ LLOBELL LÓPEZ, Alberto y CONTEL BALLESTEROS, Javier. «El Urbanismo saludable: ruidos». El Consultor de los Ayuntamientos, n.º 18, Sección Colaboraciones, Quincena del 30 de Septiembre al 14 de Octubre de 2012, Ref. 2044/2012, página 2044, tomo 2, Editorial La Ley.

⁵ ALONSO ALONSO, Carlos y MORENA OLÍAS, Jesús de la; «Capítulo IX. El ruido y las vibraciones». Ecoiuris, 2013, Editorial Wolters Kluwer España

⁶ BALLINA DÍAZ, Diego. «Marco Normativo de la protección contra la contaminación acústica: posibilidades municipales de actuación. Especial atención a la comunidad autónoma de Galicia». El Consultor de los Ayuntamientos, n.º 22, sección Actualidad, Quincena del 30 noviembre l 14 de diciembre de 2008, ref. 3714/2008, pág., 3714, tomo 3 Editorial La Ley.

⁷ Se pueden destacar en primer lugar, las referencias contenidas en algunas normas internacionales pretéritas como el Convenio sobre aviación civil (Chicago, 1944) o el Acuerdo sobre homologación de vehículos a motor (Ginebra, 1958). Igualmente, en el Convenio europeo de derechos humanos (Roma, 1950) se vislumbra la violación de derechos

que ya con claro espíritu armonizador en todo el espacio común, determina que la Comunidad tendrá por misión *«promover (...) un desarrollo armonioso equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (...) un crecimiento (...) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida...»*.⁸

La Comisión Europea desarrolla un programa para la reducción del ruido dentro del cual se enmarca el Libro Verde sobre «Política Futura de Lucha contra el Ruido» (1996) y en él ya se refiere al ruido como uno de los mayores problemas medioambientales de Europa. Posteriormente, el VI Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente establece las directrices de la política ambiental europea para el periodo 2001-2010 marcando como uno de los objetivos la reducción del número de personas expuestas de manera regular y prolongada a niveles sonoros elevados.

En este contexto, la aprobación de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental constituye la primera norma de referencia, básica e integrada, como principal producción del Derecho comunitario derivado en materia de contaminación acústica, que servirá de piedra de toque para la gestación de las distintas normas de los estados miembros, incluida la Ley española del Ruido, 37/2003, de 17 de Noviembre (LRU) mediante la cual se trasponen los mandatos de aquélla al ordenamiento interno.⁹

3.2. Derecho estatal.

Pues bien, una vez aterrizamos en la pista del exponente legislativo autóctono, nos encontramos con unos antecedentes ciertamente difusos donde encontrábamos una regulación indirecta y transversal tanto en la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre de Protección Atmosférica, como en su reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 833/1975, de 6 de febrero y en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas del año 1961 (RAMINP).

La profesora TORRES LÓPEZ opina que la LRU estatal de 2003 nace motivada más bien por la obligación impuesta de la necesidad de transposición de los mandatos de la comunidad europea que por el convencimiento real de la necesidad de proteger bienes jurídicos susceptibles de ello.¹⁰ Abunda en que el aspecto más interesante de la

derivados de las molestias producidas por ruidos en aeropuertos británicos, en un capo de tiro alemán y en una depuradora de aguas en España.

⁸ Es significativa por su importancia la plasmación expresa de la idea de «*crecimiento sostenible*» como objetivo prioritario de la comunidad europea (artículo 2). Esta declaración de intenciones tiene además correlato lógico en el Título XIX en el que se desarrollan los objetivos de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente: «*utilización racional de los recursos naturales y protección de la salud de las personas como objetivo prioritario en materia medioambiental.*»

⁹ La Directiva europea se va a centrar en el ámbito de la prevención y la planificación concretados en tres aspectos a desarrollar por los Estados: a) la elaboración de mapas -cartografía- de ruido; b) puesta a disposición de la población de la información sobre el ruido y c) adopción de planes de acción por los Estados miembros.

¹⁰ TORRES LÓPEZ, M.^a Asunción. VV.AA «*Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*». Capítulo IV - Las Competencias Locales en materia de contaminación acústica. Pág. 322.

LRU es que, independientemente del emisor que origine los focos, su tratamiento será abordado desde una perspectiva integral, esto es, que la contaminación acústica va a ser definida ampliamente como la presencia en el ambiente de ruidos y vibraciones que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente. Así mismo, los mecanismos de protección de la contaminación acústica además de incidir en el control de emisión de ruidos por las distintas fuentes, pretenderán conseguir una adecuada calidad acústica puesto que se considera que deben preservarse ciertos niveles para el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución Española de 1978 (CE) con el fin de garantizar una protección dispensada a todos los ciudadanos.¹¹

Así las cosas, el legislador estatal reconoce que *«el ruido carecía hasta esta ley de una norma general reguladora de ámbito estatal, -tal y como expone en la Exposición de Motivos- y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico»*. Así mismo, resulta indudable que el mandato de la Carta Magna de proteger la salud (artículo 43 CE) y el medio ambiente (artículo 45 CE) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica, gozando pues este envite normativo, como indicaba la profesora TORRES LÓPEZ de una sólida e incuestionable base constitucional que además también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales, según MARTÍN RETORTILLO hasta en cinco niveles de protección constitucional.¹²

Siendo indubitada la inclusión del ruido en el ámbito medioambiental, le son de aplicación los títulos competenciales genéricos referidos a esta materia.¹³

Por su parte, y en lo que respecta a las Entidades Locales, el artículo 25, apartado 2º, letra b) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)¹⁴, incluye como competencias propias de los Municipios todo

¹¹ *Ibidem*. Pág. 323 y 324.

¹² El autor señala que la protección alcanza a: derecho al medio ambiente saludable con el derecho a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad —art. 10.1 CE—; protección de la seguridad e higiene en el trabajo —art. 42.2 CE —; defensa de los consumidores y usuarios a que se refiere el art. 51, que entronca directamente, la protección de la salud y seguridad de aquéllos; el cuarto con la protección de la salud —arts. 15 y 43—; y derecho a la intimidad domiciliaria —art. 18.2—. Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: *«El ruido en la reciente jurisprudencia»*; en Revista de Administración Pública núm. 125 (mayo-agosto 1991, págs. 319-142); fuente: www.iustel.com

¹³ El artículo 149.1.23 CE establece la competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, eso sí, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Por su parte, el artículo 148.19 CE atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección del medio ambiente. Ello implica según tiene declarado el TC (v.gr. STC 102/1995, 149/1991, 329/1993) que a las Comunidades Autónomas corresponde el desarrollo legislativo, la ejecución y el establecimiento de normas adicionales de protección dentro del marco y en los términos que establezca la legislación básica estatal.

¹⁴ En su redacción dada por el número ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local («B.O.E.» 30 diciembre).

lo referente al «*Medio Ambiente Urbano*» donde ya se precisa expresamente la «*protección contra la contaminación acústica*». Además dicha competencia se considera servicio de prestación obligatoria en los municipios de más de 50.000 habitantes [artículo 26.1.d) LRBRL]. La Ley 4/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad, en su artículo 42.3.b) atribuye a los Ayuntamientos responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios en particular respecto del Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones. También el vetusto Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (RSCL) permitía una actuación municipal de intervención sobre actividades de sus administrados cuando existiese una perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad con el fin de restablecerla o conservarla, concretándose esa potestad de intervención mediante ordenanzas, sometimiento a licencias u órdenes individuales.

Pues bien, en este caso, aunque luego descendamos convenientemente a la normativa andaluza y a las Ordenanzas Municipales, la LRU con naturaleza de normativa básica, en los términos que establece su disposición final primera, actúa primeramente como una norma que impone *criterios de homogeneidad* en todo el territorio nacional imponiendo un esquema base al que han debido adaptarse unas y otras normas. El artículo 6 de la LRU se refiere ampliamente a los Municipios al señalarle la obligación de aprobar y/o adaptar las Ordenanzas Municipales y el planeamiento urbanístico a todas las materias contenidas en esta Ley. En definitiva, en el ámbito de protección de la contaminación acústica, los municipios deberán conjugar tanto las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenación urbanística como en el despliegue de las distintas técnicas de intervención administrativa (autorizaciones ambientales, licencias apertura, etc.) con el fin de garantizar la práctica aplicación del objeto de la Ley.

En cuanto al ámbito de actuación que aventura la LRU estatal podemos dejar apuntados dos grandes planos: *la calidad acústica y los instrumentos de prevención, vigilancia, corrección y régimen sancionador* en materia de contaminación acústica. No entraremos en detalle respecto de la regulación básica estatal puesto que ocasión tendremos de analizar esta «columna vertebral» al estudiar su desarrollo autonómico.

a) La Calidad Acústica. La LRU define «*en positivo*» el objetivo de «*calidad acústica*» (Capítulo II) y será el grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan en su ámbito. Los objetivos de calidad definidos por el Gobierno estatal que correspondan en función del uso predominante del suelo se establecerán en unos ámbitos territoriales denominados Áreas Acústicas que serán delimitadas esencialmente por los Ayuntamientos a través de los PGOU (artículo 7 de la LRU). La LRU define dos supuestos especiales excluidos en principio de esos objetivos de calidad, por un lado, las zonas cuyos sonidos naturales merezcan ser protegidos (reservas de sonidos de origen natural) y las denominadas zonas de servidumbres acústicas, que se definen como aquellos sectores del territorio situados en el entorno de las de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos.

En este sentido y una vez que el Gobierno central represente gráficamente las áreas acústicas del territorio español mediante los correspondientes reglamentos,

obtendremos los Mapas de Ruido, con el fin de disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio mediante la aplicación de criterios homogéneos de medición. La medición de esos niveles de contaminación acústica se hará mediante magnitudes físicas que son los Índices Acústicos (valores límite de inmisión y emisión) y se emplearán de forma homogénea en cada Área, puesto que si, por ejemplo, un Área integra suelo predominantemente residencial, a ella habrá de aplicarse índices homogéneos, en las mismas franjas horarias, de modo que no se produzca discriminación por razón del territorio.¹⁵

b) Instrumentos de prevención, vigilancia, corrección en materia de contaminación acústica y régimen sancionador de la contaminación acústica. Una vez estudiadas las previsiones destinadas a proporcionar información y criterios de actuación a las Administraciones competentes (Capítulo II), el siguiente Capítulo, el Tercero, se dispone a enunciar los instrumentos de los que las referidas Administraciones pueden servirse para procurar el máximo cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Las medidas se dividen, con carácter general, en dos grandes bloques: la «acción preventiva» y la «acción correctora». La acción preventiva se materializará a través de la planificación territorial y urbanística que atenderá necesariamente a los criterios de calidad acústica; a la intervención administrativa a través de las oportunas licencias; adopción de sistemas de autocontrol de las emisiones por los propios titulares de las actividades; y creación de reservas de sonidos de origen natural. Por su parte, en cuanto a la acción correctora se hace patente mediante la declaración, según proceda de Zonas de Protección Acústica y Zonas de Situación Acústica Especial. Así mismo, se regulan unos instrumentos intermedios, que pueden ser tanto preventivos como correctores: los planes de acción en materia de contaminación acústica. Todo ello lo veremos al detenernos en la normativa autonómica. Por último, en relación con la Actividad inspectora y sancionadora de la Administración, la LRU resuelve en un principio el tan traído *principio de legalidad* en materia sancionadora y abre la vía para que los Municipios puedan regular mediante Ordenanza incluso infracciones administrativas adicionales frente a las emisiones por encima de los límites establecidos. En este sentido, y así lo advierte la propia Exposición de Motivos, la atribución de la potestad sancionadora recae, como principio general, preferentemente sobre las autoridades locales, más próximas al fenómeno de contaminación acústica generado.

El desarrollo reglamentario estatal que apuntábamos anteriormente cuajó en un primer momento en el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la LRU, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental y posteriormente en el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la LRU, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

¹⁵ TORRES LÓPEZ, M.A. «La calidad acústica», en *Régimen Jurídico del Ruido*. Págs. 68 y ss.

3.3. Marco Normativo de la Comunidad Autónoma Andaluza.

3.3.1. Desarrollo normativo autonómico.

A la luz del artículo 149.1.23ª de la CE se contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten normas adicionales de protección del medio ambiente en consonancia con la legislación básica que corresponde en exclusiva al Estado, posibilidad que hace suya nuestra Comunidad al señalar el artículo 57.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que corresponde a ésta la competencia compartida en relación con la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo.

La contaminación acústica en Andalucía es abordada por vez primera en el Decreto 326/2003, que aprueba el Reglamento de protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía (RPCAA 2003), incorporando el contenido de las Directivas aprobadas al ordenamiento regional y unificando la hasta entonces dispersa normativa.

Sin embargo, a posteriori vendrá la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA) que se erigirá en la norma de referencia y dedicará a la contaminación acústica los artículos 67 a 77. En este contexto y siendo preciso desarrollar tales preceptos así como asumir las novedades reglamentarias estatales del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre y el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, ambos de carácter básico, la Junta de Andalucía dará a luz un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica que se aprobaría mediante Decreto 6/2012, de 17 de enero (RPCAA 2012).

3.3.2. Competencias de las entidades locales andaluzas frente al ruido.

Las competencias de los municipios andaluces en la materia son indiscutibles siguiendo la estela del artículo 25 de la LRRL y, en su desarrollo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en su artículo 9.12¹⁶.

En buena lógica, no podrán olvidarse aquellas normas que permitan a los Ayuntamientos aplicar medidas de intervención administrativa tendentes a combatir los problemas de ruido derivadas de actividades, espectáculos y de ocio, esencialmente, la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (LEPARA) o la Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los Municipios de Andalucía, también conocida como «Ley Antibotellón».

Es la LGICA la que se encarga de asignar específicamente las competencias de las entidades locales andaluzas (artículo 69.2 LGICA) en materia de contaminación

¹⁶ El Artículo 9.12. de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía («BOJA» número 122 de 23/06/2010 prescribe que: «Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias: (...) 12. Promoción, defensa y protección del medio ambiente, que incluye: a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento. (...) f) La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.»

acústica en desarrollo de la LRU estatal deslindándolas de las que corresponderán a la Consejería competente¹⁷.

Siguiendo la estela de la LRU estatal, las competencias locales bosquejadas por la LGICA se desgranarán en tres niveles, por un lado, las técnicas de prevención, por otro, las de control y vigilancia y, por último, aplicación de medidas correctoras.

3.3.2.I Instrumentos de ordenación.

Pues bien, el primer desafío al que se enfrentarán los Ayuntamientos andaluces será plasmar el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en los correspondientes instrumentos de ordenación.

A) Ordenanzas municipales.

Sin duda, el primer arma dispositiva con que contará la Administración Local será la potestad reglamentaria que afrontará la materia de ruido mediante la aprobación de Ordenanzas Municipales [ex artículos 6 LRU, 4.1 a) LRBRL, 9 de la LAULA y 69.2 a) LGICA].

En este sentido, la tarea de gestación de estos textos de naturaleza reglamentaria en los municipios andaluces se centraría en su actualización y adaptación de sus disposiciones para acoger las exigencias tanto de la normativa estatal (LRU y Reglamentos de desarrollo) como de la autonómica (LGICA y RPCAA 2012).¹⁸

¹⁷ Artículo 69.2 de la Ley 7/2007 de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA): «Corresponde a la Administración local:

«a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones en las que se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con:

1.º El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias.

2.º El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales.

b) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica en relación con las actuaciones, públicas o privadas, no incluidas en el apartado 1.a) de este artículo.

c) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas estratégicos y singulares de ruido y planes de acción en los términos que se determine reglamentariamente.

d) La determinación de las áreas de sensibilidad acústica y la declaración de zonas acústicamente saturadas.

Por su parte, a la Consejería competente (en la actualidad, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) corresponde, en esencia: 1) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica en relación con las actuaciones públicas o privadas, sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada; 2) La coordinación necesaria en la elaboración de mapas de ruido y planes de acción cuando estos afectan al ámbito supramunicipal, así como su información en el plazo máximo de dos meses y 3) La propuesta al Consejo de Gobierno del establecimiento de condiciones acústicas particulares.

Además, en aplicación de la Orden 29 de junio de 2004, por la que se regula la actuación subsidiaria de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en materia de contaminación acústica, esta podrá actuar con carácter subsidiario, en materia de inspección e incoación de expedientes sancionadores ante posibles inactividades de los Ayuntamientos o bien por petición de los mismos en caso de inspección.

¹⁸ Para facilitar esta ardua labor, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) publicó en octubre de 2013 a título meramente orientativo un Modelo de Ordenanza-Tipo de Protección Contra la Contaminación Acústica y Anexos adaptada al RPCAA 2012 y a la normativa estatal.

Sin embargo, comprobamos que el resultado hasta la fecha del ejercicio de esta potestad por parte de las grandes capitales andaluzas ha sido desigual encontrándose algunos textos aún pendientes de actualización a la normativa en vigor:



MUNICIPIO	NOMBRE	FECHA APROBACIÓN DEFINITIVA	PUBLICACIÓN BOP	ESTADO
Sevilla	Ordenanza Municipal contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones	25 de julio de 2014	29 de octubre de 2014	Adaptada a tanto a la normativa estatal (LRU y Reglamentos 2005 y 2007) como autonómica (RPCAA 2012)
Málaga	Ordenanza para la Prevención y Control de Ruido y Vibraciones	26 de marzo de 2009. Modificación en Pleno de 29 de septiembre de 2011	BOP nº 94 de fecha 19/05/09 / BOP nº 220 de fecha de 18/11/2011 (Actualización)	Se gestó al amparo del RPCAA 2003 e incluye las previsiones tanto de LRU como los Reglamentos estatales de 2005 y 2007. Pendiente de actualización conforme al RPCAA 2012.
Córdoba	Ordenanza Municipal de protección del medio ambiente urbano contra la emisión de ruidos y vibraciones	6 de julio de 2000	13 de Octubre de 2000.	Totalmente desactualizada en relación tanto con la normativa básica estatal (LRU y reglamentos) como autonómica (RPCAA 2012)
Granada	Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente Acústico en Granada	30 de marzo de 2007	B.O.P. nº 92, Granada, martes 15 de mayo de 2007. Modificaciones: B.O.P. nº 4, Granada, 8-1- 2010 B.O.P nº 45, Granada a 8-3- de 2017	Se encuentra desactualizada a pesar de sus modificaciones al basarse en la Ordenanza-Tipo surgida a raíz del RPCAA 2003 pero no tiene en cuenta ninguno de los Reglamentos estatales (2005 y 2007)
Cádiz	Ordenanza Municipal para la Protección del ambiente acústico para la ciudad de Cádiz.- Ordenanza sobre Ruidos de Vehículos a Motor y Ciclomotores		BOP el 15 de febrero, 2001 y BOP 04/05/2001.	Ambas ordenanzas están totalmente desactualizadas en relación tanto con la normativa básica estatal (LRU y reglamentos) como autonómica (RPCAA 2012)
Jaén	Ordenanza Municipal de «Protección Contra la Contaminación Acústica en la ciudad de Jaén»	25 de septiembre de 2015	BOP de 20 de Octubre de 2015	Se encuentra actualizada sobre la base del modelo creado por la FAMP (2013) y, por tanto, adaptada tanto a la normativa estatal como al RPCAA 2012.
Almería	Ordenanza de Protección del Medio Ambiente en Materia de Ruidos y Vibraciones	6 de Octubre de 1994. Modificación: a 21 de Diciembre de 1998	última modificación publicada en BOP 12 de 20/01/2000	Se encuentra totalmente desactualizada en relación tanto con la normativa básica estatal (LRU y reglamentos) como autonómica (RPCAA 2012)
Huelva	Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica	3 de Octubre de 2008	BOP 229 de 28/11/2008	Se encuentra desactualizada al basarse en la Ordenanza-Tipo que se publicó al amparo del RPCAA 2003 ni contiene las previsiones de los Reglamentos estatales de 2005 y 2007.

Como puede observarse únicamente los Ayuntamientos de Sevilla y Jaén cuentan con Ordenanzas Municipales actualizadas lo que deja traslucir de algún modo es un cierto desinterés en el asunto bosquejando un panorama aún más desalentador si cabe cuando descendemos a municipios de menor tamaño, incluidos aquellos que se sitúan en zonas de alto riesgo de contaminación acústica. Piénsese por ejemplo en municipios de la Costa del Sol por su afluencia turística, o los situados en importantes focos con incidencia medio ambiental por la intensa actividad industrial, como pueden ser el campo de Gibraltar o el polo químico de Huelva.

B) Mapas de Ruido y Planes de Acción.

El segundo instrumento de ordenación con el que contarían sería la elaboración, aprobación y revisión de los **Mapas de Ruido** que pueden ser **Estratégicos o Singulares** así como los planes de acción en los términos que establezca el RPCAA 2012 y cuyo fundamento legal como vimos venía definido en la LRU estatal y que la LGICA en su desarrollo atribuye a la Administración Local (artículo 71 LGICA). El Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, define Mapa Estratégico de Ruido como un mapa de ruido diseñado para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada, debido a la existencia de distintas fuentes de ruido, o para poder realizar predicciones globales para dicha zona. El RPCAA 2012 determina que los Mapas estratégicos de ruido se realizarán para *aglomeraciones, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes infraestructuras aeroportuarias*, mientras que los Singulares serán realizados para aquellas áreas de sensibilidad acústica en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica. También regula una categoría residual para supuestos no comprendidos en los anteriores.

A este efecto, en cuanto a las competencias de las entidades locales para la gestación de estos mapas de ruido, en buena lógica, los Ayuntamientos se centrarán en aquellos que les atañan (aglomeraciones urbanas) cuando en dicha porción de terreno se superen los 100.000 habitantes. Por su parte, las Diputaciones Provinciales los efectuarán, en su caso y por razón de competencia, con las carreteras de su titularidad.

Pues bien, mediante esta cartografía, los Ayuntamientos van a disponer de una representación gráfica de datos sobre una situación acústica existente o pronosticada en función de un indicador de ruido, en la que se señalará la superación de cualquier valor límite, el número de personas afectadas en una zona específica o el número de viviendas expuestas a determinados valores de un indicador de ruido en una zona específica.

Los Ayuntamientos deberán ajustarse al calendario de puesta en marcha establecido inicialmente en la Disposición Adicional Primera de la LRU destacándose que las ciudades con aglomeraciones urbanas de más de 250.000 habitantes debieron disponer de un Mapa estratégico del Ruido con anterioridad a 30 de junio de 2007. Una vez aprobados deberán ser objeto de revisión o modificación cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación.

La ciudadanía puede consultar los mapas estratégicos que ya se han elaborado en España en el Sistema de Información sobre Contaminación Acústica (SICA) creado por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre.¹⁹

Por su parte, los **Planes de Acción**, son documentos subsiguientes a los Mapas Estratégicos y Singulares de Ruido puesto que tal y como establece el artículo 16.3 del RPCAA 2012 dicha cartografía servirán de base para conocer la situación de ruido ambiental en la población y poder desarrollar planes de acción. Permitirán afrontar las cuestiones concernientes a la contaminación acústica en las áreas sensibles; determinar las acciones prioritarias a realizar cuando se superen los valores límites de emisión o inmisión o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica e, igualmente, facilitarán la protección de las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto contra el aumento de la contaminación acústica.

A continuación analizamos en qué términos han desarrollado estos instrumentos de ordenación las dos grandes capitales andaluzas, Sevilla y Málaga:

a) Sevilla²⁰

El primer Mapa de Ruido Estratégico de la ciudad de Sevilla (MER Sevilla) se elabora en 2007 para perseguir la obtención de unos resultados que arrojen información sobre los niveles que se producen en el municipio como consecuencia de los distintos emisores acústicos presentes, esto es: tráfico rodado, el tráfico ferroviario, el tráfico aéreo y las actividades industriales. Transcurridos los cinco primeros años de vigencia, se procede a efectuar la primera revisión para el quinquenio 2012-2017 sobre la base de una aglomeración urbana que abarca una población censada de 704.414 habitantes a 1 de enero de 2013.

La metodología empleada para la elaboración del mapa estratégico de ruidos de la ciudad de Sevilla se dividió en varias fases.²¹

A la vista de los resultados obtenidos se señala indubitadamente que el principal foco de emisión y el que tiene una relevancia mayor sobre la población es el *tráfico rodado*. Más del 70% de la población que vive cerca de los viales se ve sometida a niveles que están por encima de los 65 decibelios en el periodo de día e igualmente estos porcentajes se mantienen durante la tarde.

La documentación presentada en el MER ya contiene un Avance de Plan de Acción cuyo objetivo será la búsqueda de la reducción del nivel de contaminación acústica en el municipio en general y en particular en aquellas zonas donde la afección es mayor. Pretendiendo con ello la mejora de la calidad de vida de la población afectada y el cumplimiento de la legislación acústica vigente, se identificarán las actuaciones

¹⁹ SICA. Sistema de Información sobre Contaminación Acústica en España. <http://sicaweb.cedex.es/>

²⁰ <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/competencias-areas/area-de-habitat-urbano-cultura-y-turismo/servicio-de-proteccion-ambiental/mapa-estrategico-de-ruidos>

²¹ 1) Recopilación de la información necesaria delimitando el área de estudio; 2) Modelización acústica consistente en realizar una serie de estudios de diagnóstico y aplicación de modelos mediante el desarrollo de sistemas de información geográfica, análisis estadísticos e indicadores que permiten una posterior planificación de acciones tanto preventivas como correctoras; 3) Realización de los mapas de niveles sonoros a través del índice Lden expresado en decibelios (dB) que es el indicador 24 horas de ruido día-tarde-noche ponderado con otros índices; 4) Fase de Desarrollo de cálculos; 5) Análisis de la afección por ruido y 6) Realización de la memoria.

prioritarias en las áreas más conflictiva del término municipal, de forma que se establezcan las medidas preventivas y correctivas oportunas en el caso de incumplirse los objetivos de calidad acústica.

b) Málaga²²

El Ayuntamiento de Málaga, elaboró su primer Mapa de Ruido Estratégico del municipio (MER Málaga) en el año 2007²³.

Transcurridos los 5 años iniciales, este Mapa fue objeto de revisión siguiendo una metodología muy similar a la que hemos estudiado en el de Sevilla. El II Mapa Estratégico de Ruido de la Aglomeración de Málaga fue aprobado definitivamente por Pleno en sesión ordinaria celebrada el 30 de abril de 2014.

De la lectura de sus conclusiones, y al igual que ocurría con el análisis realizado en la capital hispalense, resulta que en base a los resultados obtenidos de población expuesta para las diferentes fuentes de ruido (los estudiados han sido, tráfico rodado, tráfico ferroviario, fuente de ruido industria y terciaria, tráfico aéreo), se puede afirmar que la principal fuente que afecta a la población en la aglomeración de Málaga es el tráfico rodado, y ello lleva a considerar los ámbitos donde se ubican los grandes ejes viarios de la ciudad²⁴, zonas en las que son superados los objetivos de calidad acústica. El ruido procedente de los restantes emisores acústicos considerados en el Mapa Estratégico de Ruido (ruido ferroviario, industrial y aeroportuario) no generan zonas de conflicto.

En cuanto a los Planes de Acción subsiguientes a los Mapas, el Ayuntamiento de Málaga aprobó un I Plan de Acción contra el ruido de la ciudad de Málaga (I PAR) tras la finalización del I Mapa Estratégico de Ruido (I MER). Concluido y aprobado el II MER, a finales de 2014 el Área de Medio Ambiente comenzó a trabajar en la revisión y actualización de los Planes de Acción contra el Ruido (II PAR)²⁵.

El II PAR de Málaga profundiza en el análisis de las zonas de conflicto presentadas por el Mapa dado que tendrá en cuenta el número de personas y el nivel acústico de afección. Presenta 27 puntos de conflicto en zonas residenciales, 28 en centros docentes y dos sanitarios correspondientes al Hospital Civil San Juan de Dios y el Regional Universitario. Así mismo, el PAR contiene la localización de las denominadas zonas tranquilas donde se establece como Objetivo de Calidad Acústica

²² http://controlderuido.malaga.eu/portal/seccion_0009

²³ Fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento en sesión plenaria de 29 de mayo de 2008 (BOP de 21 de julio 2008), y publicado por Ministerio competente en materia de medio ambiente.

²⁴ En distrito Centro y Este, la Avenida de Andalucía, Alameda Principal, Paseo Del Parque, Paseo de los Curas, Paseo de Reding, Paseo de Sancha o Paseo Marítimo Pablo Ruiz Picasso, que conformarían el eje viario que cruza la ciudad desde Oeste hasta el Este; las Avenidas Jacinto Benavente o Guerrero Strachan, esto es, el acceso Norte y Noroeste a la ciudad; o la carretera de Cádiz y calle Pacífico, ejes de entrada y salida por el sureste de la ciudad.

²⁵ El 29 de octubre de 2015 los II PAR se aprobaron inicialmente en sesión ordinaria de Pleno. Con la publicación en el BOP de Málaga de 18 de diciembre de 2015 (Edicto 11390/15) dio comienzo el periodo de información pública por un mes. Tras el informe favorable vinculante exigible según el artículo 17 RPCAA 2012 y recibido el 26-4-2016 de la Consejería fueron aprobados de forma definitiva los Planes de Acción contra el Ruido de la Aglomeración de Málaga con fecha 26 de mayo de 2016.

mantener unos niveles sonoros de 5 dB(A) por debajo de los establecidos en la normativa, tratando de preservar la mejor calidad acústica que sea compatible con el desarrollo sostenible. Se trata de 19 áreas coincidentes en su mayor parte con parques y zonas verdes, de acceso y uso público destinados al esparcimiento y el ocio²⁶.

Por otra parte el II PAR Málaga va a incidir en otras fuentes de ruido que no se contemplan en el MER por resultar más localizadas y por no ajustarse a modelos matemáticos aunque desde luego no sean nada desdeñables. Nos referimos en esencia al ruido procedente de actividades vecinales, comportamientos incívicos, actividades de ocio, obras urbanísticas, etc. para ello, y dada aquí la subjetividad del grado de percepción de la molestia o perturbación localizada, el PAR estudia las Quejas presentadas por los vecinos entre 2013 y 2014 en el Ayuntamiento.

Resulta que de los datos extraídos se observa que las tipologías que concentran el mayor número de incidencias por ruido son: Actividades y comportamientos incívicos (14.188 registros, un 70% del total); - Actividades vecinales (3.204 registros, un 16% del total); - Actividades de hostelería (2.413 registros, un 12% del total) El resto de las tipologías consideradas únicamente representa menos de un 3% del total de incidencias registradas. De este grupo, sólo un 0.04 % se corresponde con las fuentes de ruido consideradas en el Mapa Estratégico de Ruido (tráfico viario, ferroviario, aeroportuario, actividades industriales y portuarias).

Es paradójico, como se puede comprobar, que la percepción de la población acerca de la afección acústica es totalmente distinta al paisaje sonoro de la ciudad que dibuja el MER puesto que para el conjunto de la vecindad malagueña las fuentes sonoras de mayor impacto -veíamos que el tráfico rodado era el más importante- no representan un problema tangible a pie de calle. Ello puede deberse a la distinta naturaleza del ruido y a la forma en que se percibe por la población. Los ruidos que preocupan a la población son esencialmente de carácter puntual, no estables en el tiempo y de nivel sonoro variable, generados fundamentalmente por actividad humana (voz, gritos, golpes, etc.). Analizando el resultado para el total, se observa que la almendra del centro histórico de Málaga concentra el mayor número de incidencias cada 100 habitantes, proponiéndose esta zona como prioritaria para el establecimiento de medidas correctoras para reducir las quejas y denuncias por contaminación acústica.

Ante esta tesitura el Ayuntamiento de Málaga ha definido unas líneas generales de lucha contra el ruido dentro del Plan Especial de Movilidad Urbana Sostenible (PEMUS) donde ya se han venido ejecutando algunas actuaciones y otras se encuentran en fase de proyecto.

Entre las medidas contra el ruido (incidiendo tanto sobre el Emisor, el Medio de Transmisión como el Receptor) planteadas en estos puntos de conflicto se encuentran las siguientes: - Implantación de Carril bici; - Implantación de Carril bus; - Instalación de pantallas acústicas; - Instalación de pavimento fonoabsorbente; - Modificación del viario: modificación de los sentidos de circulación, sección de la vía, etc.; - Control del tráfico: optimización de la regulación semafórica, implantación de ondas verdes, ciclos cortos, etc.; - Calmado de tráfico: instalación de pasos sobreelevados, reducción de la

²⁶ Parque Natural de los Montes de Málaga, el Litoral, del Oeste, Monte Gibralfaro, San Antón, el Morlaco, etcétera

velocidad de circulación, establecimiento de zonas 30, etc.; - Aislamiento acústico de edificaciones

c) Otras capitales andaluzas.

El Ayuntamiento de Córdoba²⁷ también ha procedido a aprobar inicialmente este mismo año 2017²⁸ la revisión de su Mapa Estratégico del Ruido donde se concluye al igual que en otros instrumentos que la fuente acústica que genera mayor afección es el tráfico viario, en el caso de Córdoba, seguido del ferroviario y de la industria. El Plan de Acción derivado del MER Córdoba (1ª fase) fue aprobado por la Junta de Gobierno Local el 21 de diciembre de 2012.

Por su parte, Granada aprobó inicialmente su revisión en acuerdo de Junta de Gobierno Local de 10 de noviembre de 2016 y ha finalizado recientemente su tramitación con su aprobación definitiva²⁹ donde igualmente vuelve a considerarse el tráfico rodado como el principal foco de ruido en la aglomeración urbana, aunque si bien se consigna en una comparativa entre los datos que arrojará el anterior mapa de ruidos de 2008 y el de 2016, una disminución de la población expuesta en los niveles más altos, situándose en un porcentaje mayor en los intervalos más bajos. Así mismo, el Ayuntamiento de Granada cuenta desde 2013 con el Plan de Acción contra la contaminación acústica en la ciudad, denominado LORCA -Limitación, Control y Reducción de la Contaminación Acústica-.

El MER Jaén³⁰ por su parte concluye de idéntica forma al resto de capitales indicando que la mayoría del ruido que se produce es debido al tráfico rodado. En coherencia, son las principales arterias de la ciudad y las carreteras de acceso a la ciudad³¹ los lugares donde se pueden localizar los niveles más altos de ruido.

En similares términos se valora la incidencia del tráfico viario en la última revisión del MER Huelva³². En Cádiz³³, el MER elaborado por la Universidad gaditana data de 2012 y fue aprobado en 2013 y aun siendo el tráfico rodado nuevamente el principal foco de exposición, en comparativa con otras 19 ciudades y aglomeraciones urbanas, la capital gaditana se encontraría en niveles intermedios. Por último, el MER de Almería elaborado en 2011 y aprobado inicialmente en 2012 refleja nuevamente

²⁷ <http://www.cordoba.es/servicios/gestion-del-ruido>

²⁸ Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, en sesión ordinaria celebrada el día 7 de abril de 2017 y apertura de trámite de información pública a raíz de anuncio inserto en n.º 77 del BOP Córdoba, fecha 25 de Abril de 2017.

²⁹ Por acuerdo de Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Granada del día 28 de abril de 2017 y publicación en n.º 93 del BOP Granada, fecha 18 de mayo de 2017.

³⁰ http://varios.aytojaen.es/mapa%20de%20ruidos/Informe_MER_JA%c9N.pdf

³¹ Paseo de la Estación y la Avenida de Madrid, que cruzan prácticamente toda la ciudad de sur a norte y que distribuyen el tráfico hacia el este y el oeste, Avenida de Andalucía, Ronda Sur, Carretera Madrid y Carretera a Torrequebradilla, así como las carreteras comarcales y autovías

³² Aprobada inicialmente por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de la capital onubense el pasado 20 de marzo de 2017

³³

<http://institucional.cadiz.es/area/Programa%20Ciudad%2021%20y%20Plan%20estrat%C3%A9gico%20municipal/789>

como el tráfico viario se erige en el principal foco de contaminación acústica en una aglomeración urbana que abarca 190.013 habitantes a 1 de enero de 2010.

C) Áreas de Sensibilidad Acústica. Papel de los instrumentos de planeamiento.

Analizábamos entre las competencias de las entidades locales andaluzas la posibilidad de determinar *áreas de sensibilidad acústica* y la *declaración de Zonas Acústicamente Saturadas* a la luz de lo dispuesto en el artículo 69.2 d) de la LGICA.

Como ya veíamos al estudiar la LRU, las áreas de sensibilidad acústica se clasificarán en función del uso predominante del suelo (residencial, industrial, recreativo y espectáculos, turístico, terciario, sanitario, docente, cultural, sistemas generales de comunicación y espacios naturales que requieran preservación) y en ellas se pretenderá establecer objetivos de calidad acústica, de modo que exista una calidad acústica homogénea. Ahora bien, tanto la LRU (artículo 9) como la LGICA prevé que estos objetivos exigidos en determinada Área de Sensibilidad Acústica pueden ser suspendidos o excepcionados en los casos previstos en la normativa, concretamente en situaciones de emergencia, prestación de servicios de extinción de incendios, seguridad o sanitarios, así como por la organización de actos de especial proyección cultural, religiosa o de naturaleza análoga.

Ineludiblemente, y tratándose de ciudades andaluzas, rápidamente reparamos en las procesiones religiosas, ensayos de bandas de música o Ferias y festejos populares. No en vano, la Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica, Ruidos y Vibraciones de Sevilla contiene normas específicas sobre determinados actos y comportamientos en la vía pública y espacios al aire libre de dominio público o privado. En efecto, durante los desfiles procesionales, la Cabalgata de Reyes o la celebración de la Feria de Abril se eximirán durante su tiempo de duración la aplicación de los límites de inmisión de ruido (artículo 27).

Por lo expuesto, si es el Plan General de Ordenación de cada Municipio el que tiene que clasificar y calificar el suelo de todo el término municipal, sobre esa base deberán delimitarse las distintas Áreas de sensibilidad acústica y se fijarán en cada una los Objetivos de Calidad Acústicos (artículo 7.2 LRU). Este procedimiento se denomina «*zonificación acústica*» y para ello se tendrán en cuenta los criterios y directrices contenidos en el Anexo V del RD 1367/2007. Los Planes deberán estar adaptados a la DT 2ª de la LRU en un plazo de cinco años y deberán incluir de forma explícita la delimitación correspondiente a la zonificación acústica de la superficie de actuación.

Conforme al RPCAA 2012, hay que establecer distintos objetivos de calidad según se trate de áreas urbanizadas existentes o nuevas áreas urbanizadas:

Tipo de área acústica		Índices de ruido en dBA		
		L d	L e	L n
a) Sectores del territorio de suelo de uso residencial	Áreas acústicas existentes	65	65	55
	Nuevas áreas urbanizadas	60	60	50
b) Sectores del territorio de suelo de uso industrial	Áreas acústicas existentes	75	75	65
	Nuevas áreas urbanizadas	70	70	60
c) Sectores del territorio de suelo de uso recreativo y de espectáculos	Áreas acústicas existentes	73	73	63
	Nuevas áreas urbanizadas	68	68	58
d) Sectores del territorio de suelo de uso característico turístico u otro uso terciario no contemplados en el tipo c)	Áreas acústicas existentes	70	70	65
	Nuevas áreas urbanizadas	65	65	60
e) Sectores del territorio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requiera especial protección acústica	Áreas acústicas existentes	60	60	50
	Nuevas áreas urbanizadas	55	55	45
f) Sectores del territorio afectos a sistemas generales de infraestructuras de transporte u otros u otros equipamientos públicos que los reclamen	Áreas acústicas existentes	Sin determinar	Sin determinar	Sin determinar
	Nuevas áreas urbanizadas	Sin determinar	Sin determinar	Sin determinar
g) Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica	Áreas acústicas existentes	Sin determinar	Sin determinar	Sin determinar
	Nuevas áreas urbanizadas	Sin determinar	Sin determinar	Sin determinar

Este sería el régimen ordinario de zonificación acústica si bien existirán dos casos concretos de excepción, como serían, por un lado las Zonas de Servidumbre Acústica y las Reservas de Sonido Natural.

A este efecto, se podrán gravar con Zonas de Servidumbre Acústica determinados sectores del territorio delimitados en los Mapas de Ruidos que estén afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas en los que la inmisión pueda superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas de sensibilidad acústica y donde se podrán establecer restricciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquellas.

3.3.2.II. Intervención sobre los emisores acústicos: licencias y autorizaciones.

Qué duda cabe que todas las medidas estudiadas en el campo de la ordenación y la planificación deben venir secundadas por el despliegue de las técnicas de intervención administrativa pues como afirma TORRES LÓPEZ³⁴ en este sentido, una de las medidas más eficaces contra la contaminación acústica será que el Ayuntamiento logre la acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad acústicos, fundamentalmente, durante la tramitación de las licencias o autorizaciones que se exijan para el ejercicio de actividades concretas pero también mediante su posterior control o vigilancia a través de la inspección.

Así las cosas, entre los seis instrumentos de prevención y control ambiental que regula la LGICA (artículo 16)³⁵, además del sometimiento a evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico -incluidos los parámetros acústicos-, desde luego, el procedimiento preventivo base con el que los Ayuntamientos podrán conocer de antemano los impactos que determinadas actividades puedan causar en el medio ambiente, será el de Calificación Ambiental (CA)³⁶, por lo que consecuentemente les posibilita para adoptar las medidas correctoras más convenientes para su ejercicio o, incluso, para impedir tal ejercicio. A nadie escapa, en este sentido, el hecho de que la

³⁴ *Ibidem*. Pág. 353.

³⁵ Artículo 16 Instrumentos de prevención y control ambiental : 1. Son instrumentos de prevención y control ambiental:

- a) La autorización ambiental integrada.
- b) La autorización ambiental unificada.
- c) La evaluación ambiental de planes y programas.
- d) La calificación ambiental.
- e) Las autorizaciones de control de la contaminación ambiental.
- f) La declaración responsable de los efectos ambientales.

Letra f) del número 1 del artículo 16 redactada por el apartado cuatro del artículo 1 de la Ley [ANDALUCÍA] 3/2015, 29 diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal («B.O.J.A.» 12 enero 2016). Vigencia: 12 enero 2016

³⁶ Artículos 41 a 45 de la LGICA.

mayor parte de actividades desarrolladas en establecimientos públicos de ocio o restauración están sujetas a trámite de calificación ambiental³⁷.

Así mismo, y a modo de cierre, el artículo 74 LGICA exige que quienes sean promotores de actuaciones susceptibles de generar ruidos y vibraciones han de presentar un Estudio Acústico ante la Administración competente para emitir la correspondiente autorización o licencia.

3.3.2.III. Técnicas de Corrección en materia de contaminación acústica.

Una vez estudiados los que habrían sido instrumentos y técnicas de planificación, ordenación e intervención con el propósito genérico de prevenir y vigilar la contaminación acústica, a continuación nos referiremos a la acción correctora según la LGICA en Andalucía al quedar verificada la persistencia de una situación de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica demandando así un régimen especial distinto al general.

La LRU estatal habla de Zona de Protección Acústica Especial y subsiguiente Zona en Situación Acústica Especial. La LGICA, sin embargo, además de las dos anteriores incluye una tercera y novedosa clasificación como son las Zonas Acústicamente Saturadas (ZAS). A este efecto, en desarrollo de las previsiones de la LGICA, el capítulo III del RPCAA 2012 regula el denominado «Régimen especial de determinadas zonas acústicas» dado que según recoge el artículo 18, se establecen regímenes especiales para las siguientes zonas acústicas:

a) Zonas de protección acústica especial: Conforme a lo dispuesto en el artículo 75.1 LGICA, se declararán zonas de protección acústica especial aquellas áreas de sensibilidad acústica donde no se cumplan los objetivos de calidad aplicables. Se deberán elaborar planes zonales específicos cuyo objetivo será la progresiva mejora de la calidad acústica de las zonas declaradas, hasta alcanzar los niveles objetivo de aplicación.

b) Zonas acústicamente saturadas: Pensadas para las zonas con afluencia de establecimientos públicos –particularmente de ocio y hostelería- y concentración de personas que concurran a ellos, se han definido como aquellas zonas de un municipio en las que como consecuencia de la existencia de numerosas de estas actividades y en las que, a pesar de cumplir cada una de ellas con las exigencias del RPCAA en relación con los niveles transmitidos al exterior, los niveles sonoros ambientales producidos sobrepasen los objetivos de calidad acústica, cuando excedan o igualen los valores establecidos en la tabla para el periodo nocturno. Las zonas acústicamente saturadas quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones de carácter temporal, definido

³⁷ Dichas actividades sometidas a CA por mandato del artículo 41 LGICA son las que había venido regulando el conocido Anexo I de la misma, si bien tras la modificación operada por los artículos 7 de Ley 3/2014 y el Decreto Ley 5/2014, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, dicho Anexo se sustituyó por el Anexo III de la Ley y del Decreto Ley (Art. 7, punto Tres). Según este Anexo III Ley 3/2014 requiere calificación ambiental, entre otras, las actividades contempladas: 13.31 Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos en suelo urbano o urbanizable. 13.32 Restaurantes, cafeterías, pubs y bares. 13.33 Discotecas y salas de fiesta. 13.34 Salones recreativos. Salas de bingo. 13.35 Cines y teatros

por el correspondiente plan zonal específico, que tendrá por objeto la progresiva reducción de los niveles sonoros exteriores, hasta alcanzar los límites establecidos. Las medidas que puede contemplar el plan zonal específico pueden ser: prohibición o limitación horaria de colocar mesas y sillas en la vía pública, suspensión temporal de autorizaciones para su instalación, restricciones para el tráfico rodado, suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de apertura para establecimientos, etcétera.

c) Zonas de situación acústica especial: Serán declaradas zonas de situación acústica especial aquellas zonas declaradas como zona de protección acústica especial que, aun habiendo aplicado las medidas correctoras incluidas en los planes zonales específicos que se desarrollen para ellas, no hubieran evitado el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica. Esta declaración se realizará por el Ayuntamiento correspondiente.

d) Zonas tranquilas. Se dividen en Zonas tranquilas en aglomeraciones y Zonas tranquilas en campo abierto y respectivamente a tienden a aquellos espacios situados dentro del ámbito territorial urbano donde no se superen los niveles establecidos para su área de sensibilidad o bien, espacios situados en zonas tranquilas sin aglomeración no perturbados por el ruido procedente del tráfico, las actividades industriales o las actividades deportivo-recreativas. Las zonas tranquilas estarán sujetas a un plan zonal específico encaminado a impedir el incremento de los niveles sonoros ambientales existentes en ellas.

Pues bien, a continuación analizamos la virtualidad práctica de estos conceptos plasmados por las grandes capitales andaluzas.

De **Sevilla** nos interesa destacar la declaración de hasta doce Zonas Acústicamente Saturadas (ZAS), concernientes a los ámbitos más expuestos a las actividades lúdicas, ocio, consumo y recreativas de los ciudadanos y por ende, donde se ubican grandes concentraciones de establecimientos públicos. Hasta cuatro ZAS se ubican en el Casco Histórico y alrededores, esto es, La Alfalfa, barrio del Arenal, plaza de Armas y Plaza de la Gavidia, todas ellas fundamentalmente debidas al ocio nocturno.

En **Málaga**, actualmente el Ayuntamiento se encuentra en proceso de elaboración de los estudios técnicos para poder proceder a la declaración de Zonas Acústicamente Saturadas tal y como podemos extraer de la información que publica el Área de Sostenibilidad Medioambiental de la Corporación.³⁸

Al estar vinculadas fundamentalmente estas ZAS, como estamos estudiando, a las emisiones derivadas al ocio, la gestión del problema es ardua y compleja, puesto que está íntimamente unido al desarrollo económico del municipio y muy ligado a la propia actividad de una ciudad que está constatando un estirón notable en el número de visitantes dado su crecimiento exponencial en oferta cultural, expositiva, de restauración y alojamiento.

Para ello, se ha realizado un estudio previo de «monitoreado» del ruido con la instalación de dispositivos para medir el ruido (sonómetros) en los dos distritos considerados conflictivos de la ciudad. Concretamente se trata del Distrito 1, correspondiente al Centro Histórico y La Merced, donde se concentra por motivos

³⁸ <http://medioambiente.malaga.eu/es/proceso-de-declaracion-de-zonas-acusticamente-saturadas-zas/index.html>

obvios una alta actividad de ocio y hostelería, y el Distrito 11, correspondiente al barrio de Teatinos, zona de expansión residencial de la ciudad hacia el Oeste al albur de la Universidad o la nueva Ciudad de la Justicia y en donde también ha aflorado una ingente actividad comercial y de restauración. Si bien el distrito Centro no estaría vinculado al tráfico rodado al tratarse, en su mayoría, de vías peatonales, el distrito de Teatinos tendría el condicionante añadido del ruido emanado del tráfico rodado.

3.3.2.IV. Régimen sancionador.

Como corolario de todo lo anterior, parece evidente que el sistema de protección ante la contaminación acústica se debe abrochar con el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración -previa la inspección, en su caso- y que se constituye como es lógico en el mecanismo de reacción más severo por cuanto deriva en la imposición de sanciones ante incumplimientos considerados por las normas como infracciones merecedoras de un reproche punitivo. Interesa aquí resaltar, como vimos, que la LRU estatal despeja los interrogantes que planteaba la cobertura de la potestad sancionadora a ejercer por la Administración pues tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo tienen declarado que dicha potestad está sujeta a *reserva de ley*, siendo nulas todas aquellas disposiciones reglamentarias que tipifiquen infracciones y/o sanciones sin el amparo de un texto legal.

En Andalucía, tanto la LRU como la LGICA solventan esta cuestión permitiendo la posibilidad de que las Ordenanzas Municipales tipifiquen infracciones y sanciones en materia de protección acústica.

En este sentido, no debemos olvidar que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Ayuntamientos se podrá canalizar por esta materia concreta de protección contra la contaminación acústica pero, en todo caso, también por la infracciones en materia de calificación ambiental, por infracciones en materia de espectáculos públicos -piénsese en el incumplimiento de horarios de apertura de establecimientos- o por infracciones contra la Ley 7/2006, conocida como Antibotellón, como ahora desgranaremos.

Lo que sí resulta indiscutible como afirma CONDE ANTEQUERA³⁹ es que la normativa ambiental además de perseguir el cumplimiento del principio general en el ámbito ambiental de *quien contamina paga*, que también, pretende que se logre su cumplimiento y se alcance en cualquier caso con la restauración del daño causado mediante la restitución de los bienes en la medida de lo posible. El profesor JORDANO FRAGA recuerda que el ejercicio de la potestad de policía y sancionadora no es discrecional ni queda al libre arbitrio de la Administración. Es reglada, obligatoria y ha de hacerse por imperativo legal⁴⁰.

³⁹ CONDE ANTEQUERA, Jesús. *El deber jurídico de restauración ambiental*, Editorial Comares, Granada 2004.

⁴⁰ Documentación elaborada por JORDANO FRAGA, Jesús, en el marco del Curso de Perfeccionamiento y Profesionalización «Régimen Jurídico de la Gestión Ambiental desde la Administración Local: Calificación Ambiental de Actividades, Contaminación Acústica y Residuos», Unidad Didáctica 2: Contaminación Acústica y Entidades Locales. Apartado IV.

3.3.2.V. El ocio como fuente de ruidos en las vías urbanas. Regulación específica.

Aunque ya hayamos ofrecido algunas pinceladas, merece que nos detengamos en un foco concreto de ruido que es el que probablemente mayores quebraderos de cabeza venga causando a los Ayuntamientos andaluces. Nos referimos al generado por las actividades de ocio desarrolladas en los espacios públicos puesto que es aquí donde se conjugan de manera crucial los derechos constitucionales a la intimidad, inviolabilidad del domicilio (artículo 18 CE), al descanso o la tranquilidad, con los inevitablemente unidos al desarrollo de los pueblos, las economías y las ciudades, entre otros, las libertades personales de circulación, al ocio, deducido de la obligación que tienen los poderes públicos para facilitar la adecuada utilización del ocio (artículo 43.3 CE) y desde un punto de vista de mercado y de negocio, la libertad de empresa (artículo 38 CE).

Quizá sea por ello por lo que al legislador autonómico le haya merecido una atención específica el asunto que de algún modo comienza a vertebrarse con la LEPARA 13/1999 y normativa de desarrollo⁴¹ el objeto de armonizar los intereses de los empresarios y organizadores de tales actividades con los de los consumidores-usuarios andaluces y prosigue con la conocida Ley «Antibotellón», esto es, Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

a) Terrazas y veladores.

Como hemos visto, las actividades de restauración están sometidas a «calificación ambiental» y en este sentido nos planteamos qué ocurre cuando la actividad se desarrolla además de en el interior de los establecimientos públicos, en las denominadas terrazas o *veladores* instalados en la vía pública puesto que esta coyuntura lejos de resultar inocua, como afirma el magistrado RODRÍGUEZ LAINZ⁴², incide de manera determinante en el medio ambiente y en la salud de las personas, por ser foco indudable de ruidos y vibraciones.

El autor se muestra absolutamente partidario de extender la «*calificación ambiental*» al funcionamiento de una terraza o velador del mismo modo que se exigiría «*de puertas para adentro*» a pesar de que tradicionalmente la potestad de intervención se había venido ventilando simplemente como un supuesto de concesión administrativa o autorización de uso especial de una porción del dominio público. En cierto modo parece lógico que si la actividad se proyecta de forma conjunta desde un principio (en interior y en terraza) la misma debería considerarse como un «*todo*» dado que los contaminantes acústicos coinciden en su esencialidad salvo en lo que a la maquinaria interior se refiere; y si tiene lugar la apertura de terraza una vez que la autorización de funcionamiento, la licencia de apertura, se ha otorgado, dará lugar sin duda a un

⁴¹ Fundamentalmente el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, por el que se aprueban el Nomenclátor y el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Orden de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía

⁴² RODRÍGUEZ LAÍN, José Luís, «*Ruido y veladores en la legislación andaluza sobre protección medioambiental*», La Ley, Nº 7447, Sección Doctrina, 16 de Julio de 2010, Año XXXI, Ref. D-236, Editorial LA LEY,

supuesto de modificación sustancial—art. 19.11 LGICA—; y es modificación sustancial cualquier cambio o ampliación de actuaciones ya autorizadas «...*que pueda tener efectos adversos significativos sobre la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente*». Entender lo contrario podría rozar el absurdo ya que resultaría un contrasentido exigir a los promotores un adecuado aislamiento acústico en los acristalamientos y fachada del local para impedir que el ruido llegue a la atmósfera y a las viviendas contiguas, y no considerar por el contrario que el ruido generado por la afluencia de clientes en la terraza no incidirá en el estándar de calidad acústica exigible para la zona donde se ubique el establecimiento. RODRÍGUEZ LAÍNZ aporta dos Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que avalarían la tesis expuesta (SSTS de 29 de mayo de 1998 y 27 de enero de 1999). La segunda parece la más «*contundente*» al afirmar que el Ayuntamiento demandado no podía difuminar la realidad de ausencia de expediente en la colocación de un velador como ampliación de la actividad puesto que el otorgamiento o denegación de la licencia de apertura para tal ampliación habría de ajustarse al procedimiento establecido, nunca como una simple concesión de licencia de ocupación del dominio público municipal, y siempre con la debida audiencia de los interesados.

Sin embargo este aserto que resulta tan obvio como razonable no lo parece tanto para las autoridades locales cuando reparamos en el escaso predicamento que ha tenido en el desarrollo reglamentario municipal el asunto de la protección medioambiental frente a la instalación de terrazas y veladores ya que la mayoría de los municipios lo abordan desde la perspectiva de la ordenación de la ocupación de la vía pública, es decir, centrándose en la finalidad última de definir las condiciones técnicas y físicas de su instalación en el mismo plano con que se definiría, por ejemplo, la instalación del cableado, de expositores o vallas publicitarias. RODRÍGUEZ LAÍNZ es muy crítico por esta razón con el proyecto de Ordenanza que estaba elaborando el Ayuntamiento de Sevilla y que actualmente es la Ordenanza Municipal Reguladora de terrazas de veladores aprobada definitivamente por el Pleno de la Corporación en fecha 1 de abril de 2013.

En Málaga, el asunto de las terrazas y veladores también está causando diversos conflictos a cuenta de su desenfadada propagación, esencialmente, en el Centro Histórico. Para intentar atajar dicha problemática, el Ayuntamiento ha sometido muy recientemente a aprobación inicial la nueva Ordenanza de Ocupación de la Vía Pública⁴³, concretamente en el transcurso de la sesión plenaria del pasado 30 de octubre de 2017. Como en el caso de otros textos similares, el proyecto de Ordenanza se centra en redefinir las condiciones de ocupación de las terrazas reduciendo la superficie máxima de autorización de ocupación de la vía pública con mesas y sillas a los establecimientos hosteleros, que no podrán superar con ellas el 75 por ciento de la extensión del local. Si bien introduce algunas medidas destinadas a reducir el ruido y vibraciones aunque a bote pronto podríamos calificarlas de notoriamente insuficientes, a saber: 1) todo el mobiliario de la terraza deberá estar dotado de tacos de goma para reducir el ruido que provoca la instalación y recogida del mismo. Su incumplimiento derivaría en la comisión de una infracción leve. 2) La ordenanza incluye la posibilidad

⁴³ <http://malagacontesta.malaga.eu/export/sites/MalagaContesta/.galleries/documentos-propuestas-gobierno/Propuesta-de-Ordenanza-Reguladora-de-la-Ocupacion-de-la-Via-publica-MC.pdf>

de exigir (señala literalmente “podrá”) a los establecimientos con terraza que instalen toldos *fonoabsorbentes*, a propuesta del Área de Sostenibilidad Medioambiental cuando las terrazas estén situadas en entornos residenciales o donde la actividad de los usuarios pueda alterar el descanso de los vecinos.

b) El «botellón» de los jóvenes... y no tan jóvenes.

Las prohibiciones que contenía el antiguo RPCAA 2003 frente a ciertas actividades *-cantar, proferir gritos, hacer funcionar aparatos de radio, televisores, instrumentos o equipos musicales, mensajes publicitarios, altavoces independientes o dentro de vehículos, etc.-* que se desarrollaban en la vía pública y otras zonas de concurrencia pública, cuando superasen los valores NEE establecidos en el art. 24 del mismo Reglamento, o en su caso, que por su intensidad o persistencia generasen molestias a los vecinos que, a juicio de la Policía Local resultasen inadmisibles (artículo 43), se tornaron en medidas francamente insuficientes al no resultar eficaces frente a un fenómeno tan extendido como el «botellón» en Andalucía.

La Ley de 2006 contiene en su artículo 3 una serie de prohibiciones taxativas en relación a las actividades de ocio desarrolladas en la vía pública, destacando la proscripción de la permanencia y concentración de personas que se encuentren consumiendo bebidas o realizando otras actividades perniciosas para la convivencia fuera de las zonas que el Ayuntamiento estableciese como permitidas. Por añadidura y complemento a ésta que es la medida «estrella» vienen otras que pretendían redundar en el éxito de la primera: prohibición a los establecimientos de dispensar bebidas fuera del horario permitido, de servir bebidas para su consumo fuera del local o en zonas anexas, o prohibición de arrojar envases o hacer necesidades fisiológicas fuera de los espacios permitidos.

Como vemos la interdicción de la concentración de personas para beber alcohol en espacios abiertos no fue absoluta sino que cada Ayuntamiento debía valorar la conveniencia de autorizar, o no, un lugar destinado a tales menesteres, por lo que en aquellos municipios donde se optó por habilitar espacios para la concentración de jóvenes surgieron los denominados «botellódromos», es decir, que nacieron unos lugares que podríamos llamar de «culto» al botellón, normalmente espacios abiertos alejados, a priori, de viviendas que contaban con la adecuada -y paradójica- cobertura y servicios básicos a disposición de la actividad (policía, ambulancias, urinarios, vallados y cortes de tráfico, etcétera).

Afortunadamente, parece que dichos espacios al convertirse en verdaderos 'guetos' para 'bebedores', perdiendo así su matiz y contexto de socialización de la juventud, fueron cayendo en desuso. Esta observación es puesta de manifiesto por el propio Defensor del Pueblo Andaluz ya hace cinco años en un prolijo Informe presentado al Parlamento de Andalucía el 27 de enero de 2012 acerca de la «Incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la ley 7/2006 (Ley Antibotellón)»⁴⁴. En él se habla de «*mágico influjo de la Ley*» al considerarse que si con anterioridad a esta disposición, las autoridades municipales no habían hecho uso de sus potestades de orden público para atajar este problema por distintos recelos y supuesta insuficiencia de medios, a raíz de su entrada en vigor, comenzaron a aplicarse sus mandatos y que, además, se logró que

⁴⁴ <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/incidencia-en-el-ocio-juvenil-en-andalucia-de-ley-72006-ley-antibotellon>

ello se hiciera sin grandes tensiones sociales, ni enfrentamientos. Aduce el Defensor del Pueblo, no sin carga de razón, que más que el marco jurídico *ex novo* que se hubiese creado puesto que en poco cambiaba el panorama competencial ya existente, la gran virtualidad que tuvo la Ley fue la amplia cobertura informativa que se le confirió en los medios de comunicación lo que permitió *«crear un estado de opinión entre la juventud y entre la ciudadanía que les llevó al convencimiento de que la Ley en ciernes supondría la ilegalización del consumo de alcohol en la vía pública y la imposición de graves sanciones a quienes incumpliesen esta prohibición»*. Desde luego este goteo incesante de noticias sobre los efectos y consecuencias que iba a suponer la nueva Ley propició que *«cuando finalmente se aprobó la misma, nadie se cuestionara la necesidad de acatarla»*.

Concluye el dictamen que la aplicación práctica de la Ley ha tenido un efecto *«positivo»* en la medida en que, desde luego, sin erradicar por completo el problema, ha permitido mejorar la situación existente anteriormente en relación al ocio juvenil. En este sentido se constata que si al principio existió un posicionamiento un tanto dubitativo de los Municipios, por un lado, los dispuestos a eliminar por completo los botellones y, por otro, aquellos que optaron por la solución intermedia de habilitar espacios *«ad hoc»*, el transcurso de estos primeros años de vigencia ha permitido corroborar que la Ley, más allá del alcance de su efecto represor, ha incidido probablemente sin pretenderlo en la concienciación ciudadana, erigiéndose en un punto de inflexión decisivo para procurar un cambio de inercia o evolución a este fenómeno de ocio juvenil, *«que ha pasado de ser un fenómeno prácticamente incontrolado y generador de graves conflictos entre la ciudadanía, a convertirse en una práctica sujeta a un control y unas reglas o incluso haber sido erradicada como forma de ocio de la vida de algunos municipios andaluces»*.

Esta conclusión ilusionante, en buena lógica, no debe hacer bajar la guardia a las autoridades locales en la tarea de perseverancia a la que están llamadas respecto de aquellas realidades aún existentes de consumo de alcohol en las vías públicas aunque si bien ya no desde la óptica de las grandes aglomeraciones si no desde el control de los grupúsculos incontrolados o de los aledaños de los locales de copas. En este caso, el Defensor del Pueblo también aboga por la implantación de nuevas formas de ocio juvenil *«donde el consumo de alcohol no fuera diferente del que está socialmente asumido en el ámbito de las relaciones interpersonales entre personas adultas.»*

4. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL.

Como hemos podido comprobar a lo largo del presente trabajo resulta evidente que desde el propio contenido del artículo 45 de la CE (cúspide de la pirámide) hasta la última Ordenanza municipal reguladora de la protección ambiental, el ordenamiento le confiere una absoluta prevalencia al *«principio de prevención»* pues es cierto que la mejor forma de proteger el medio es evitando su contaminación antes de que los agentes tóxicos desplieguen sus efectos.

Por lo tanto, la intervención de los órganos jurisdiccionales en el asunto de la protección medioambiental y, en particular, frente la contaminación acústica, se va a

producir fundamentalmente como consecuencia del fracaso de la puesta en marcha de los mecanismos de prevención u ordenación o, simplemente, por la inacción municipal a la hora de ejercer sus potestades de intervención administrativa, de inspección o sancionadoras.

En este asunto, en supuestos de inactividad frente a la contaminación acústica se ha abierto en los últimos años un trascendente cauce de reacción de los ciudadanos frente a este fenómeno y, en consecuencia, han conquistado el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad –en distintos órdenes- de las Administraciones competentes por ese deficitario funcionamiento de los servicios públicos.

En primer lugar, consideraremos aquéllos pronunciamientos que pretenden dispensar una protección primaria a los derechos fundamentales de la persona emanados fundamentalmente del razonamiento esgrimido tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como por el Tribunal Constitucional (TC). En este sentido como nos ha ilustrado el profesor JORDANO FRAGA⁴⁵ el derecho al medio ambiente propicia lo que podría denominarse como una protección «refleja» a través del recurso de amparo dirigido a la tutela de otros derechos [a la vida (artículo 15 CE), a la intimidad (art. 18 CE), a la participación (art. 23 CE), a la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos (art. 24 CE) y a la educación (art. 27 CE)].

Así las cosas, estos planteamientos son confirmados a grandes rasgos por el citado TEDH y en concreto porque la vinculación entre la vida privada y la protección del domicilio, que garantiza el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), ha constituido una fuente creciente de sentencias que han llamado la atención de las autoridades estatales destacado la necesidad de que actúen sin dilación en contra de este tipo de contaminación.

Concretamente y en el caso de España, el profesor GARCÍA URETA⁴⁶ destaca los casos *López Ostra* (v. España, STEDH de 19 de diciembre de 1994 y *Moreno Gómez* (v. España, STEDH de 16 octubre de 2006) como los paradigmas a tener en cuenta como referencias primigenias básicas en la materia. En ambas sentencias se consideró que el Estado español había violado el citado artículo 8 del CEDH. Después han existido otras Sentencias como la del asunto *Martínez y Martínez* que analiza el citado profesor aunque lo que destacaremos será la doctrina que sienta y que es la que han asumido el TC, el TS y los órganos de instancia.

El TEDH afirma que la protección que se hace del domicilio es del «*lugar, el espacio físicamente determinado en el que se desarrolla la vida privada y familiar*». Ahora bien, no se trata únicamente del derecho a un espacio físico, sino también de poder disfrutar, con toda tranquilidad, de ese espacio, por lo que la protección que otorga el TEDH alcanza también las injerencias de carácter inmaterial o incorporeal, puesto que lo que se pretende es la protección del disfrute de la tranquilidad de dicho espacio para permitir el desarrollo de la vida privada. El TEDH destacó en *Martínez*

⁴⁵ *Ibidem*. Págs. 30 y siguientes.

⁴⁶ GARCÍA URETA, Agustín. «*El ruido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Otra llamada de atención a la jurisdicción contencioso-administrativa (y también al Tribunal Constitucional): Comentario a Martínez Martínez v. España, sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2011*» Actualidad Jurídica Ambiental, 21 de noviembre de 2011 ISSN: 1989-5666 NIPO: 471-11-038-8.

Martínez la vertiente positiva de las obligaciones que recaen en los Estados miembros y, en última pero fundamental instancia, que el CEDH protege derechos concretos y efectivos, y no teóricos o ilusorios.

Dicha doctrina de Estrasburgo es asumida por nuestro TC en la ST 119/2001 y 16/2004 sentando que es imprescindible asegurar la protección de los expresados derechos fundamentales no sólo frente a injerencias tradicionales *«sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada»*. En relación al derecho a la integridad física y moral, este Tribunal ha dicho (STC 119/2001, de 29 de mayo, FJ 6) que *«cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE»*. Y que en el mismo fundamento jurídico, esta vez en alusión a los derechos del art. 18.1 y 2 CE (inviolabilidad domiciliaria e intimidad personal y familiar), que *«una 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 personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida»*.

Lo que sí exige el TC es que debe existir una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales aducidos y por tanto es preciso probar y verificar que el ruido padecido ha alcanzado ese nivel de gravedad que le haga merecedor de la protección del amparo constitucional y que, en este sentido, el perjudicado haya soportado tal lesión como consecuencia de la acción u omisión de los poderes públicos (*Sentencia 150/2011, de 29 de septiembre de 2011. Recurso de amparo 5125-2003. Promovido por don Miguel Cuenca Zarzoso, por la que se deniega el amparo por falta de prueba de los ruidos sufridos por el demandante*).

Pues bien, este acervo jurisprudencial es el que va a marcar los patrones para el desarrollo del sistema de responsabilidad patrimonial de las entidades locales en supuestos de pasividad, negligencia o inacción.

Como hemos enfocado este estudio en la Comunidad Andaluza destacaremos algunos pronunciamientos que han afectado a Ayuntamientos de la región:

- En primer lugar, la STS de 29 de mayo de 2003⁴⁷ reprocha expresamente al Ayuntamiento de Sevilla su *«dejación de la competencia y responsabilidad que en materia de medio ambiente es asignada a los Ayuntamientos en la normativa*

⁴⁷ Id Cendoj: 28079130072003100351, Tribunal Supremo. Sala 3ª, de lo Contencioso, Sección 7, N° Recurso: 7877/1999, ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN, Procedimiento: RECURSO DE CASACIÓN (D.F.)

estatal» en relación con la actividad de una discoteca situada en la calle Federico Sánchez Bedoya. En este sentido estima que «se vulneró el derecho fundamental del recurrente a la inviolabilidad de su domicilio que le reconoce el artículo 18.2 CE» y que atendiendo en parte a las pretensiones de la demanda «debe ir acompañada con una condena al Ayuntamiento a que mantenga la clausura o cierre de la actividad de la discoteca litigiosa hasta tanto no se compruebe por los técnicos municipales de que dispone de medidas eficaces para impedir totalmente que sus ruidos y vibraciones afecten a las viviendas próximas y colindantes; y a que indemnice al demandante con el importe de 1.410.500 pts. por los daños sufridos como consecuencia de la vulneración».

El Tribunal Supremo hace suya en la fundamentación expuesta en la Sentencia toda la doctrina emanada del TEDH y TC en relación con el deber de protección que ha de dispensarse con fundamento en el derecho a la inviolabilidad del domicilio, y uno de cuyos elementos más significativos es el de tutelar también el espacio físico domiciliario frente a los atentados medioambientales que dificulten gravemente su normal disfrute⁴⁸.

Nótese que la discoteca se ubicaba en uno de los puntos calientes del ocio nocturno sevillano, la zona del barrio del Arenal, donde posteriormente el Ayuntamiento ha delimitado una ZAS.

– Más reciente, destacar por su importancia la STS de 2 de junio de 2008⁴⁹, contra la pasividad del Ayuntamiento de Vélez Málaga a cuenta de los daños por contaminación acústica causados a los vecinos durante largos trece años (1990-2003) por los bares de ocio de la zona «El Copo» en Torre del Mar. El abogado del Estado ante el Tribunal Supremo, RODRÍGUEZ CARBAJO⁵⁰, la ha definido como «la respuesta más contundente en la historia judicial española a la pasividad de los Ayuntamientos ante los ruidos excesivos», entre otros aspectos por el *quántum* de la indemnización fijada a cada uno de los 18 recurrentes, que ascendía inicialmente nada menos que a 156.260 euros así como en una cantidad adicional que habría de fijarse en ejecución de sentencia a razón de 12.020,24 € por año y recurrente desde que se dictó la sentencia del TSJ de Andalucía recurrida⁵¹ hasta que el citado

⁴⁸ ex STC- 119/2001, de 24 de mayo, que invoca expresamente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos reflejada en las sentencias de 21 de febrero de 1990 (caso Powel y Rayner contra el Reino Unido), de 9 de febrero de 1994 (caso López Ostra contra el Reino de España) y de 19 de febrero de 1998 (caso Guerra y otros contra Italia).

⁴⁹ Id Cendoj: 28079130072008100567 Tribunal Supremo. Sala 3ª, de lo Contencioso, Sección 7, N° Recurso: 10130/2003, ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Procedimiento: RECURSO DE CASACIÓN.

⁵⁰ RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. «La respuesta más contundente en la historia judicial española a la pasividad de los Ayuntamientos ante los ruidos excesivos». Actualidad Administrativa, N° 18, Sección Fundamentos de Casación, Quincena del 16 al 31 Oct. 2008, pág. 2192, tomo 2, Editorial Wolters Kluwer.

⁵¹ La Sentencia del Tribunal Supremo en el caso de los ruidos provenientes del Centro Comercial El Copo de Torre del Mar trae causa del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 16 de junio de 2003. Dicha Sentencia también fue histórica en la provincia de Málaga ya que fue la primera que aprecia la inacción municipal como causa de lesión de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 15 y 18.1 y 2 de la Constitución por no haber puesto término a la contaminación acústica que padecían. Dicha Sentencia ya imponía las obligaciones de hacer solicitadas en la demanda y ordenó al Ayuntamiento indemnizar a cada uno de los actores con 12.020 €. Si bien, la Sala de Málaga rechazó, en

Ayuntamiento llevase a la práctica las medidas que de manera efectiva hagan desaparecer las molestias derivadas del exceso de ruido (suponiendo que esas molestias desapareciesen en la fecha de la sentencia, cada vecino tendría derecho a una indemnización adicional de 60.101 €, de forma que, en total, cada vecino percibiría una suma de 216.361 € (36.000.000 de ptas.).

El Alto Tribunal asume la doctrina comentada declarando que el ruido excesivo supone una perturbación en los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar, en manera tal que cuando dicha incidencia supera los límites de lo tolerable, se produce una lesión de esos derechos *«porque impide que desenvuelvan libremente su personalidad en el lugar que debe estar a salvo de toda intromisión o injerencia no consentida por su titular o no autorizada por la Ley»*. También ha señalado que el restablecimiento de esos derechos vulnerados por la incapacidad municipal para lograr el cumplimiento de las normas sobre emisiones acústicas y horarios de apertura y cierre de establecimientos de hostelería y ocio implica no sólo la obligación del Ayuntamiento de tomar las medidas necesarias sino, también, la de resarcir mediante indemnizaciones los daños sufridos por quienes han padecido el estruendo originado por la emisiones incontroladas de aquéllos.

A la par que la exigencia de responsabilidad patrimonial en el orden contencioso administrativo, las conductas u omisiones que propicien ruidos y vibraciones excesivos también han comenzado a cobrar protagonismo en el orden penal.

Por un lado, porque según el artículo 325 del Código Penal (CP) se tipifica como «Delito contra el Medio Ambiente» la emisión de ruidos cuando contraviniendo leyes u otras disposiciones de carácter general causen daños sustanciales en la calidad del aire, suelo, aguas, animales o plantas, y por otro, porque la inactividad persistente de las autoridades ha determinado que adquiera relevancia el delito de prevaricación del artículo 404 CP y, en particular, la variante de la denominada *prevaricación por omisión impropia*.

Así las cosas resulta ilustrativa la STS de 22 de abril de 2015 ampliamente analizada por ARRIBAS LÓPEZ⁵² en la que se conjugan ambos delitos reseñados y en donde fueron condenados los propietarios de un pub de una localidad murciana por un delito ambiental, en su modalidad de contaminación acústica, en concurso con otro de lesiones y a dos alcaldes de la localidad, por un delito continuado de prevaricación por omisión. En este sentido y en lo que se refiere a la condena a los municipios, el TS se refiere a su doctrina sobre la prevaricación omisiva, aludiendo a la admisión de esa categoría con cita y transcripción de la STS de 17 de julio de 2002: *«... Parece evidente que tanto se efectúa la conducta descrita en el tipo penal "...la autoridad...*

cambio, que esa cantidad se multiplicara por lo que la demanda califica de "cada año de sufrimiento desde la primera comprobación efectiva de los ruidos en agosto de 1990" y rechazó, igualmente, conceder otra indemnización anual de 12.020,24 € por recurrente mientras subsistiera la perturbación ruidosa.

⁵² ARRIBAS LÓPEZ, Eugenio, «Sobre la prevaricación omisiva: a propósito de la STS de 22 de abril de 2015». Diario La Ley, Nº 8643, Sección Doctrina, 11 de Noviembre de 2015, Ref. D-419, Editorial LA LEY

que...dictase resolución arbitraria..." de manera positiva, es decir dictando la resolución como no respondiendo a peticiones que legítimamente se le planteen y respecto de la que debe existir una resolución, pues esta, también se produce por la negativa a responder. En este sentido son numerosas las resoluciones de esta Sala que admiten la comisión por omisión de este delito —SSTS 1880/1994 de 29 de octubre, 784/1997 de 2 de julio, 426/2000 de 18 de marzo y 647/2002 de 16 de abril, entre otras— (...)).

5. CONCLUSIONES.

1. De acuerdo con el estudio efectuado de tan apasionante pero prolija materia, la primera conclusión que podemos extraer es que a consecuencia de la evolución consustancial de la sociedad a lo largo de los últimos cincuenta años el fenómeno del «ruido» comienza a exceder la esfera de la simple molestia en las relaciones de vecindad o como evento localizado en determinados sectores de la industria, para erigirse en un hecho global, alcanzando una vis contaminante, pernicioso tanto para el medio ambiente como para la salud de las personas, que demanda ya una reacción integral, universal, a través de las normas y la acción de los poderes públicos.

2. A raíz de esta demanda, y constatado que el «ruido» se retrata en 1996 como uno de los mayores problemas medioambientales de Europa, comienza a desplegarse un sistema de protección global que va a comenzar a canalizarse a través de la Directiva europea de 25 de junio de 2002 esbozando unas claves básicas a asumir por los estados miembros.

3. Ineludiblemente España y, en particular, Andalucía, se van a situar entre los territorios más sensibles al exceso de ruido. Pensamos que un cúmulo de factores interrelacionados han contribuido a ello:

- El peculiar carácter y la idiosincrasia de nuestra sociedad, proclive a todo tipo de manifestaciones callejeras (ocio, populares, cultura, etc.) lo que forma parte esencial de su atractivo acervo.
- El propio avance de un país tecnológicamente más avanzado, más desarrollado industrialmente y atrapado en el influjo del sector servicios y de la maquinaria turística.⁵³
- El ruido es un fenómeno poco «visible», difícil de calibrar a simple vista, que demanda medios y respuestas útiles. Ha contado como aliado con la falta de conciencia y capacidad de reacción de ciudadanos y agentes sociales implicados.
- Colisión de intereses contrapuestos. Libertad de negocio, empresa, desarrollo económico versus derecho al descanso y disfrute de un medio ambiente saludable.
- Actitud equidistante y frecuentemente irresponsable de los poderes públicos, rehenes de los cálculos de rentabilidad y el coste -electoral o económico, según

⁵³ No en vano España se encuentra entre los tres países más visitados del mundo, aportando su industria casi el 11% del PIB

el caso,- que supondría la adopción de actitudes resueltas, decididas, pero sobre todo juiciosas.

4. La Ley estatal del Ruido de 2003 (LRU) traspone más por obligación que por convencimiento los mandatos de la Directiva europea pero se alza como un trascendente punto de inflexión pues a través de esta legislación básica, el ordenamiento jurídico español va a conferir por primera vez una protección integral frente la contaminación acústica sin distinguir la fuente. En Andalucía, será la LGICA de 2007 la disposición legal de referencia para el desarrollo de la materia medioambiental y tratará de dar respuesta al concepto de desarrollo sostenible de Andalucía armonizando sus vertientes ambiental, social y económica. Para ello, dotará a las Administraciones andaluzas de instrumentos jurídicos que permitirán calibrar los posibles efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas, proyectos de obras y actividades demandados por particulares, siendo la calificación ambiental el instrumento más destacado para los Municipios andaluces

5. La acción preventiva y la acción correctora van a ser los dos grandes pilares en la posibilidad de actuación de los municipios andaluces frente al fenómeno de la contaminación acústica. La normativa antepone en buena lógica el principio de prevención pues evidentemente no hay mejor protección que evitar que el medio ambiente se contamine.

Por lo estudiado, las distintas capitales andaluzas han abordado el asunto de forma desigual (fundamentalmente a través de Ordenanzas y Planes) y nos parece que no con la contundencia necesaria. Se intuye cierto convencimiento en las autoridades locales de que el fenómeno del exceso de ruido es tan real como la vida misma pero sigue existiendo una actitud ciertamente apocada y políticamente medida.

6. La LRU proporciona cobertura legal necesaria a las entidades locales para el establecimiento de infracciones y sanciones mediante Ordenanza. El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los municipios en el ámbito medioambiental como hemos examinado es reglada, obligatoria y deberá perseguir la restauración del daño causado.

Precisamente el empuje de damnificados, asociaciones y otros colectivos, ha procurado una reacción judicial bastante más contundente que la administrativa frente a la contaminación acústica, castigando además severamente la inacción o la pasividad municipal en distintos órdenes, especialmente en el contencioso (lesión de derechos fundamentales amparados por los artículos 15 y 18 CE) e incluso en el penal por delitos contra el medio ambiente y prevaricación omisiva.

De dicha doctrina se han hecho eco tanto el TS como los órganos de instancia, diseñando así todo un sistema de responsabilidad patrimonial de las entidades locales por el deficitario funcionamiento de los servicios públicos.

7. Por último, podemos concluir que no cabe duda que el ruido es un complejo rompecabezas que se erige en una desdichada realidad de nuestra región, fruto probablemente de su propia ilustración callejera, de su piel latina.

Creemos que la verdadera dificultad que entraña la problemática de la contaminación acústica no reside ya sólo en la necesidad de dispensar una protección al

derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, a la salud, algo que ya debe sobreentenderse, sino que se antoja inexorable abordar la conveniencia de armonizar las actividades de iniciativa pública y privada en el contexto de un país tecnológicamente cada vez más avanzado donde la afluencia turística se erige en uno de sus mejores exponentes pero también como uno de los mayores de los desafíos. Se trata de lograr armonizar el crecimiento de las ciudades con la obligación de procurar un desarrollo sostenible al medio ambiente urbano y, en definitiva, la búsqueda de un modelo sensible y respetuoso con estas variables. Este planteamiento, tomado en abstracto, puede resultar una perogrullada esbozada desde el plano de lo políticamente correcto, pero la realidad a veces no deja de ser cruel a tenor de los datos económicos que, por ejemplo, nos ofrecen las dos grandes capitales andaluzas: Sevilla y Málaga, son núcleos que se recuperan firmemente (2,8 % crecerá el PIB provincial de Sevilla en 2017 y Málaga el 3,1 %. La media andaluza se sitúa en el 2,8%). A nadie escapa el hecho de que este crecimiento se debe en esencia a un motor económico claro e indudable que es el sector servicios y, en particular, el turismo.

Por tanto las preguntas que caben hacerse son: *¿Se están desarrollando las ciudades andaluzas de forma estratégicamente responsable? ¿Está respondiendo ese crecimiento a los patrones de un crecimiento sostenible especialmente en su modelo turístico?*

A tenor de lo analizado, las noticias que frecuentemente aparecen en la prensa local, y en análisis de distintos expertos, alertan del riesgo de sucumbir al pinchazo de una nueva ‘burbuja’ en este caso la ‘turística’, realidad que parece transversal entre las distintas ciudades más visitadas de Andalucía.⁵⁴

Ineludiblemente el ruido –y el exceso de tal- viene aparejado como hemos visto al desarrollo de las ciudades y se agrava proporcionalmente por el descuido y la imprevisión de los poderes públicos a la hora de pautarlo de acuerdo a criterios de planificación, responsabilidad y moderación. No son pocos ya los expertos que hablan de nuevos estadios de ‘gentrificación’ y ‘turistificación’ de ciudades como Sevilla, Málaga, Granada o Córdoba, que se vienen sumiendo en un comportamiento constantemente adaptativo al visitante y al despliegue de un programa concienzudo de atracción turística sin importar los costes aparejados para los residentes que deben –al parecer- renunciar a la calidad de vida y al disfrute de una ciudad confortable.

No se trata de convertirnos en ‘turismófobos’ ni hacer abdicar a las ciudades a su vertiente relacional, como precisa GARCÍA CALDERÓN⁵⁵, pero sí de ser responsables a la hora de preservar los espacios urbanos de la sobreexplotación, la saturación y la especulación para no convertir aquéllas en verdaderas ‘distopías’, prodigando la pacífica coexistencia de su uso habitacional con el ocio, el consumo, la creatividad, la cultura, el trabajo, el encuentro, la sociabilidad y el descanso.

Se trata, por tanto, de no morir de éxito.

⁵⁴ http://www.eldiadicordoba.es/cordoba/estudio-UCO-alerta-burbuja-turistica_0_1152184985.html

⁵⁵ <http://www.elmundo.es/andalucia/2017/07/10/59625f9be5fdea8e398b45ea.html>