



JORNADAS NACIONALES DE ACUSTICA

Zaragoza, Abril 1989

ASPECTOS JURIDICOS DE LA LUCHA CONTRA EL RUIDO: ALGUNAS SENTENCIAS

GONZALO ALBASINI LEGAZ Y MIGUEL ANGEL ABADIA IGUACEN

Abogados y Funcionarios del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza

La presente comunicación constituye una síntesis y actualización de nuestro trabajo "El ruido en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ---- (1976-1985) presentado en el Congreso Nacional sobre el Ruido celebrado en esta Ciudad hace ahora dos años.

El ámbito de la revisión jurisprudencial se limita a las materias - reguladas por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961 (RAMINP) y tangencialmente al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982 (RGPEP).

...

Los aspectos procedimentales del Reglamento de 30 de noviembre de 1961 pueden sintetizarse así: las licencias para el ejercicio de actividades molestas se otorgan a la vista de un proyecto presentado por el interesado, en el que deben figurar las medidas correctoras para la eliminación de las molestias, o al menos su minorización a límites tolerables. Los proyectos son informados sucesivamente por el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Medio Ambiente, manifestándose ambos órganos sobre la suficiencia de las medidas propuestas, y el Ayuntamiento además sobre el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales, en especial las urbanísticas; por su parte los informes de la Comisión Provincial, cuando son desfavorables, son vinculantes para el Ayuntamiento, que no puede en consecuencia otorgar la licencia sin que dicho órgano preste su conformidad a las medidas correctoras propuestas. Tanto el Alcalde como el Presidente de la Comisión tienen reconocidas potestades de inspección y sanción de las actividades sujetas al Reglamento, cuenten o no con licencia, pero en el primer caso, es decir si la actividad dispone de la oportuna licencia, se establece con carácter general la necesidad de requerir al titular -- para la subsanación de deficiencias, con otorgamiento de un plazo para efectuar las correcciones necesarias, antes de proceder a la imposición de alguna de las sanciones contempladas: multa, suspensión temporal o clausura definitiva del establecimiento.

A continuación pasamos a reseñar, de manera casi telegráfica, algunas de las Sentencias más recientes que han incidido en el tema, identificándolas con su fecha y, entre paréntesis el número marginal del Repertorio de Aranzadi. Normalmente las sentencias aquí recogidas proceden de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, y en otro caso se indica su procedencia.

Es frecuente la concurrencia de autorizaciones de distintos órganos para aquellas actividades que pudieran resultar molestas, sin embargo Doctrina y Jurisprudencia se mantienen en la línea a considerar que las autorizaciones estatales si suponen la municipal ni la suplen puesto que son simplemente requisito previo de la misma que ni siquiera la condicionan, según resulta de la Disp. Ad. 5ª del RAMINP y según confirma la St. de 5 de diciembre de 1978 (4542). No obstante el Supremo va más lejos al decir que la competencia municipal no se agota en la facultad de conceder o denegar licencias, sino que estima también la obligación de ordenar el cese de una actividad molestas que funcione sin licencia (St.17-7-1987 &7525) en línea con el art. 184 de la Ley del Suelo, art. 31.1 del RAMINP y art. 3.1 de la Inst. Complementaria.

Sin embargo el propio RAMINP, señala en su articulado que con carácter previo a la concesión de la Licencia, ésta deberá someterse a informe de la correspondiente Comisión Provincial de Medio Ambiente, cuyo informe si es desfavorable será vinculante para el propio Ayuntamiento llegando incluso a desembocar en la denegación de la licencia como así lo confirma la St. de 28 de mayo de 1976 (3024). Por el contrario la competencia de éstas escapa de la esfera urbanística (St. 16-7-1986).

En materia de competencia Gubernativa, el propio T.S. señala en St de 27 de enero de 1987, un hecho curioso como es el caso en el que confluyen en su ámbito de aplicación el RAMINP y el RGPEP, al considerar que el art. 38 del RGPE no es de aplicación a los establecimientos públicos, por cuanto su ámbito se reduce a los espectáculos y recreos públicos, para la protección de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, de lo que se deduce la nota de que para establecimientos públicos como PUB y similares, no será vinculante el informe del Gobierno Civil correspondiente, siempre claro está en materia de licencias.

Estamos hablando evidentemente de una situación activa de la Administración pero a veces la propia inactividad de la Administración puede desembocar en los mismo resultados, es decir la concesión de una licencia por silencio administrativo positivo. Sin embargo el propio T.S. en St. de 25 de octubre de 1985 (353) señala que incluso la no presentación del proyecto técnico por una actividad clasificada puede desembocar en el hecho de que no pueda entrar en juego la figura del Silencio Administrativo. En los mismo términos se expresa la St. de 14 de mayo de 1986 (4593). Otra de las barreras con que se encuentra la teoría del silencio es que no es viable la concesión de licencia por silencio administrativo cuando se contraviene una norma urbanística, aun cuando la actividad y procedimiento encajaran dentro de la figura, como así lo señalan las Sts. de 27 de junio de 1988 (4773) y de 28 de marzo de 1988 (2447). La situación de hecho que tiene lugar con ocasión del ejercicio continuado de una actividad durante determinado espacio de tiempo no prejuzga necesariamente la existencia de unos derechos adquiridos, ya que el conocimiento y tolerancia por la Administración no es equivalente a la autorización de una determinada actividad como así lo pone de manifiesto la St. de 20 de diciembre de 1985, al igual que la misma señala que el respeto a los posibles derechos adquiridos solamente afectará a las actividades que viniesen funcionando con las preceptivas licencias.

En el devenir de la actuación de la Administración respecto de denegación/concesión de licencias y en el ejercicio de policía de actividades las situaciones que se presentan plantean a veces la necesidad de adaptar una actividad o incluso la necesidad de clausura de una actividad por no ajustarse a la normativa, sin embargo a la hora de acordar la clausura de actividades sometidas al RAMINP, habrá que distinguir dos supuestos según estén en posesión o no de las preceptivas licencias municipales. En el primer supuesto la clausura procederá acordarse una vez finalizado el trámite marcado por los arts. 36 y ss. del RAMINP, es decir una vez notificado el requerimiento y finalizado el plazo para --

para subsanar deficiencias. Por el contrario si nos encontramos con una actividad sin licencia podrá procederse a la clausura previa audiencia al interesado. El Supremo se mantiene en esta línea y así lo plasma en St. de 28 de septiembre de 1987 (8262). La falta de plazo para la subsanación de deficiencias en una actividad que contaba con licencia, determinó la retroacción de las actuaciones, al igual que la clausura de plano de una actividad también con licencia desembocaría en indemnización por daños y perjuicios, como así lo señala el Supremo en Sts. de 6 de octubre de 1986 (6417) y 16 de julio de 1986 (5108) respectivamente. Para lo que la falta o inobservancia del procedimiento o la falta de requerimiento al interesado anularía las posibles clausuras de plano que se ejecutasen, así St. de 30 de marzo de 1988 (2498) y St. de 14 de octubre de 1980 (3899).

Acabamos de incidir en el problema de la indemnización por daños y perjuicios y el Alto Tribunal es claro y tajante en este sentido, como así lo pone de manifiesto en el considerando séptimo de la St. de 27 de junio de 1988 (4773) en el que aprecia que la indemnizabilidad de los perjuicios que pueda determinar una clausura de establecimiento exige -- que las actividades que hubiesen venido desarrollándose contasen con la preceptiva licencia municipal. No obstante el Supremo, en el supuesto de funcionamiento anormal de la Administración al ejecutar de plano una clausura de una actividad con licencia, considera tal motivo con trascendencia bastante para originar una responsabilidad del municipio, dado -- que el indebido cierre puede represar un perjuicio económico.

Indudablemente la actividad de policía de actividades conlleva la vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa, no obstante el problema surge cuando aparece una nueva norma que modifica la situación de una actividad y aquí rige el principio de la no retroactividad de las normas administrativas, observando un cierto paralelismo con las normas del Código Penal; así no será de aplicación una norma publicada con posterioridad a la solicitud de una licencia para actividad, pero por el -- contrario sí será exigible la adopción de medidas correctoras; en esto -- términos se expresa la St. de 14 de mayo de 1986 (4593). Las licencias -- administrativas se regirán por las disposiciones legales existentes en -- el momento de la concesión, no obstante la Administración podrá de oficio o a instancia de parte en casos justificados por notorio interés público, en razón de manifiesta peligrosidad y previa instrucción de expediente, disponer la aplicación de normas que tengan vigencia con posterioridad a la existencia de una actividad, pudiendo llegarse a la revocación de la licencia con derecho del titular a indemnización.

La imposición de medidas correctoras es un arduo caballo de batalla y las consecuencias de su incumplimiento a veces desemboca en unos resultados que bien podrían considerarse incongruentes respecto del hecho infractor, debiendo de existir una proporcionalidad: no resulta proporcional la clausura de una sala de fiestas por incumplimiento de horario de cierre permaneciendo en su interior un número aprox. de 30 personas cuando su capacidad es de 400; en estos términos se expresó el T.S. en St. de 24 de julio de 1987 (5452). Las Corporaciones Locales, deben de ajustar su actuación al Ordenamiento Jurídico, lo que implica la necesidad de actuar conforme al procedimiento establecido: la St. de 15-4-86 (2792) sobre molestias causadas por aparato de aire acondicionado establece de -- una parte la obligatoriedad de cumplir los plazos reglamentarios y de -- otra, de adoptar las medidas menos restrictivas de la libertad individual, conforme al art. 6 del RSCL, siendo el cese de la actividad el remedio -- último. En los mismo términos se viene a expresar el Supremo en St. de -- 28 de septiembre de 1987 (8262) considerando que debía haberse procedido a requerir al titular de la actividad a adoptar las medidas correctoras -- necesarias conforme a los arts. 36 y ss. del RAMINP, ya que el Ayuntamiento de Castillo Playa de Aro había adoptado el acuerdo de clausura de la actividad de Restaurante "El Grillo", como consecuencia de las reiteradas

denuncias interpuestas por los vecinos por molestias de ruido, cuando el precitado contaba con la licencia del RAMINP, si bien aunque no estaba en posesión de la definitiva de apertura, sí había antecedentes de licencia de apertura a nombre de otros titulares.

La puesta en marcha del procedimiento sancionador, además del criterio de proporcionalidad, tiene otro límite en el instituto de la prescripción. Su falta de regulación expresa no puede interpretarse como de-----inexistencia, pues siendo la prescripción la garantía del infractor contra la posibilidad permanente de ser sancionado ha de producir sus efectos en todo orden sancionador tanto penal como administrativo, destacando la imposibilidad de otorgar trato más beneficioso al delincuente que al infractor de normas administrativas. El plazo de prescripción a falta de un precepto ha de ser el señalado para las faltas, es decir el de dos meses. Así St. de 3 de febrero de 1987 (2058).

No cabe duda que existe una gran dificultad tanto en la comprobación de medidas correctoras como en la exigibilidad de las mismas a las actividades que se encuentran en pleno funcionamiento. Las Corporaciones Locales, deberán comprobar la adopción de medidas correctoras antes de la puesta en marcha y su eficacia después, como así lo dice la ST. de 23 de noviembre de 1978 (4309). Pero no obstante el Ayuntamiento no solo tiene la obligación de comprobar la instalación de medidas correctoras sino también su eficacia previa inspección del funcionamiento (St. 18 de noviembre de 1987 &9235). En cualquier caso el propio T.S. llega a señalar que la imposibilidad de adoptar medidas correctoras por una actividad podría provocar la denegación de una licencia (St. 28 de mayo de ---1976 &3024). Pero aún llega más lejos al considerar que podría acordarse la revocación de una licencia de una actividad en pleno funcionamiento como ocurre en la St. de 12 de julio de 1988 (6072) por el que el Aytmo. de Lloret de Mar acordó la clausura de una actividad de pista de Mini---Karts, por incumplimiento de condiciones de la licencias, y recurrido por el titular de la misma se desestima el recurso por considerar que la autorización venía condicionada al establecimiento de medidas de insonorización para evitar molestias al vecindario, y siendo que el nivel de ruidos producido por la instalación del recurrente es superior al permitido y suponía molestias a los vecinos de la pista, el Ayuntamiento se encontraba facultado para revocar la licencia de apertura otorgada por incumplimiento de sus condiciones.

Igualmente las razones urbanísticas pueden llegar a determinar la denegación aunque se cumplan las medidas correctoras según St. de 25 de enero de 1985 (877), St. de 19-5-1985 (4124); St. de 22 de octubre de --1985 (5651) y St. de 5 de diciembre de 1978 (4542).

Si por el contrario se respeta la normativa urbanística, puede aceptarse la compatibilidad entre industria y vivienda mediante la adopción de las oportunas medidas correctoras (St.11-5-1979, Sala 3ª 1984). Y --además las normas específicas que regulan las actividades molestas prevalecen sobre otras que puedan incidir en la materia desde perspectivas --distintas (Ordenanza de Sanidad o normativa reguladora de la industria --panadera: Sts. 22-3-83 (2590) y 29-5-1985 (4124)).

En cuanto a la apreciación de las circunstancias de molestia y la adopción de medidas correctoras, la jurisprudencia tiene declarado que los informes técnicos emitidos en los expedientes de calificación gozan de una presunción de objetividad y acierto que debe ser combatida mediante prueba en contrario (Sts. 25-1-1985 &877 y 22-3-83 &2590). En St. de 16 de junio de 1986 (3612) se desestima el recurso porque los informes de los Servicios Técnicos no han sido desvirtuados, ya que el recurrente ni siquiera ha intentado acreditar en el proceso jurisdiccional la realización de las medidas correctoras y la St. de 6 de julio de 1988 (5869) establece esa misma presunción de certeza para los informes de la Policía Municipal en cuanto se refieran a hechos y datos objetivos, pero no

respecto a juicios y opiniones subjetivas. En cambio la St. de 11 de mayo de 1979 (Sala 3ª) (1984) ordena la prueba pericial porque en el expediente ha quedado sin probar el cumplimiento de las limitaciones de sonoridad.

El informe de calificación se efectúa en función de las potenciales características de la actividad, sin consideración a la posibilidad de aplicación de medidas correctoras (St. 12-6-1978 &2370). La ausencia de éstas en el proyecto puede implicar la nulidad de la licencia concedida (St.13-12-1978 &4630) y también puede llegarse a este resultado si las medidas correctoras no se ajustan al informe de la Comisión Provincial, que es a estos efectos vinculante (ST.23-11-1978 &4309). En todo caso, la aplicación de nuevas medidas es exigible siempre, en tanto persista el ejercicio de la actividad (Sts. de 21-1-1985 &828, de 30-5-85 &3192, de 22-1-1985 &2590 y de 6 de octubre de 1986 &6417. La exigencia de un proyecto de insonorización no vulnera derechos adquiridos, sin que pueda invocarse la mayor antigüedad en el lugar para pretender que sean los vecinos quienes insonoricen sus viviendas (ST. 29-7-1986 &6909).

Por otra parte las limitaciones de horario se han aceptado como medida correctora por falta de insonorización adecuada, en Sts. 23-11-78 &4309, St. de 24-4-1978 &1837, St. 26-11-1980 &4837, St.9-3-1982 &1675 y 22-3-1983 &1483. Las Sts. 29-9-1982 &5527 y 26 de octubre de 1983 --- &5977 distinguen entre las condiciones objetivas del local, que pueden afectar a la validez de la licencia, y las alteraciones de la tranquilidad debidas a los usuarios o al incumplimiento del horario de cierre, - que son cuestiones de orden público.

En otro caso se admite que la Administración pueda concertar con las empresas los planes o programas a seguir para el establecimiento de las medidas correctoras en cada caso más adecuadas. La St. de 27 de diciembre de 1984 (6735) admite como medida correctora "un tanto insólita no por ello deja de ser legal", la instalación de dobles ventanas en edificios próximos a una acerfía.

En cuanto a los efectos aditivos producidos por la presencia en el lugar de otros establecimientos, la St. de 31 de enero de 1986 (1218) señala que para que puedan motivar la denegación de una licencia es preciso que resulten debidamente acreditados en el expediente, por la constatación suficientemente detallada de la situación de las industrias y de los efectos que éstas producen para poder apreciar si los mismos van a sumarse a los de la industria proyectada.

Como curiosidad podemos citar la St. de 5 de julio de 1976 (4519) que desestima la denuncia contra el funcionamiento del carrillón del reloj de una iglesia, ya que existe "actividades singulares insertas en la normal convivencia ciudadana" que deben ser excluidas a priori de la sujeción al Reglamento de Actividades sin perjuicio de su sometimiento a las potestades de policía general de los órganos de las Corporaciones Locales.

Finalmente queremos comentar dos sentencias: la primera de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, y la segunda de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Zaragoza, que aunque no se refieren de manera específica al Reglamento de Actividades, inciden desde otras perspectivas en la que consideramos cuestión principal, es decir en la protección de los ciudadanos frente al ruido y vibraciones producidas -- por las referidas actividades.

La primera sentencia de 3 de diciembre de 1987 (Civl 1976) resuelve la demanda formulada por particulares contra una central termoelectrica, con la finalidad de obligar a la entidad demandada, entre otros pedimentos, a dejar de producir ruidos por encima de los decibelios autorizados. Acogida la demanda en primera instancia y apelación, y promovido recurso de casación el Tribunal Supremo declara no haber lugar al

mismo, rechazando entre otros el argumento de falta de jurisdicción por entender que si bien la legislación sobre el medio ambiente y sus efectos es de inspiración esencialmente administrativa, no es óbice para que el ordenamiento jurídico privado pueda y deba intervenir en cuantos problemas o conflictos se originen en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de culpa contractual o extracontractual y en aquellos otros que impliquen un abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo, situación a la que alude el art. 7.2 del Código Civil.

La segunda Sentencia de 10 de octubre de 1988, corresponde a la -- Audiencia Territorial de Zaragoza, y se refiere a la impugnación de un Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de esta Ciudad por el que se limitaba el horario de funcionamiento de aparatos musicales y música en vivo en bares, cafeterías y pubs. La singularidad del caso radica en que los recurrentes se acogieron al procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, por entender que se violaba el principio de igualdad. El Tribunal entiende que este principio se ha respetado, proque la limitación establecida por el acuerdo municipal es para todos los titulares de bares, cafeterías y Pubs que tengan en funcionamiento aparatos musicales y música en vivo, sin que resulte adecuado establecer términos de comparación con -- otros grupos de actividades pues como tiene dicho el Tribunal Constitucional es claro que corresponde a la Ley apreciar las razones que puedan existir para establecer distintas exigencias en atención a las distintas situaciones de hecho.