

# **INFORME ESPECIAL SOBRE CONTAMINACION ACUSTICA EN ANDALUCIA DERIVADO DE ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CONSUMO DE BEBIDAS EN LAS VIAS PUBLICAS.**

Sevilla, Mayo 1996

## **INDICE**

**PRESENTACIÓN 6**

**I. INTRODUCCIÓN 16**

**I.1. Planteamiento y Motivación 16**

**I.2. Metodología 20**

**I.3. Delimitación conceptual del ruido 24**

**I.4. Focos de emisión de ruidos 27**

**I.5. Efectos contaminantes y límites sonoros 27**

**I.6. Bienes jurídicos en conflicto: consideración especial  
sobre la relación entre medio ambiente y salud humana 33**

**I.7. Articulación de la normativa sobre ruido 36**

**I.8. Consecuencias jurídicas del derecho a la protección del  
medio ambiente reconocido en el art. 45 de la Constitución  
Española 38**

**II.- EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS: ASPECTOS  
NORMATIVOS. EL RAMINP Y EL RGE 40**

**II.1. Consideraciones generales 40**

**II.2. Articulación normativa 41**

**II.3. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas 53**

**II.4. El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas 60**

**II.5. Las Ordenanzas Municipales 65**

**II.6. Planeamiento urbanístico 67**

**II.7. Mapas sonoros como instrumentos de ordenación urbana 71**

**II.8. Información y participación ciudadana 75**

**III.- CONSIDERACION ESPECIAL SOBRE LOS RUIDOS PRODUCIDOS POR ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CONSUMO DE BEBIDAS EN VIAS PUBLICAS 78**

**III.1. Consideraciones generales 78**

**III.2. Vías de acción de los ciudadanos 79**

**III.3. Posición de las Administraciones implicadas 84**

III.3.1. Consideraciones previas 84

III.3.2. Administración Municipal (Ayuntamientos) 85

III.3.2.1. Medios Personales 86

III.3.2.2. Medios Materiales 88

III.3.2.3. Materias reguladas en las Ordenanzas 88

A. Sistemas de medida y evaluación de niveles de sonido 88

B. Control de vibraciones 90

C. Niveles de ruidos 90

- D. Limitadores acústicos 102
- E. Limitaciones y condicionamientos especiales 103
- F. Horarios 108
- G. Consumo de bebidas en la vía pública 109
- H. Regulación de licencias de veladores 110
- I. Regulación de alarmas 110
- J. Zonas saturadas 110
- K. Polígonos o zonas de ocio 112
- L. Régimen sancionador 112
- M. Regulación de otras actividades molestas 118

III.3.2.4. Juntas Locales de Seguridad 118

III.3.2.5. Organización Administrativa 120

III.3.2.6. Ordenanzas Municipales sobre protección del medio ambiente contra ruidos 125

III.3.3. Administración Provincial (Las Diputaciones Provinciales) 131

III.3.4. Administración Autonómica (Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Gobernación) 136

III.3.5. Administración Central del Estado 142

**III.4. Posición de Asociaciones de vecinos y de representantes de empresas del sector 144**

**III.5. Actuaciones y experiencia del D.P.A. ante la problemática planteada 147**

III.5.1. Consideraciones generales 147

III.5.2. Locales de Actividades Recreativas 149

III.5.3. Vías Públicas 158

III.5.4. Horarios de Cierre 166

#### **IV.- GRADO DE COLABORACION DE LAS ADMINISTRACIONES INVESTIGADAS 178**

#### **V.- CONCLUSIONES 180**

**V.1. Cuestiones fundamentales que se detectan en la problemática en torno a los ruidos 180**

**V.2 Propuestas normativas 186**

V.2.1. Medidas normativas estatales 186

V.2.2. Medidas normativas autonómicas 186

V.2.3. Medidas normativas municipales 187

**V.3 Propuestas organizativas 188**

**V.4 Propuestas funcionales 189**

#### **VI. ANEXOS-CUESTIONARIOS 193**

**VI.1. Protocolo de preguntas formuladas a los Ayuntamientos sobre problemática de la contaminación acústica y otras molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de ocio y diversión 193**

**VI.2. Cuestiones planteadas a los Delegados de Gobernación de la Junta de Andalucía, considerando su carácter de Presidentes de las respectivas Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades y órganos competentes para el control del cumplimiento del RAMINP. (En relación a los años 1991, 1992 y 1993) 196**

**VI.3. Cuestiones planteadas ante las antiguas Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente (hoy Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente) sobre la tramitación de los expedientes de licencias y denuncias en la materia 197**

**VI.4. Protocolo preguntas al servicio provincial de asesoramiento a los Ayuntamientos en materia de tramitación y control de actividades clasificadas 198**

## **VI.5. Cuestionario de preguntas a la Confederación Andaluza de Asociaciones de Vecinos (CAVA) 200**

## **VI.6. Cuestionario de preguntas a la Asociación Andaluza de Discotecas y Salas de Fiestas 202**

## **BIBLIOGRAFIA 203**

## **ABREVIATURAS 205**

## **PRESENTACIÓN**

Desde 1991, y sobre todo en los años 92 y 93, observamos en la Institución que las quejas de los ciudadanos sobre las molestias y ruidos, que les ocasionaban los establecimientos de ocio y diversión, iban, cada vez más en aumento y las perturbaciones que nos describían en sus denuncias, comenzaban a preocuparnos, seriamente, por la gravedad de los efectos y consecuencias descritas.

Lo que comenzaron siendo molestias e incomodidades más o menos importantes, en cada caso, sin embargo, en el período 93-95, fuimos percibiendo, sobre todo, dos factores que nos alarmó: su progresiva generalización en todas las ciudades y el concurso de diversas causas que agravaban cualitativamente la situación de las familias afectadas.

En efecto, yo mismo confieso que al dirigir en 1992, como Adjunto Primero de la Institución, este tipo de quejas no era consciente de la importancia y extensión de lo que, de forma simplificada, denominamos "las quejas por molestias de ruidos". Más tarde fui comprendiendo, a través de las cartas de las familias afectadas, la importancia de esta auténtica agresión a la intimidad familiar, a la convivencia de las familias, a la perturbación del descanso, sobre todo, nocturno, hasta llegar, en ocasiones, a la depresión y al abandono de sus propios domicilios.

Dado el tipo de clima que disfrutamos y la falta de un desarrollo del urbanismo cuyo diseño no ha tenido, hasta ahora, una excesiva preocupación por la calidad del medio-ambiente urbano, parece como si aceptáramos, pasivamente, vivir en torno a una alta cota de ruidos soportando, con naturalidad, convivir con una serie de fuentes y focos generadores de ruidos producidos por actividades molestas, insalubres y, en ocasiones, peligrosas. No parece que nuestro entorno nos preocupe y la misma sociedad parece poco sensibilizada a exigir y a cumplir las normas necesarias para evitar tales molestias.

El retraso en la regulación de las normas medioambientales precisas, el incumplimiento o pasividad, en muchas ocasiones, de los organismos públicos en su aplicación y la falta de cultura cívica y de respeto a dichas normas, han coadyuvado a que la situación sea cada vez más grave y compleja, dando la sensación de que son hechos consumados, inevitables, sin importancia y propios de nuestra cultura del Sur.

En relación con el medio ambiente urbano, podemos afirmar que es la acústica o sonora una forma de contaminación menos conocida, pero más presente en nuestro quehacer diario. Sus características específicas, quizás expliquen el grado de tolerancia hasta ahora soportado por la sociedad: no es constante en el tiempo y espacio, no mata, no degrada el medio de modo tan evidente como lo hacen otros tipos de contaminación, como los vertidos de aguas residuales o los residuos sólidos.

Sin embargo, la preocupación por el incesante aumento de los focos de ruido es creciente, de manera que se está revelando como una importante preocupación de los ciudadanos por su relación con la salud humana y por afectar, entre otras, negativamente, al desarrollo de las actividades cotidianas: trabajar, estudiar, dormir, descansar. Aun no siendo el principal foco productor de los ruidos, sí es, en cambio, el que provoca mayor preocupación y más motivos de queja de los ciudadanos andaluces ante esta Institución. En el "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano" de la Unión Europea, se considera el ruido como la forma de contaminación más urbana que afecta tanto a la salud como a la calidad de vida de los ciudadanos. Produce, pues, a los seres humanos distorsiones y perturbaciones que acaban transformándose en una auténtica contaminación por formas de energía, como la acústica, aunque varía, obviamente, según su naturaleza e intensidad y del estado en que se encuentre la persona expuesta; por ello puede agravar ciertas situaciones de dolor o sufrimiento y puede afectar, decisivamente, a rendimientos laborales.

Somos conscientes de que el contenido subjetivo del ruido como sonido que afecta, según las circunstancias personales de los receptores, determinan su calificación y frenan el desarrollo de una teoría sobre el ruido que pudiera aplicarse, universalmente, a cualquier situación de diseño y reflejarse en su regulación normativa al margen tanto de la presión sonora como del receptor. Pero lo que no cabe duda es su influencia esencial como parámetro dentro de la calidad de vida y causa de profundos malestares sociales que afectan, directamente, a la convivencia ciudadana.

Todo ello, pues, nos llevó a abordar, de manera más global y en profundidad toda la problemática que subyace, en torno a lo que podríamos denominar "el conflicto entre dos derechos constitucionales": el derecho al descanso e intimidad familiar y el derecho al ocio. Lo que está en juego, en este Informe, es la colisión que se ha producido entre bienes jurídicos en conflicto. Subyacen el efectivo cumplimiento de las leyes reguladoras de las actividades y establecimientos de ocio y diversión, el desarrollo normativo de los derechos constitucionales en conflicto y la protección de las garantías precisas para que puedan convivir y desarrollarse, en la práctica, con armonía y sólo con las

limitaciones necesarias para que ambos derechos puedan ejercitarse sin entrar en conflicto.

Y porque subyacen derechos constitucionales y está en juego la defensa, protección y garantías del efectivo disfrute de tales derechos, es por lo que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz actúa a través de la tramitación de esta clase de quejas y mediante las quejas de oficio realizadas en las ocho capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes que han dado lugar a la elaboración de este Informe Especial que hoy presentamos al Parlamento de Andalucía y que pudiera servir de debate entre los agentes implicados en esta problemática.

Derechos como el de gozar de un medio ambiente adecuado, por cuya protección deben velar los poderes públicos -art. 45 de la Constitución-; el de la salud, bien jurídico protegido por el art. 43, e íntimamente relacionado con la tarea de protección del Medio Ambiente; las intromisiones externas en la esfera de la persona y en el espacio privado, que constituye el domicilio, afectan al derecho a la intimidad personal y familiar, protegida por el art. 18 de la C.E.; el derecho de propiedad, reconocido en el art. 33.2 del texto constitucional; la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 C.E., que ampara el derecho al ejercicio de actividades económicas, pero moduladas con la protección del medio ambiente y, finalmente, el derecho al ocio y la diversión, cuya adecuada utilización deben facilitar los poderes públicos, conforme al art. 43.3 de la C.E.

Compaginar, armonizar y ordenar que el ejercicio de tales derechos y el desarrollo de las actividades implícitas en los mismos no colisionen ni supongan alteración de la tranquilidad pública y la convivencia vecinal es el objetivo a cumplir y la finalidad práctica que nos hemos marcado con la realización de este Informe.

Creemos que es posible lograr que el ejercicio libre de estos derechos protegidos por nuestra Constitución pueda llevarse a cabo en armonía, sin más limitaciones que las necesarias para evitar que la aplicación de uno lesione o impida el ejercicio de otro. Compaginar la convivencia de ambos derechos, mediante un ejercicio racional y ponderado del derecho al descanso y a la diversión, es la clave y la filosofía de este Informe. Clave, pues, de "conciliación" y de libre ejercicio de las actividades comerciales o industriales y no de "represión" de las mismas. Somos firmes partidarios de armonizar tales derechos porque estamos convencidos que es posible, adoptando las medidas necesarias, lograr un disfrute y ejercicio de los mismos en paz y convivencia pacífica.

La metodología utilizada en este Informe combina, como es habitual en nuestra ya considerable experiencia en este tipo de investigación los elementos de comprobación directa de los datos de la realidad con la confección de los distintos Protocolos y cuestionarios a los organismos públicos con competencias en la materia; amén de obtener la información necesaria de los agentes implicados, como la Confederación Andaluza de Asociaciones de Vecinos y Asociaciones Provinciales de Empresarios de Discotecas y Salas de Baile. Hemos valorado, sobre todo, la comprobación de los datos obtenidos y

cotejado la información proporcionada por los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, a través de los propios Alcaldes, Concejales Delegados de Medio Ambiente, Urbanismo, Policía Local.

Asimismo, obtuvimos información, al respecto, de cada uno de los Delegados de Gobernación de la Junta de Andalucía, de las Direcciones Provinciales de la A.M.A. (hoy Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente) sobre la tramitación de los expedientes de licencias y denuncias sobre actividades clasificadas, así como de la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente y de la Dirección General de Política Interior, en relación con la normativa autonómica en materia de ruidos y de establecimientos recreativos y espectáculos públicos, respectivamente; actividades, en su mayor parte, conectadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

Las entrevistas personales con los jefes de las unidades responsables de la gestión y tramitación de las licencias de actividades clasificadas así como con los Jefes de la Policía Local, nos permitieron completar nuestro conocimiento de los servicios, los medios personales y materias disponibles y sus puntos de vista sobre las posibles soluciones de estos problemas.

La muestra seleccionada creemos es suficientemente representativa: los municipios consultados representan a un total de 3.542.722 habitantes, lo que supone, aproximadamente, un 50 por ciento del total de la población andaluza; además, los consultados son los Ayuntamientos de todas las capitales de provincia y todos los de más de 50.000 habitantes.

Si a ello sumamos toda la información suministrada por los ciudadanos, sobre todo, en la aplicación práctica del control de tales actividades, a través de las numerosas quejas recibidas a lo largo de los últimos cuatro años, creemos, sin lugar a dudas, que constituye una base adecuada para afrontar, con fundamento, la ordenación racional de dichas actividades.

Apuntadas estas consideraciones sobre el planteamiento general y amén de otras, como la delimitación conceptual y los focos de emisión de ruidos, expuestas en el trabajo, el Informe Especial aborda el campo de la regulación normativa y su articulación, a través de los distintos ámbitos competenciales: el estatal, autonómico y local.

Se constata, años atrás, bastante dispersión en la regulación de esta materia con una considerable escasez de normas que, el propio desarrollo e importancia de estas actividades ha imprimido un cierto grado de obsolescencia. Podemos afirmar que nos encontramos ante un sector ambiental con notables carencias en el campo normativo. Articular, pues, la perspectiva de conjunto y el análisis y consecuencias jurídicas que ha ido elaborando el legislador, en los distintos ámbitos competenciales, sobre la protección del medio ambiente, forma parte del capítulo dedicado al control de las actividades recreativas.

A nivel estatal, destaca la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana; el Decreto 2414/1961, de 30 de

noviembre (tantas veces citado RAMINP) y el R.D. 2816/1982, de 27 de agosto, que aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

El segundo de ellos, -RAMINP- ha tenido un relevante papel en sus más de 30 años de vigencia, pese a sus aspectos, hoy obsoletos. En Andalucía, el Decreto 297/95, de 19 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental ha sustituido al RAMINP en la aplicación de esta materia. Además de la importancia reglamentaria que ha tenido hasta ahora dicha norma, la traemos a colación, pese a la pérdida de su vigencia, en nuestro ámbito autonómico, porque el Informe abarca un ciclo cronológico de materias que datan de 1992 y hacían válida su aplicación. De ahí que en el Informe aparezcan aplicaciones normativas e, incluso, órganos competentes que al cierre de esta edición han sufrido modificaciones, que en cierto modo, hemos tratado de significar al lector.

En nuestra experiencia obtenida a través de la tramitación de los numerosos expedientes de queja y también, mediante las entrevistas con los distintos responsables de los organismos públicos competentes, se constata, con claridad, la insuficiencia y la falta de apoyo normativo que, tanto en el ámbito autonómico, como en el local, disponían las autoridades responsables para un efectivo control y respuesta adecuada a la creciente demanda social exigida por los ciudadanos.

Hasta fecha reciente, en el marco de la Comunidad Autónoma, solamente era de aplicación el, tantas veces citado Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas, RAMINP y, en los Ayuntamientos, sólo regían algunas Ordenanzas Municipales, la mayor parte de ellas, desfasadas por su antigüedad. Ello hacía imposible disponer de elementos normativos adecuados que fundamentaran un efectivo control y aplicación de la protección ambiental demandada por los ciudadanos.

Nuestro empeño constante consistió desde 1992, en Recomendar y Sugerir, tanto a los órganos autonómicos, como a los de Administración Local, la aprobación del marco normativo adecuado para afrontar con rigor el control de dichas actividades. De ahí que propusiéramos al Consejo de Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma la aprobación de una norma-marco que sirviera de base a las Corporaciones Locales Andaluzas, para la elaboración, o en su caso, adecuación de las Ordenanzas Municipales, reguladoras de los ruidos y vibraciones.

Por fin, aunque con notable retraso, la aceptación de dicha Resolución se ha plasmado en una Ley, mucho más ambiciosa y completa, que analizamos en dichas páginas, y fundamenta, con el correspondiente desarrollo reglamentario que se viene aprobando, la actividad del control normativo y la necesaria adecuación de las correspondientes Ordenanzas Municipales. Esta Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, entró en vigor el 31 de Agosto del mismo año y han sido desarrollados en esta materia, dos aspectos importantes de la misma: el Reglamento de Calificación Ambiental, por Decreto 297/1995, de 19 de Diciembre y el Reglamento de Calidad del Aire, por Decreto 74/1996,

de 20 de Febrero, cuya medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones lo completa la Orden de desarrollo de 23 de Febrero de 1996.

En el Cuadro que se incorpora, en esta parte del texto del Informe, se citan los Municipios que disponen de Ordenanzas sobre protección del medio ambiente urbano contra la emisión de ruidos y vibraciones y la fecha de su aprobación. Como, fácilmente, puede colegirse, es necesario extender dichas Ordenanzas a un buen número de Ayuntamientos que, no disponen de ella, o no han procedido a su adecuación, incorporando las normas sobre la fijación de los niveles de emisión e inmisión y las de medición, evaluación y valoración aprobadas, a nivel autonómico, que actualicen este sector ambiental para que sean homogéneas y fidedignas; así como las normas sobre planeamiento urbanístico municipal.

Completa el análisis sobre la articulación del marco normativo, la incorporación de los criterios jurisprudenciales, básicamente del Tribunal Supremo y algunas Sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta materia.

La tercera parte del Informe Especial se centra en la aportación de los datos reales que configuran la base material de la investigación realizada. En ella figuran el tratamiento y la posición de las Administraciones competentes en la gestión de las actividades recreativas y valoración del planeamiento urbano, así como el cumplimiento de los ciudadanos respecto del medio ambiente urbano. Esta parte pone de relieve la gestión y los resultados obtenidos en el control y seguimiento de tales actividades y la propia experiencia de la Institución en la problemática planteada.

La gestión del medio ambiente se desenvuelve en tres frentes: prevención, vigilancia y corrección, a través de la llamada policía ambiental. Y es el Municipio sobre el que recae una amplia gama de facultades en esta materia. Pese a la confluencia de varias Administraciones Públicas, el control de la contaminación acústica urbana debe abordarse, sobre todo, desde el ámbito municipal, organización administrativa más cercana, directamente, a la vida de los ciudadanos. El Estado la va a complementar, en materia de seguridad ciudadana, y la Administración Autonómica, en la de medio ambiente, espectáculos públicos y actividades recreativas.

En general, nuestra experiencia en los expedientes tramitados revela una cierta tolerancia y falta de rigor de los Ayuntamientos y, en su defecto, de las Delegaciones de Gobernación en la aplicación de la normativa existente. Asimismo, se constata la carencia de suficientes medios técnicos y personales en los Ayuntamientos más grandes y ausencia de ellos en los pequeños, lo que exige una más eficaz asistencia y mejor coordinación de los servicios asistenciales de las Diputaciones Provinciales y Agencia de Medio Ambiente, en su caso.

Echamos en falta normas de planeamiento urbanístico y coordinación de las distintas Delegaciones Municipales en las licencias de apertura de establecimientos de ocio y de pequeñas industrias o talleres en edificios residenciales; control de inspección de los locales después de su apertura;

dilatada tramitación y falta de rigor de las mismas; ejercicio de actividades, en los bares, distinta a la licencia concedida, incumplimiento de horarios de cierre; permisividad y excesiva tolerancia en el efectivo cumplimiento de las órdenes de clausura cautelar y las órdenes de cierre, produciéndose, en muchos casos, la rotura de los precintos y reanudación de la actividad clausurada... etc. Son éstos y otros muchos los desafíos que demanda la experiencia real y que, de manera ordenada, y, según las obligaciones que imponen las normas, explican la posición de las distintas Administraciones que actúan en este sector medioambiental y que vienen reseñadas en las páginas centrales de este Informe en la parte específica que estamos presentando. A su vez, dan lugar a un listado de conclusiones que forman el núcleo de las disfunciones e incumplimientos legales, cuyo eficaz control y cumplimiento permitirían, a nuestro juicio, ordenar, racionalizar y evitar las consecuencias de las molestias y el origen de los conflictos vecinales, en este campo. Están recogidas en el Capítulo V.

Si se ejerciera, con los medios adecuados, un mayor y mejor control y sincronización entre los instrumentos urbanísticos y las medidas medioambientales y una adecuada preparación e información a los destinatarios de las mismas, sobre la voluntad decidida de los organismos competentes de cumplir y gestionar, con eficacia, las normas de protección de este tipo de contaminación en pro de una mejor calidad de vida, estamos convencidos que habríamos comenzado a caminar en la buena dirección que todos los ciudadanos ansían.

El Informe Especial, que presentamos, termina, lógicamente, con una larga serie de medidas y de propuestas que pretenden encauzar los problemas que hemos venido detectando y que nos ha sido demandada por la información solicitada y recibida. Las hemos estructurado en tres bloques que constituyen, juntos, un abanico racional y coherente y en los que son posibles otras que la experiencia concreta y los medios disponibles las hagan posible. Son, pues, propuestas en el campo normativo, otras de tipo organizativo y las últimas, funcionales.

Marcan una dirección, demandan una reflexión y coordinación sobre las que, gradualmente, se pueden ir aplicando y requieren, en fin, una decidida voluntad política de ponerlas, estas u otras análogas, en marcha, de arbitrar los medios personales y materiales precisos y de implicar a los ciudadanos en un empeño tan armónico, como el de aumentar la calidad de vida en nuestros pueblos y ciudades.

Para finalizar esta ya extensa Presentación, creo que es urgente analizar, en profundidad, un aspecto, en cierta medida colateral, quizás más coyuntural y disperso que los derivados de los establecimientos recreativos, pero mucho más intenso y de creciente gravedad, como el producido por lo que, coloquialmente, se ha ido denominando el fenómeno de "la movida".

Todos, en estos momentos, somos conscientes de las consecuencias negativas que están produciendo la alta concentración de personas, preferentemente jóvenes y, en muchos lugares, menores de edad, en las vías

públicas, destacando, de manera especial, el alto nivel de consumo de bebidas alcohólicas. Bien en torno a algunos bares o establecimientos especiales y "ad hoc", bien en régimen de autoservicio, en los propios vehículos aparcados en la vía pública el consumo de bebidas alcohólicas adquiere especial relieve y significación.

Los ruidos derivados, lógicamente, de tan alta concentración de personas y las consecuencias negativas de un excesivo grado de consumo de bebidas alcohólicas, provocan, en ocasiones, perturbaciones de la tranquilidad y del descanso de los vecinos, conflictos internos y destrozos del equipamiento urbano, recogidos, en muchas ocasiones, en los medios de comunicación locales.

Creemos necesario un análisis y reflexión, en profundidad, sobre este fenómeno porque no es ni por el camino de la represión, ni por el de la "estigmatización" de la juventud, por donde pueden encontrarse soluciones.

A nuestro juicio, esta situación no se identifica con la anterior descrita, respecto de los ruidos producidos por los establecimientos de ocio y diversión. Es una **modalidad** especial de aquélla, con características propias. Hace, más bien, de **especie**, respecto de las que llamaríamos clásica y general, lo que hemos denominado "ruidos" por actividades molestas, que actúa **de género**.

Si se controla y articula, del modo expuesto, la primera, habríamos avanzado notablemente. En cambio, la "movida" de los fines de semana constituiría un aspecto especial, muy concreto, que presenta características específicas y que debe abordarse en su propio contexto.

A mi modo de ver, presenta tres notas singulares: el tipo de **lugar** en el que se mueve; el alto grado de **consumo de bebidas alcohólicas** y la masiva **presencia de chicos muy jóvenes**.

El debate sobre los lugares adecuados de diversión de los jóvenes, la prohibición de la expedición y consumo, en la vía pública, de bebidas alcohólicas a los menores y el control de horario de los establecimientos de ocio y diversión, según el tipo de establecimiento, forman parte obligada y fundamental de cualquier clase de medidas que se quiera establecer.

Ni se puede generalizar, ni estigmatizar ni, tampoco, implantar unas medidas adoptadas desde "arriba", porque pueden estar condenadas, de antemano, al fracaso. Es necesario, reflexionar y debatir con los propios protagonistas implicados, las propuestas concretas que concilien el derecho al descanso, a la salud y a la intimidad familiar, con el derecho al ocio y a la diversión. Encontrar "lugares", diversificar hábitos saludables, establecer horarios, cuidar y respetar las condiciones de salubridad en las vías públicas y controlar el consumo de alcohol por los menores, son premisas a debatir y acordar con los jóvenes, asociaciones y colectivos vecinales, organizaciones sindicales, movimientos pedagógicos y de juventud, etc., con la finalidad de encontrar soluciones pactadas, aceptadas y, por tanto, con vocación de permanencia y garantía de su efectivo cumplimiento. Es precisa la colaboración de todos los colectivos

implicados: organismos públicos, policía, empresarios y propietarios de los establecimientos "ad hoc", vecinos, clientes y las propias organizaciones juveniles para encontrar salidas alternativas a los jóvenes y formas autónomas de diversión que desarrollen, en sus distintos niveles, la búsqueda y realización de sus aspiraciones, evitando, con ello, la inclinación a satisfacer y apagar, falsamente, en los excesos descritos, en los fines de semana, las frustraciones y miedos de las aspiraciones no resueltas en su propio ámbito.

Sirvan estas líneas introductorias para animar a la lectura, al análisis y al debate del contenido de este Informe Especial que sólo persigue concienciar a los agentes implicados en esta problemática y estimular la participación y colaboración de todos los estamentos de la sociedad, sin cuyo esfuerzo no es posible mejorar la calidad de vida. Conciliar ambos derechos, el ocio y el descanso, del que deben gozar todos los ciudadanos, se explica sencillamente cuando son respetados.

Jesús Maeztu Gregorio de Tejada

Andalucía, Mayo de 1996

## **I.- INTRODUCCION.**

### **I.1. Planteamiento y motivación.**

La preocupación de la sociedad por su entorno es muy antigua; siempre han existido grupos de especial sensibilidad que preconizaban postulados de atención por el medio.

Sin embargo, en nuestra opinión, esta aceptación del ecologismo empieza a asumirse de modo más masivo por el resto de la sociedad no articulada en este tipo de entidades asociativas, al producirse una toma de conciencia fundada en dos motivos claros:

- el colapso económico si continúan los atentados ecológicos.
- el riesgo objetivo de enfermedades causadas por la contaminación.

El Medio Ambiente entendemos que se corresponde con el término "entorno" y con toda la problemática ecológica general conectada con el tema capital de la utilización de los recursos, a disposición del hombre en la biosfera.

En nuestras actuaciones partimos de la consideración del medio ambiente como conjunto de elementos naturales comunes objeto de una protección jurídica específica, que incluiría inicialmente el entorno natural: aire, agua, ruido y vegetación; la protección de los recursos naturales renovables: fauna, flora e incluso la energía solar, que tienen una indudable transcendencia para la calidad de vida de los ciudadanos.

Los aspectos relacionados con el medio ambiente urbano cobran cada vez mayor importancia dada la intensidad que los problemas de contaminación alcanzan en las ciudades, y principalmente, la acústica. En los estudios sociológicos realizados se comprueba que la percepción del ruido es parecida en pueblos grandes, ciudades medianas y grandes capitales, afectando incluso a las poblaciones rurales de escasa entidad.

El riesgo cierto y directo de enfermedades originadas por la contaminación, ha hecho que la relación entre salud humana y medio ambiente resulte inequívoca; de este modo ha surgido el concepto de calidad de vida recogido en nuestra Carta Magna como valor jurídico, uno de cuyos elementos constitutivos es un medio ambiente sano.

Con mayor concreción práctica, el art. 45.2 ordena que «los poderes públicos velaran por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida».

Este precepto contiene más referencias al derecho al medio ambiente, al reconocer en su apartado 1 «el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y su correlativo deber de conservarlo». Esta protección debe efectuarse en la práctica concienciando a la sociedad de que es un problema de todos y que la participación y solidaridad colectiva resultan indispensables pues, la disciplina ambiental se enfrenta, a la postre, con actuaciones individuales e insolidarias que pueden lesionar la existencia de los bienes naturales (aire, agua, flora).

Asimismo, el art. 45, en su último párrafo, dispone el establecimiento de sanciones penales para quienes violen lo anteriormente señalado; esto es, prevé la sanción de conductas que pudieran tener la consideración de delictivas y que como tales estén tipificadas en la Legislación penal.

En efecto, en este sentido, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, por la que se ha aprobado el nuevo Código Penal, en sus arts. 325 y siguientes, del Título XVI, Capítulo III, ha tipificado una serie de conductas o supuestos de hecho que pueden ser considerados delitos contra los recursos naturales y contra el medio ambiente.

Entre las conductas que el nuevo Código Penal incluye en aquel precepto citado y en los siguientes, figuran las emisiones de ruidos y vibraciones contraviniendo las leyes y reglamentos protectores del medio ambiente.

Cuando los incumplimientos anteriores se realicen habiendo puesto en funcionamiento una actividad sin licencia ni autorización o, desobedeciendo

orden de corrección o de suspensión de la actividad o, falseando u ocultando información sobre aspectos ambientales de la actividad, se produce un agravamiento de las penas.

En la nueva regulación del delito ecológico se han ampliado las conductas ilícitas que pueden resultar conformadoras del tipo, incluyendo la producción de ruidos, junto con otras, como novedosas.

Además se ha eliminado la necesidad de que la conducta tipificada como delictiva se considerara tal en función de su grave afección a la salud de las personas. Tras la nueva tipificación se ha desvinculado la protección de los valores y recursos medioambientales de la salud de las personas. Aunque, pese a ello, continúa existiendo cierto grado de vinculación en la protección que el Código efectúa de ambos bienes jurídicos, pues supone un agravamiento de la pena el hecho de que con la comisión de la conducta delictiva y lesionadora de los valores medioambientales, se ponga en situación de riesgo grave la salud de las personas.

Resulta también significativo el aumento de las penas que en la nueva regulación legal se ha producido, las mismas pueden ir desde 6 meses hasta 4 años. En la regulación anterior lo máximo que se podía imponer como condena era arresto mayor; habiéndose aumentado ahora significativamente las multas que también se podían y pueden imponer como pena.

Sin duda, junto con las anteriores previsiones e instrumentos de penalización, el fortalecimiento y mayor dotación de medios personales y materiales del Ministerio Fiscal y su especialización en la persecución de delitos medioambientales, constituirá un valioso instrumento para la protección de los valores y recursos naturales y su disfrute por todos en general, siguiendo la labor ya emprendida.

El art. 45 de la Constitución constituye un precepto de amplios límites, pero que apenas ha sido aplicado, en contraste con las múltiples y crecientes agresiones ecológicas y el proceso de degradación de espacios y recursos naturales que padece nuestro Estado, y en particular, la Comunidad Autónoma Andaluza.

El repetido art. 45 se inserta en el contexto de la sección segunda, del Capítulo III, del Título I, de la Constitución, bajo la rúbrica, «De los principios rectores de la política social y económica»; postulados que, aunque sabemos deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, precisan una concreción legislativa para ser alegados directamente ante los Tribunales, con lo cual quedan privados de una cobertura jurídica más directa. No obstante, entendemos que las Administraciones Públicas deben perseguir determinados objetivos en su actuar, como los previstos en los arts. 43 y 45, con lo cual no cabe admitir excusa de falta de habilitación legislativa.

Dichos principios rectores, entre los que se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado, vienen siendo interpretados o reconocidos en tal dirección, aunque no tengan como efecto jurídico la creación de derechos subjetivos, pues han de ser aplicados directamente por los órganos judiciales se hayan

dictado o no las leyes que los desarrollen; de este modo la labor de los Tribunales al controlar actuaciones concretas con incidencia en el medio ambiente, conllevaría la aplicación del art. 53.3.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasiones de afirmar este carácter normativo y eficacia directa (SS.TS 25 de Abril de 1989, 18 de Abril de 1990, 26 de Diciembre de 1991).

Y así, respecto al dilema entre medio ambiente y desarrollo económico, ya el Tribunal Constitucional en su temprana Sentencia 64/1982, de 4 de Noviembre, interpretó acertadamente el precepto al convenir que el derecho al medio ambiente se constituye como un límite legítimo a la actividad económica que deberá utilizar los recursos naturales de forma armónica con la protección de la naturaleza. Asimismo el Tribunal Supremo, al pronunciarse sobre la materia específica objeto de este Informe, ha tenido la oportunidad de pronunciarse; así, la Sentencia de 7 de Noviembre de 1990 aborda el tema frontalmente cuando, ante intereses enfrentados de particulares en torno a la apertura de un pub y a la contaminación acústica que produce, intereses que encuentran cada uno apoyatura en preceptos constitucionales -derecho al descanso y a un medio ambiente adecuado (art. 45 de la Constitución) y derecho al ejercicio de una actividad empresarial (art. 38 de la Constitución)-, resuelve este enfrentamiento declarando que *"el derecho del empresario no puede abatir, en su beneficio, el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado"*.

En relación con el medio ambiente urbano, podemos afirmar que una de las formas de contaminación menos conocida, pero más presente en nuestro quehacer diario, es la acústica o sonora; ante ella hasta hace poco existía una escasa sensibilidad social; quizás explicada por sus características específicas: no mata, no es constante en el tiempo y espacio, no degrada el medio de modo tan palmario como lo hacen otros tipos de contaminación, como los vertidos de aguas residuales o los residuos sólidos.

Sin embargo, en las quejas de los ciudadanos presentadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz, se muestra una preocupación creciente por el incesante aumento de los focos de ruidos; constituyendo el principal problema percibido por los ciudadanos por considerarse como un elemento perturbador de la tranquilidad y sosiego necesario para el desarrollo de las actividades cotidianas: trabajar, dormir, descansar. Además es el agente contaminante más ligado a los seres humanos tanto en su origen como en sus efectos.

Por tanto el alcance del Informe se reduce a uno de los focos productores de ruidos, no el principal, pero sí sobre el que más se quejan los ciudadanos andaluces ante esta Institución.

En resumen, las motivaciones que nos han llevado al análisis y elaboración de este Informe, en el marco de la preocupación general de esta Institución por abordar los problemas acuciantes de los ciudadanos que inciden en sus derechos constitucionales son los siguientes:

- En primer lugar, la ya citada preocupación de los ciudadanos por el incremento de molestias por ruidos derivadas del irregular funcionamiento de actividades recreativas y consumo de bebidas en las vías públicas que perturban el descanso y desarrollo de las actividades cotidianas.
- En segundo lugar, aportar un estudio o radiografía lo más exacta posible de la realidad, tal cual es; con el fin de acertar en el diagnóstico de la problemática y reflexionar sobre los datos aportados.
- En tercer lugar, contribuir al necesario debate con todos los agentes sociales implicados, ofreciendo una serie de propuestas normativas, organizativas y funcionales con la finalidad de clarificar la situación y ordenar el desarrollo armónico de las actividades.

## **I.2. Metodología.**

La metodología que hemos utilizado para la elaboración de este Informe se ha instrumentado del modo siguiente:

- En primer lugar hemos efectuado unas consideraciones generales sobre la problemática planteada y los bienes jurídicos en conflicto.
- En segundo lugar reseñamos el marco normativo en materia de actividades recreativas en nuestra Comunidad Autónoma, efectuando consideraciones sobre su validez y aplicación; también nos referimos a otras disposiciones autonómicas en la materia.
- En tercer lugar, presentamos con la mayor objetividad posible los datos de la realidad, una vez comprobada la aplicación normativa, basándonos en los resultados de las quejas tramitadas, así como en la jurisprudencia recaída sobre la materia. La forma de aportar nuestras consideraciones ha sido mediante las Sugerencias y Recomendaciones, la mayoría ya trasladadas a las distintas Administraciones competentes con motivo de anteriores actuaciones.

Los datos que hemos manejado para objetivar nuestro trabajo, han sido obtenidos a través de la información escrita aportada por los Alcaldes y/o Concejales Delegados de Medio Ambiente, Urbanismo o Policía Local de los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, que se ha completado con entrevistas personales y conversaciones telefónicas con jefes de las unidades responsables de la gestión y tramitación de las licencias de actividades clasificadas así como Jefes de la Policía Local, permitiéndonos advertir cuáles eran sus sugerencias para un mejor funcionamiento de los servicios y solución de la problemática.

A estos efectos se elaboró un extenso protocolo que se adjunta como Anexo VI.1 que versa sobre los distintos aspectos de la tramitación de las licencias, medios personales y materiales disponibles, así como otros extremos relacionados.

También obtuvimos información, al respecto, a través de petición de informes planteados a cada uno de los Delegados de Gobernación de la Junta de Andalucía, considerando su carácter de Presidentes de las respectivas Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades y órganos entonces competentes (hoy atribuida a las Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente) para el control del cumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres Nocivas y Peligrosas (en adelante RAMINP) (Anexo VI.2). Asimismo, ante la Dirección General de Política Interior, por su competencia sobre la normativa de establecimientos recreativos y espectáculos públicos, actividades estas relacionadas con la venta y consumo de bebidas alcohólicas (**queja de oficio 93/2608**).

Igualmente intervenimos ante las antiguas Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente (hoy Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente) sobre la tramitación de los expedientes de licencias y denuncias sobre actividades clasificadas (Anexo VI.3), así como ante la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente para investigar sobre la existencia y previsiones de normativa autonómica en materia de ruidos y confección de Mapas Acústicos en municipios como medida complementaria de la ordenación urbanística (**queja de oficio 93/1431**)

En relación con lo anterior, las **quejas de oficio** que se han tramitado ante distintos Ayuntamientos, para investigar y analizar la problemática, son las siguientes:

- **Queja 91/241** Ayuntamiento de Sevilla.
- **Queja 92/2478** Ayuntamiento de Granada.
- **Queja 92/2495** Ayuntamiento de Jaén.
- **Queja 92/2496** Ayuntamiento de Cádiz.
- **Queja 92/2497** Ayuntamiento de Huelva.
- **Queja 92/2498** Ayuntamiento de Córdoba.
- **Queja 92/2499** Ayuntamiento de Málaga.
- **Queja 92/2500** Ayuntamiento de Almería.
- **Queja 93/2867** Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz).
- **Queja 93/2871** Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz).
- **Queja 94/159** Ayuntamiento de Linares (Jaén).
- **Queja 94/910** Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz).

- **Queja 94/955** Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla).
- **Queja 94/956** Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira (Sevilla).
- **Queja 94/957** Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).
- **Queja 94/958** Ayuntamiento de Marbella (Málaga).
- **Queja 94/959** Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz).

Asimismo, la **queja 92/2167** relativa al Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

Como complemento de lo anterior hemos obtenido de los Servicios de Asesoramiento Municipal de las Diputaciones Provinciales Andaluzas, una serie de datos informativos sobre la estructura territorial, organización administrativa, medios personales y materiales, así como diversos aspectos sobre el funcionamiento del mismo (Anexo VI.4) en relación con la cooperación con los Ayuntamientos .

También recabamos información del Presidente de la Confederación Andaluza de Asociaciones de Vecinos (en adelante CAVA) (Anexo VI.5) y del Presidente de la Asociación Provincial de Sevilla de Empresarios de Discotecas y Salas de Baile, y Secretario de la Federación de Asociaciones Provinciales de este sector en Andalucía (Anexo VI.6).

Del total de 7.145.357 personas residentes en Andalucía, los Municipios consultados representan a un total de 3.542.722 habitantes, lo que supone aproximadamente un 50 por ciento del total de la población andaluza.

Los Ayuntamientos consultados fueron los Ayuntamientos capitales de provincia y todos los municipios de más de 50.000 habitantes:

De la provincia de Almería: Almería.

De la provincia de Cádiz: San Fernando, Algeciras, Cádiz, La Línea de la Concepción, Jerez de la Frontera, El Puerto de Santa María y Sanlúcar de Barrameda.

De la provincia de Córdoba: Córdoba.

De la provincia de Granada: Granada.

De la provincia de Huelva: Huelva.

De la provincia de Jaén: Jaén y Linares.

De la provincia de Málaga: Marbella, Málaga y Vélez-Málaga .

De la provincia de Sevilla: Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas y Sevilla.

Asimismo, para la elaboración del presente Informe se ha tenido en cuenta datos obrantes en los expedientes de quejas promovidos por particulares o bien de Oficio por la propia Institución ante otros Ayuntamientos de población menor de 50.000 habitantes. Así, debemos señalar:

En la provincia de Jaén: Bailén.

En Almería: El Ejido.

En Huelva: Lepe y Cabezas Rubias.

En Málaga: Benalmádena, Estepona y Rincón de la Victoria.

En Sevilla: Coria del Río y Carmona.

En Cádiz: Puerto Real y Tarifa.

En Córdoba: Bujalance , Puente Genil y Lucena.

### **I.3. Delimitación conceptual del ruido.**

Antes de entrar en la problemática jurídica del ruido parece conveniente precisar qué se entiende por tal.

El sonido es, para los seres humanos uno de los medios de comunicación más importantes, para que un sonido se produzca, es necesario que haya vibraciones.

Estas vibraciones son transmitidas hasta nuestro oído a través del aire. El sonido se transmite en el aire con una rapidez de 340 metros por segundo. Aunque es una velocidad alta, hay que recordar que es casi un millón de veces menor que la de la luz, el número de vibraciones que realiza un cuerpo en un segundo se llama "frecuencia".

Para caracterizar los sonidos debe tenerse en cuenta su intensidad, que está en función de la potencia energética que les anima, el montante de vibraciones y sus combinaciones. El número de vibraciones da lugar a los denominados sonidos normales, a los infrasonidos y a los ultrasonidos, los cuales a su vez pueden tener mayor o menor intensidad.

Las frecuencias menores de los 30 Hertzios -vibración de 30 veces por segundo- producen infrasonidos. No son perceptibles por el oído del hombre, pero se ha comprobado que producen náuseas y vómitos.

Los ultrasonidos corresponde a frecuencias mayores de los 20.000 Hz y tampoco son audibles por el hombre. Son producidos por algunos animales, como murciélagos y delfines, que los utilizan para evitar obstáculos y detectar a sus presas.

El ruido origina una alteración del medio atmosférico por ondas que se mueven desde los focos que las originan.

En el "Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano" de la Unión Europea, se considera el ruido como la forma de contaminación más urbana que afecta tanto a la salud como a la calidad de vida de los ciudadanos.

El ruido, o sonido no deseado, se ha definido como "conjunto de sonidos que producen en el hombre un efecto desagradable en razón a su molestia evidente, del cansancio, de la perturbación y, en algunos casos, del dolor producido". Su consideración para el derecho ambiental nace como una simple perturbación, para transformarse, después, en una auténtica contaminación por formas de energía: la contaminación acústica.

La molestia que genera varía, según su naturaleza e intensidad, de la información que revela el signo-ruido y del estado en que se encuentre la persona expuesta; por ello puede agravar ciertas situaciones de dolor o sufrimiento y puede afectar decisivamente a rendimientos laborales, por lo que tiene de ruptura de la comunicación verbal. Aparte de esta ruptura de la comunicación, inciden sobre el sueño y sobre la salud con la aparición de traumatismos auditivos para ciertas intensidades. Es un valor esencial a considerar dentro de la calidad de vida y causa de profundos malestares sociales que afectan directamente a la convivencia ciudadana.

En su aspecto físico, el ruido es un sonido y son las circunstancias subjetivas de los receptores las que determinan la calificación de ruido. Esta consideración introduce una variable importante para su evaluación, es decir, lo que para un receptor puede ser un sonido indeseable, para otro puede ser todo lo contrario. Así un determinado colectivo puede experimentar placer al asistir a un concierto de rock, mientras que otro grupo, el vecindario, es objeto de la molestia que éste causa, con una presión sonora sensiblemente inferior a la del concierto.

El contenido subjetivo de la molestia ha frenado el desarrollo de una teoría general frente al ruido que pudiera aplicarse universalmente a cualquier situación de diseño, por lo que en cualquier elaboración de normativa se deberá tener en cuenta tanto la presión sonora como el receptor.

Normalmente, soportamos mejor los ruidos de nivel continuo, frente a aquellos que sufren alteraciones de nivel u otras alteraciones físicas (cambio de frecuencias) que, normalmente, suelen ser más molestos.

En estudios realizados por el Servicio de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza se demuestra que el ruido procedente de actividades industriales es normalmente más tolerado por los sujetos que el procedente de actividades de ocio (pubs, discotecas...). La susceptibilidad del receptor frente a un ruido musical por el cual determinadas personas están experimentando un cierto placer es superior al procedente del ruido de un torno en el que para las personas productoras del ruido es un medio de trabajo; a esta situación es preciso añadir que las actividades de ocio citadas se realizan en periodos nocturnos, siendo este factor determinante en la valoración de la molestia.

Las constantes modificaciones del nivel de ruido, es decir, su variabilidad en el tiempo y por lo tanto la dificultad de adaptación del sujeto a estos nuevos estímulos, confirman que los ruidos inesperados producen unos niveles de molestias superiores frente a los ruidos que fluctúan de un modo regular y predecible.

Como agresión preocupante al medio ambiente urbano, el ruido surge en el seno de la civilización industrial, es decir, como las restantes agresiones medioambientales; sin embargo nos interesa centrarnos en el ruido como simple consecuencia de ciertas formas de vida comunitaria en el seno de las ciudades.

El ruido no es un agente perturbador que se incorpora con persistencia a los ciclos ecológicos ni con carácter generalizado; podemos afirmar que trasciende de modo poco importante a la fauna, y nada a la flora, solo a los seres humanos nos distorsiona en cuanto el medio ambiente es agredido por niveles de ruido con intensidad excesiva; con ello se constituye en un factor creciente de desarmonías sociales e insatisfacciones de los ciudadanos afectados.

#### **I.4. Focos de emisión de ruidos.**

Los principales agentes contaminantes cabe concretarlos en:

A.- Los transportes que destacan como primera causa de polución sonora, y específicamente los vehículos automóviles y motocicletas.

B.- Las industrias, que con sus maquinarias producen ruidos que afectan a los trabajadores y a los vecinos que habitan las viviendas cercanas.

C.- Otros productores de ruidos, de carácter urbano: surgen de actividades públicas cotidianas como: servicio de ambulancias, bomberos, policía, recogida de basuras, etc; o de la convivencia vecinal a través de aparatos domésticos (radios, TV, electrodomésticos, aparatos de aire acondicionado, etc), que debido a un efecto acumulativo aportan un importante número de decibelios; por último, los ruidos del público y/o música de establecimientos de ocio y

diversión que se examinará de modo especial más adelante; también puede considerarse como derivada de estos establecimientos, la originada por la afluencia del público, coches, motos y permanencia en la calle de personas, que con la ayuda de bebidas alcohólicas, o no y música forman tertulias o grupos que en términos coloquiales, reciben el nombre de "la movida".

### **I.5. Efectos contaminantes y límites sonoros.**

Las consecuencias del ruido sobre la salud humana no han sido investigadas científicamente con especial rigor, salvo en lo referente al sistema auditivo, en el que produce pérdidas temporales o permanentes de sensibilidad.

El oído es el primero en acusar el impacto de los ruidos excesivos, pero también afectan a otros órganos o sistemas; así el ruido excesivo o molesto genera reacciones fisiológicas (como incremento de la secreción de la adrenalina, acelera la frecuencia cardíaca y el ritmo respiratorio contrae la musculatura y los vasos sanguíneos, incrementa la concentración de lípidos en la sangre). Sin embargo, como en la mayoría de los casos no es posible superar la situación agresiva, los efectos se vuelven contra los afectados: mal humor, contrariedad, insomnio, estrés.

Incluso, la falta de silencio suficiente para descansar, aunque no se interrumpa el sueño, origina que éste no sea profundo, no consiguiendo el efecto reparador, con lo que al día siguiente se demuestra un mayor cansancio, apatía, irritabilidad, falta de concentración o menores reflejos.

En definitiva, la trascendencia del ruido en el estado psíquico y vegetativo del individuo en un tema importante pues no hay dudas de que el ruido produce una perturbación del medio natural idóneo para el desarrollo de la vida humana, erosionando la calidad necesaria para su normal desenvolvimiento.

Por tanto, las consecuencias del ruido sobre la salud, ya lo señalamos en páginas anteriores, son indudables, y ello, aunque el límite de tolerancia ante el mismo varía de una persona a otra, ya que a partir de un cierto volumen, cualquier ruido es una agresión. A estos efectos podemos indicar, siguiendo al profesor Martín Mateo *"los efectos del ruido sobre el hombre pueden graduarse en tres grupos: simples molestias causadas por el ruido, provocadas por intensidad de 30 a 60 dB, cuyos efectos a lo más son puramente mentales; peligros para la salud, de efectos mentales y vegetativos, originados por el ruido de 60-90 dB; alteración de la salud con trastornos auditivos acaecidos por el efecto prolongado de ruidos de 90 a 120 dB.*

*Según estudios recientes, por debajo de 56 dB (A) no se perciben molestias, las cuales aparecen para un 10 por 100 de la población cuando se alcanzan los 55 dB (A) y todo el mundo las siente por encima de los 85 dB (A)".*

Además de los efectos sobre el hombre, también incide negativamente en la fisiología animal y en las edificaciones.

Cabe constatar que estos efectos nocivos para las personas, animales o bienes, implican unas consecuencias económicas, que son más computables cuando hay deterioros materiales; y de modo más difícil, cuando afecta a la deterioración inmobiliaria como es el caso de viviendas situadas en zona de aeropuertos o de concentración de actividades de ocio y diversión, que este Comisionado ha tenido ocasión de constatar en algunas quejas recibidas.

En cuanto a los límites sonoros admisibles se deben fijar para ambientes exteriores e interiores, y a su vez en diurnos (de las ocho horas hasta las veintidós horas) y nocturnos (de las veintidós horas hasta las ocho horas). La fijación de límites sonoros en ambientes exteriores presenta bastantes dificultades en nuestro país por falta de previsión y planificación de nuestras ciudades y el excesivo ruido de tráfico.

Como criterio general, en las ciudades se deben distinguir las siguientes zonas en cuanto a condiciones acústicas:

- Zona industrial. - Zona residencial.

- Zona comercial. - Zona mixta.

En España no existe ninguna reglamentación a nivel nacional que recomiende niveles sonoros admisibles en el exterior. Por ello, los municipios que deseen incorporar en sus Ordenanzas de lucha contra el ruido niveles exteriores, tiene dificultades para establecerlos. No obstante, parece ser que establecer niveles exteriores de ruido comprendidos entre 55 y 60 dB A es un objetivo a conseguir.

La Norma Básica sobre Condiciones Acústicas en los Edificios (NBE-CA-81), recomienda los niveles máximos de inmisión de ruido, de acuerdo con las recomendaciones señaladas por la Comisión Económica para Europa, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma se han establecido con mayor rigor los límites admisibles de ruidos y vibraciones, en virtud del Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, que aprueba el Reglamento de Calidad del Aire, en cuyo Anexo III figuran conforme a continuación se indica:

**LIMITES ADMISIBLES DE NIVEL SONORO EN EL INTERIOR DE LAS EDIFICACIONES (Con exclusión del ruido de fondo-trafico o fuente ruidosa natural).**

**TABLA N° 1**

		NIVELES LIMITES (dBA)	
ZONIFICACION	TIPO DE LOCAL	Día (7-23)	Día (23-7)
Equipamientos	Sanitario y Bienestar Social	30	25
	Cultural y Religioso	30	30
	Educativo	40	30
	Para el ocio	40	40
Servicios Terciarios	Hospedaje	40	30
	Oficinas	45	35
	Comercio	55	45
Residencial	Piezas habitables, excepto cocinas y cuartos de baño	35	30
	Pasillos, aseos y cocinas	40	35
	Zonas de acceso común	50	40

**LIMITES ADMISIBLES DE EMISIONES DE NIVEL SONORO AL EXTERIOR DE LAS EDIFICACIONES (Con exclusión del ruido de fondo-tráfico o fuente ruidosa natural)**

**TABLA Nº 2**

SITUACION ACTIVIDAD	NIVELES LIMITES (dBA)	
	Día (7-23)	Noche (23-7)
Zona de equipamiento sanitario	60	50
Zona con residencia, servicios terciarios, no comerciales o equipamientos no sanitarios	65	55
Zonas con actividades comerciales	70	60
Zonas con actividad industrial o servicio urbano excepto servicios de administración	75	70

**TABLA Nº 3**

<b>ESTANDARES LIMITADORES PARA LA TRANSMISIÓN DE VIBRACIONES.</b>		
Uso del recinto afectado	Periodo	Curva Base
Sanitario	Diurno	1
	Nocturno	1
Residencial	Diurno	2
	Nocturno	1,4
Oficinas	Diurno	4
	Nocturno	4
Almacén y comercial	Diurno	8
	Nocturno	8

Finalmente significar que la fijación de los límites sonoros en una Ordenanza es la parte más esperada de ella por los ciudadanos, y sería recomendable que en su elaboración se tuviera presente la reflexión de David Center que a continuación transcribimos:

*"Incluso aunque la gente pueda perfectamente soportar el tener que mantener cerradas las ventanas durante el tiempo caluroso, para defenderse de cualquier clase de ruido exterior, aunque pueda modificar de cualquier otra manera sus pautas de vida para atenuar los efectos del ruido y aunque pueda hacer todo ello sin llegar a plantear oficialmente ninguna especie de protesta o queja acerca del ruido, lo que no cabe duda es que, pese a todo está sufriendo molestias como resultado del ruido. Es importante que los diseñadores del medio ambiente cobren conciencia de que en gran medida puede existir una molestia latente a niveles por debajo de aquellas en que la gente llega formular reclamaciones formales, pero que, no obstante, representan una disminución de la calidad de vida de que disfrutan".*

#### **I.6. Bienes jurídicos en conflicto: consideración especial sobre la relación entre medio ambiente y salud humana.**

Atendiendo al número de quejas presentadas por los ciudadanos, los ruidos producidos por locales de ocio como bares, pubs, discotecas, etc., son el principal problema; sin embargo en un estudio efectuado recientemente por la Agencia de Medio Ambiente sobre niveles sonoros ambientales en ciudades andaluzas de más de 50.000 habitantes, destaca muy por encima de cualquier otra causa, el tráfico de coches, motos y vehículos pesados.

Por tanto, hay que convenir que las molestias, principalmente por ruidos, representan un grave problema urbano, que afecta a la calidad de vida cotidiana y a la salud de las personas, ya que pueden causar riesgos para la misma, en muchos casos con importantes consecuencias fisiológicas y psíquicas, sobre todo ante la persistencia de una grave contaminación acústica nocturna. El ruido es, para un sector de la población, uno de los principales factores que disminuye el placer de vivir en una ciudad.

En consecuencia, está plenamente justificada la intervención administrativa, para abordar la problemática y proteger una serie de valores jurídicamente relevantes que entran en conflicto, que son fundamentalmente los siguientes:

- **El medio ambiente**, que está integrado por varios subsistemas, entre ellos, el de la lucha contra la contaminación acústica, por cuya protección deben velar los poderes públicos (art. 45 de la Constitución), conforme se reconoce en una incipiente pero firme jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además se trata de

un elemento ambiental que no puede quedar exento de protección constitucional.

- **La salud**, porque es un bien jurídicamente protegido por el art. 43 de la Constitución, que resulta perjudicado cuando los ciudadanos que habitan las viviendas cercanas a los focos de ruido se ven sometidas a la incidencia de un número excesivo de decibelios; incluso, desde otra perspectiva, incide negativamente en la salud de los consumidores y usuarios de los establecimientos públicos así como de sus trabajadores.

La tarea de proteger el Medio Ambiente, está indisolublemente vinculada a la salud, como procedimiento fundamental de prevención de las enfermedades.

- **La intimidad personal y familiar**, protegida por el art. 18 de la Constitución, que con la existencia de ruidos sufre una intromisión externa no deseada en el espacio privativo que constituye su domicilio; este derecho abarca e impone una serie de garantías frente a toda clase de invasiones de la esfera de la persona.

- **El derecho de propiedad**, reconocido en el art. 33.2 del texto constitucional puede verse afectado por causas externas como los ruidos derivados del ejercicio del derecho de propiedad privada que ostenta el titular del local colindante que perturba.

- **El orden público**, que en una acepción expansiva integra los conceptos jurídicos clásicos en la actividad de policía municipal, denominado "tranquilidad pública", "convivencia vecinal", etc; su protección justifica sobradamente la intervención administrativa con sujeción al principio de proporcionalidad.

En este punto es acertado convenir que el orden público como parte integrante del bien común, ampara las libertades humanas y contribuye a la paz social.

- **La libertad de empresa** (art. 38 C.E.), que ampara el derecho al ejercicio de actividades económicas; pero que debe modularse con la protección del medio ambiente para procurar la calidad de vida.

- **El derecho al ocio y la diversión**, cuya adecuada utilización debe facilitarse por los poderes públicos (art. 43.3 CE).

El problema en cuestión, aunque es complejo, cabe centrarlo en un primer momento en conseguir que el derecho al descanso se compagine con el derecho a la diversión, mediante un ejercicio racional y ponderado de este último, y/o con el ejercicio de una actividad comercial o industrial, de forma que el límite de uno se aplique donde empiece el ejercicio de otro.

La intersección entre ambas materias es patente, pues el derecho a la salud tiene una vertiente preventiva que pivota sobre la protección del medio ambiente; y a su vez, una de las finalidades principales de el Medio Ambiente es la protección de la salud. De este modo hay un punto de confluencia de las

dos disciplinas que tiene su coincidencia en lo que se denomina Sanidad Ambiental.

En relación con esta materia es paradigmática la citada Sentencia de 9 de Diciembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuyos hechos y fundamentaciones, en síntesis son los siguientes:

- En mayo de 1990, Gregoria López Ostra interpone una demanda contra España ante el Tribunal Europeo de Estrasburgo. La instalación dos años antes, y a pocos metros de su domicilio en Lorca (Murcia), de una planta de tratamiento de residuos de una industria de curtidos, había sido el origen del conflicto. Las emanaciones de tal instalación provocaban malos olores y contaminación del aire y de las aguas, produciendo un deterioro importante del medio circundante y, por ende, una merma de la calidad de vida de los vecinos de la zona.

- A pesar del cese parcial de las actividades de la planta depuradora, ordenada por el Ayuntamiento de Lorca a los pocos meses de haber comenzado su actividad, la demandante entiende que los problemas de polución persisten. Ello le lleva a presentar sucesivos recursos de protección de los derechos fundamentales ante los órganos jurisdiccionales españoles, alegando la violación de los artículos 15 (derecho a la integridad física), 18 (derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio) y 19 (derecho de elegir libremente la residencia) de la Constitución Española. Todos ellos son desestimados por las autoridades judiciales españolas.

- Tras la emisión del informe de la Comisión favorable a las pretensiones de la demandante, el 9 de Diciembre de 1994 el Tribunal adopta su resolución, condenando a España por violación del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, según el cual, «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

El razonamiento de la Comisión en su informe consiste en estimar que *"las molestias provocadas por la planta de depuración poseen tal grado de gravedad, especialmente para la salud de la demandante y de su familia, que le privan de la posibilidad de disfrutar normalmente de su domicilio, impidiéndole desarrollar una vida privada y familiar en condiciones normales, de forma tal que dicha injerencia comporta un atentado a su derecho al respeto de su vida privada y familiar en el sentido del artículo 8.1 del Convenio"*. El Tribunal en su sentencia se refiere ya directamente a la conexión de este derecho con el derecho al medio ambiente, afirmando que un deterioro ambiental puede afectar al bienestar de los individuos en el sentido del artículo 8.1 del Convenio incluso aunque no esté dañando gravemente su salud.

Asimismo, los preceptos constitucionales que los recogen (art<sup>º</sup>. 43 y 45) se ubican en el mismo Capítulo Tercero, gozan de la misma eficacia e implicaciones jurídicas.

## **I.7. Articulación de la normativa sobre ruido.**

El ruido es una perturbación ambiental más y, por tanto, las conductas que lo generan están sometidas a las prescripciones del art. 45.

Aunque se ha producido un incremento de la sensibilidad social sobre la problemática del ruido, ésta no ha tenido la correspondencia en el plano normativo, mediante la aprobación de una regulación general para controlar este agente contaminador.

Por tanto nos encontramos ante un sector ambiental con notables carencias en el campo normativo.

A.- En el ámbito de la Unión Europea, la normativa comunitaria está en una primera fase de regulación de especificaciones técnicas o certificaciones de homologación sobre niveles sonoros admisibles para determinados productos como:

- vehículos automóviles y motocicletas.
- tractores agrícolas.
- maquinaria y equipos de obras públicas.
- grúas de torre.
- perforadoras neumáticas.
- grupos electrógenos.
- motocompresores.
- cortadoras de césped.
- aviación subsónica.

Asimismo existen Directivas sobre ruido laboral o de protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido en los lugares de trabajo y sobre ruido emitido por los aparatos domésticos.

B.-- En cuanto a la regulación estatal, las carencias son acusadas; solamente cabe significar la existencia de las siguientes normas sectoriales:

- Real Decreto 837/1987, de 29 de Mayo, sobre limitación de emisiones sonoras de aeronaves subsónicas.
- Real Decreto 1316/1989, de 27 de Octubre sobre protección a los trabajadores.

- Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad y Real Decreto 13/92, de 17 de Enero, que aprueba el Reglamento de desarrollo.

Por lo demás, no puede olvidarse la aplicación de la normativa de actividades molestas, con la consabida incidencia en la autorización de apertura (Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre); su norma complementaria está constituida por el Decreto 2107/1968 de 16 de Agosto, sobre Régimen de Poblaciones con Alto Nivel de Contaminación Atmosférica o de Perturbaciones por Ruido o Vibraciones, que fijó una serie de parámetros a incorporar por las Ordenanzas municipales. Tiene, asimismo, trascendencia en esta cuestión diferente legislación sectorial, como las relativas a las características de las construcciones (Real Decreto 1909/1981 de 24 de Julio, que aprueba inicialmente la Norma Básica de Edificación) o la regulación concerniente a los espectáculos públicos (Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto; Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas).

C.-- En el ámbito autonómico hay que significar la aprobación por las Asambleas Legislativas de varias Comunidades Autónomas, de leyes que con diversa denominación regulan las actividades clasificadas y/o los espectáculos públicos y actividades recreativas, que vienen a actualizar la obsoleta normativa estatal que existe (así Navarra, Valencia, Castilla y León, Cataluña, Asturias, Aragón, Andalucía y, más recientemente, Murcia, Galicia y Baleares). Igualmente algunas Comunidades Autónomas han aprobado disposiciones reglamentarias sobre niveles de ruidos, mediciones, y normas de insonorización (así Baleares, Extremadura, Navarra y más recientemente Andalucía).

D.- En la esfera municipal, existe una normativa importante contenida en las Ordenanzas Municipales sobre Protección del Medio Ambiente contra el ruido y las vibraciones y en los Planes Generales de Ordenación Urbana u otros Instrumentos de Planeamiento conforme a las previsiones de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio).

A este respecto, existen menciones expresas de la Administración a la que corresponde controlar la contaminación acústica: a los municipios según el Decreto 2107/1968, de 16 de Agosto citado y la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad (arts. 41 y 42). También en la normativa autonómica andaluza existen referencias expresas a las competencias municipales en la materia.

Más adelante examinamos las Ordenanzas Municipales en la materia de los Ayuntamientos investigados.

No obstante, podemos afirmar, fundadamente, que este factor medioambiental, que consideramos de importancia primordial, carece de unas exigencias normativas adecuadas para afrontar la actual situación de deterioro, lo cual impide a las Administraciones implicadas planificar las medidas para enfrentarse a la problemática acústica con unas bases mínimas de éxito.

## **I.8. Consecuencias jurídicas del derecho a la protección del medio ambiente reconocido en el art. 45 de la Constitución Española.**

Vamos a analizar someramente las obligaciones y derechos que prescribe para los poderes públicos y ciudadanos este principio económico-social, que conforme al art. 53.3, su reconocimiento, respeto y protección informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Sobre esta cuestión, hay que significar que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que consagra la eficacia de este derecho a la protección del medio ambiente, considerando que debe pesar más ante el conflicto con otros derechos o intereses legítimos.

Esta prevalencia o preeminencia del derecho al medio ambiente la fundamenta el Tribunal Supremo en la consideración del «medio ambiente natural como el subsistema que integra los demás».

Concretamente en una cuestión de contaminación sonora, el T.S. en Sentencia de 7 de Noviembre de 1990, declaró de modo claro que en «este problema del respeto del medio ambiente -en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas- los Ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos -por tanto, también los Tribunales- tienen que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en el art. 45 de la Constitución. Y obviamente esto no es una moda jurisprudencial pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada».

Por tanto, debemos destacar los efectos positivos dimanantes de este principio rector de la política social y económica, que no es una mera norma programática, sino que tiene valor normativo y vincula a los poderes públicos, a hacerlo eficazmente operativo mediante: la promulgación de la leyes necesarias para su consecución, el despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional como proclama, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 113/1989, de 22 de Junio, y mediante una interpretación de los Tribunales de las normas aplicables acorde con estos principios.

Sabemos que este derecho no puede entenderse como el derecho absoluto a disfrutar de un ambiente ideal, ya que ha de compartirse con otros bienes, derechos, valores o principios constitucionales, ninguno de los cuales tienen un valor absoluto pero sin duda debe ser un derecho a preservarlo, protegerlo de su deterioro y mejorarlo, cuando se produzca su degradación o cuando se prevea.

En definitiva, podemos afirmar que se trata de un derecho cuya tutela material puede obtenerse de los tribunales, en base a la necesaria regulación legislativa que determine su alcance; consecuentemente no es un derecho atribuido directamente por la Constitución, dependiendo su eficacia de las leyes de desarrollo.

## II.- EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS: ASPECTOS NORMATIVOS. EL RAMINP Y EL RGE.

### II.1. Consideraciones generales.

Son actividades clasificadas, (también podrían llamarse actividades perniciosas, perjudiciales, actividades no inocuas, actividades perturbatorias, actividades reguladas, calificadas, reglamentadas, etc.) las que aparecen como tales en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP). Y en este sentido el art. 1º del Reglamento de 30 de Noviembre de 1961, dice que:

- Son «las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, que produzcan incomodidades alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionando daños a las riquezas públicas o privadas o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes».

- Y añade el art. 2º que «quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento todas aquellas actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos del propio Reglamento».

Según el citado reglamento, serían actividades molestas las que constituyen una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen; se califican como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana; nocivas son las que por las mismas causas puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola, y, por último son actividades peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes.

Estas actividades clasificadas, como todas las que inciden en el medio ambiente están inmersas en el binomio calidad de vida-desarrollo económico, difícil de mantener compensado, considerando que estas actividades específicas de ocio que generan las molestias, están rodeadas de circunstancias y condiciones que varían de una localidad a otra y su impacto negativo se valora, a veces en distinto grado por los afectados.

### II.2. Articulación normativa.

Con objeto de tener la perspectiva general de la normativa aplicable en esta materia, creemos que puede ser clarificador presentar las distintas leyes y

normas, tanto a nivel estatal y autonómico como municipal, que inciden en la regulación de dichas actividades molestas. El cuadro que presentamos, a continuación, ayuda a comprender las normas existentes que constituyen el soporte y fundamento legal para la actuación de las Administraciones Públicas en la ordenación de tales actividades.

NORMATIVA ESTATAL	<ul style="list-style-type: none"><li>-- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. (BOE nº46, de 22 de Febrero de 1992)</li> <li>- Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, que aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. (BOE nº 292, de 7 de Diciembre de 1961)</li> <li>- Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto, que aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. (BOE nº 267, de 6 de Noviembre de 1982)</li> <li>- Real Decreto 1909/81, de 24 de Julio, que aprueba la Norma Básica de Edificación NBE-CA 81.(BOE nº 214, de 7 de Septiembre de 1981)</li> <li>- Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental (BOJA nº 79, de 31 de Mayo de 1994).</li> <li>- Decreto 297/1995, de 19 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental. (BOJA nº 3, de 11 de Enero de 1996)</li> <li>- Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad del Aire.(BOJA nº 30, de 7 de Marzo de 1996)</li> <li>- Orden de 23 de Febrero de 1996, que desarrolla el Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad del Aire, en materia de medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones.(BOJA nº 30, de 7 de Marzo de 1996)</li></ul>
NORMATIVA AUTONOMICA	

<p>NORMATIVA AUTONOMICA</p>          <p>NORMATIVA MUNICIPAL (*)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Decreto 66/1994, de 22 de Marzo, por el que se regulan los horarios para la apertura y cierre de los locales comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 40, de 26 de Marzo de 1994)</li> <li>- Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación, por la que se determinan los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos. (BOJA nº 42, de 18 de Mayo de 1987).</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento Algeciras, de 29 de Octubre de 1992, sobre protección del medio ambiente urbano contra la emisión de ruidos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Almería, de 6 de octubre de 1994, sobre protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Cádiz, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de 21 de Febrero de 1975.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Córdoba de 31 de Mayo de 1972, de Actividades Molestas Insalubres, Nocivas, Peligrosas y potencialmente contaminadoras del medio ambiente.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Dos Hermanas, de 28 de Noviembre de 1992, para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Granada, de Abril de 1984, que contiene la norma municipal NM-MERP-84, sobre medidas y evaluación de ruidos perturbadores.</li></ul>
<p>NORMATIVA MUNICIPAL (*)</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Huelva, de 3 de Mayo de 1991, reguladora de ruidos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Jaén, de 24 de enero de 1994, de prevención de ruidos molestos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), de 16 de Octubre de 1991, de protección del medio ambiente.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz), de 1 de Diciembre de 1994, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos</li></ul>

y vibraciones.

- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Linares (Jaén), de 3 de Septiembre de 1985, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Málaga, de 29 de Octubre de 1993, de protección del medio ambiente frente a la contaminación por ruidos, vibraciones y otras formas de energía.

- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Marbella (Málaga), de 14 de Agosto de 1974, de policía industrial.

- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), 2 de Abril de 1975, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.

- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), de 26 de Octubre de 1973, sobre la emisión de ruidos y vibraciones.

<p>NORMATIVA MUNICIPAL</p> <p>(*)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), de policía y buen gobierno, de 1987 (BOP 9-1-1987).</li> <li>-- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Sevilla, de 31 de Julio de 1992, sobre protección ambiental.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), de 30 de Enero de 1986, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.</li> </ul>
---------------------------------------	--

(\*) Fecha de aprobación inicial y/o definitiva en municipios de más de 50.000 habitantes.

<p>NORMATIVA MUNICIPAL</p> <p>(**)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Bailén (Jaén), de 1 de Febrero de 1990, de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga), de 8 de Abril de 1988, de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Bujalance (Córdoba), de 1 de Septiembre de 1994, de protección contra la emisión de ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Coria del Río( Sevilla), de 17 de Junio de 1993, para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de El Ejido (Almería), de 5 de Septiembre de 1985, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Estepona (Málaga), de 27 de Octubre de 1983, de control de ruidos y vibraciones.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), de 22 de Julio de 1994, de protección ambiental en materia de ruidos.</li> <li>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Puerto Real,</li> </ul>
--	--

	de 7 de Octubre de 1974, contra la emisión de ruidos y vibraciones.
--	---

<p>NORMATIVA MUNICIPAL (**)</p>	<p>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de El Rincón de la Victoria (Málaga), de 21 de Diciembre de 1990, sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones.</p> <p>- Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz), de 6 de Octubre de 1994, reguladora del medio ambiente y convivencia ciudadana.</p> <p>Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), de 17 de Febrero de 1994, de protección ambiental en materia de ruidos y vibraciones.</p>
---	--

(\*\*) Fecha aprobación inicial y/o definitiva en municipios de menos de 50.000 habitantes.

El marco normativo en esta materia en nuestra Comunidad Autónoma, hasta fecha reciente, ha sido acusadamente insuficiente, al existir solamente el RAMINP y algunas Ordenanzas Municipales en contados Ayuntamientos, aunque en la mayoría, desfasadas por su antigüedad.

Nuestra intervención en esta materia ha estado dirigida a impulsar ante la Administración Autonómica la aprobación de un texto legal que ampliara el campo de aplicación del Estudio de Impacto Ambiental a otras actividades que pueden incidir negativamente contra el medio ambiente. Se nos contestó favorablemente a finales de 1991 a la **Sugerencia** formulada en la tramitación

de la **queja 90/260**, y cuando se ha publicado la Ley 7/1994 de 18 de Mayo ha sido el 31 de Mayo de 1994, si bien, es más ambiciosa, pues abarca otros aspectos.

También, en relación con esta materia esta Institución abrió **queja de oficio 93/1431**, que motivó una **Recomendación** a la Dirección General de Calidad Ambiental de la Agencia de Medio Ambiente en Mayo de 1993, concretada en:

*"1.- Que por esa Dirección General, a través de los cauces reglamentarios, se proponga al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la aprobación, mediante Decreto, de una norma-marco que sirva de base a las Corporaciones Locales Andaluzas, para la elaboración, o en su caso, adecuación, de las Ordenanzas Municipales, que regulen los ruidos y vibraciones, imputables a cualquier causa.*

*2.- Que en dicha normativa, o en otra de mayor rango, en su caso, se contemple la obligatoriedad de que por los Ayuntamientos se elaboren los Mapas Sonoros del Municipio o Planos de Contaminación Sonora, de la misma manera que, en todo término municipal, para iniciar cualquier estudio urbanístico, existen planos de abastecimiento y saneamiento de agua, electricidad, suministro de gas natural, etc. Con ello, la información sonora, sería una exigencia para el planeamiento como una información gráfica y urbanística obligada para un mejor conocimiento de la realidad y, a la cual, debiera ajustarse estrictamente toda nueva ordenación".*

La respuesta obtenida nos daba una solución positiva al asunto, tras reiterar a la Presidencia del organismo medioambiental una mayor concreción en la contestación a nuestra **Recomendación** sobre la aprobación de norma autonómica para la elaboración y/o adecuación de Ordenanzas Municipales en materia de ruidos y vibraciones, así como elaboración de Mapas sonoros municipales en Andalucía.

A continuación efectuaremos un breve comentario sobre la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental que entró en vigor el 31 de Agosto de 1994.

La Ley es fruto de la competencia de desarrollo legislativo que el art. 15.7 del Estatuto de Andalucía atribuye la Comunidad Autónoma dentro de las previsiones contenidas en el art. 149.1.23 de la Constitución. En este sentido, conecta con importantes normas estatales, algunas de carácter preconstitucional como la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre de protección atmosférica o la Ley 42/1975, de 19 de Noviembre sobre desechos y residuos sólidos urbanos y otras dictadas ya bajo la vigencia de la Constitución de 1978; también, complementa la Directiva 85/337 del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de Junio de 1985, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junio y el Real Decreto 1138/1988, de 30 de Septiembre, sobre evaluación del impacto ambiental, la Ley 20/1986, de 14 de Mayo, básica de

residuos tóxicos y peligrosos, así como la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas.

Para la determinación del ámbito material que le es de aplicación, la Ley de Protección Ambiental ha adoptado una técnica en la que predominan los elementos descriptivos, no siempre del todo precisos. Queda claro que la Ley se aplica a los planes, programas y proyectos de construcción, instalaciones u obras públicas o privadas que se hallen comprendida en sus tres anexos. Pero a la vez se incluyen las industrias, actividades y, en general, cualquier dispositivo o actuación pública o privada, susceptible de producir contaminación atmosférica, tanto por formas de materia como energía, que implique molestia, grave riesgo o daño para las personas o bienes de cualquier naturaleza. Se trata de una amplísima e imprecisa cláusula general que no puede menos que producir cierta inseguridad, sobre todo si se tiene en cuenta lo prolijo de las relaciones contenidas en los anexos, procedentes de otras ya presentes en gran parte de la normativa básica citada (Anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 de Junio, de evaluación de impacto ambiental, Nomenclátor de actividades anexo a la Reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, etc.). Su contenido se centra en tres grandes sectores:

- Prevención Ambiental. (Título II)
- Calidad Ambiental. (Título III).
- Disciplina Ambiental. (Título IV).

En el título II, se adapta y desarrolla la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA), aportando novedades, ampliaciones y matizaciones estableciéndose tres niveles de las actividades y su incidencia ambiental previsible:

A) Evaluación de impacto ambiental: es el procedimiento de mayor alcance.

Es el proceso de recogida de información, análisis y predicción destinado a anticipar, corregir y prevenir los posibles efectos que una actuación de las enumeradas en el Anexo 1º puede tener sobre el medio ambiente.

Es significativo la aplicación del procedimiento no sólo a proyectos concretos, sino a la totalidad de algunos planes y programas con especial incidencia territorial y ambiental. En concreto, se citan como sometidos al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento, así como los Planes y Programas de infraestructuras físicas que supongan alteración para el medio ambiente.

Se trata de un procedimiento administrativo especial que termina con una resolución administrativa "Declaración de Impacto Ambiental", trámite

preceptivo para continuar el procedimiento de concesión de la licencia que tiene carácter vinculante.

Ya son bastantes las Comunidades Autónomas que han desarrollado la legislación básica del Estado en esta materia, bien por Decreto o ley autonómica introduciendo medidas adicionales de protección, y ampliando los proyectos de actividades sujetos a esta técnica de control ambiental (así Cataluña, Valencia, Canarias, Castilla y León, Andalucía, y más recientemente Galicia, Murcia y Baleares). En algunas de las leyes como la andaluza se ha establecido la utilización de la Evaluación de Impacto Ambiental en relación con instrumentos de ordenación urbanística o territorial.

A este respecto, esperamos que una de las principales fuentes de contaminación acústica y otras molestias que se derivan de la concentración masiva de personas en zonas de movida nocturna en torno a bares musicales, generalmente, aunque también en otras zonas, pueda evitarse y solucionarse con ello la problemática que genera.

#### B) Informe ambiental.

Es la valoración por el órgano medioambiental competente de las medidas de protección propuestas y su adecuación a la normativa ambiental en vigor, de las actuaciones del Anexo 2º.

Conforma un segundo escalón en los procedimientos de prevención ambiental que se aplicarán a cuarenta actividades o grupo de actividades, que incluyen, principalmente, a las instalaciones industriales, agroalimentarias, explotaciones mineras subterráneas, agrarias, etc., con mayor presencia en la región y más alta incidencia ambiental.

Para la gestión de este procedimiento se crea la Comisión Interdepartamental de cada provincia, a la que se remitirán los expedientes de licencias, concesiones o autorizaciones relativos a las actividades afectadas. El Informe Ambiental tendrá un carácter vinculante en el caso de que resulte desfavorable.

#### C) Calificación Ambiental.

Es el pronunciamiento de los Ayuntamientos sobre la adecuación de las actuaciones del Anexo 3º a la normativa ambiental en vigor.

Es un tercer escalón en la estructura de procedimientos de prevención. Estarán sometidas a dicha calificación treinta y tres actividades o grupos de actividades, en su mayor parte instalaciones urbanas de carácter comercial y de servicios (almacenes, talleres, establecimientos de ocio y restauración, centros deportivos y recreativos, etc.). En estos supuestos serán los Ayuntamientos los encargados de formular la Resolución de calificación ambiental que considera como un trámite interno para el otorgamiento de la correspondiente licencia municipal con el carácter de requisito indispensable para dicho otorgamiento.

El título III de la Ley está dedicado a la formulación de objetivos de gestión y mejora respecto de tres aspectos fundamentales del medio ambiente regional: la calidad del aire, los residuos y la calidad de las aguas litorales.

Merece especial mención, la incorporación de las emisiones de ruidos y vibraciones a los objetivos de calidad propuestos. En concreto, prevé la determinación, por vía reglamentaria posterior, de los límites tolerables de emisión e inmisión de ruidos y vibraciones, a los cuales deberán adaptarse las Ordenanzas Municipales que regulen la materia; dicha previsión se ha efectuado mediante Decreto 74/96, de 20 de Febrero, desarrollado por Orden de 23 de Febrero de 1996, de la Consejería de Medio Ambiente.

El último título se dedica a las cuestiones de disciplina ambiental, mediante la tipificación de las infracciones administrativas y la graduación de las sanciones que en cada caso correspondan.

Destacamos como novedoso el que la responsabilidad de las infracciones recaerá no sólo sobre los titulares del proyecto o actividad, sino también sobre los técnicos que asuman la redacción, ejecución y explotación del proyecto. El cumplimiento riguroso de estas prescripciones puede llegar a ser un presupuesto imprescindible para el control y cumplimiento de las medidas correctoras establecidas.

Los puntos más conflictivos por su ambigüedad son los referidos: a la posible falta de tipificación y consideración del principio de proporcionalidad en materia de potestad sancionadora; la cesión de competencias a los Ayuntamientos sin la dotación de medios financieros para su ejercicio; el silencio administrativo positivo en el procedimiento de declaración de impacto ambiental, y la posible confrontación con la autonomía local reconocida en la Constitución al fijar mecanismos de control por la Consejería de Medio Ambiente en el art. 79; por lo demás similar al que tenían atribuidos los Delegados de Gobernación en base al RAMINP y recogidos, también en otras leyes autonómicas en la materia como la de Navarra, Castilla-León o Murcia .

Nos preocupa que la Disciplina ambiental regulada en el título IV pueda colisionar con los principios constitucionales en materia de potestad sancionadora, por la falta de tipificación de las infracciones y sanciones, como eje para la ponderación de los bienes en conflicto.

A este respecto, consideramos que resultaría más ajustado a los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica una descripción pormenorizada de las conductas que constituyen infracción como las muy graves y las graves, al igual que figuran en otras leyes autonómicas en la materia como las de Navarra o Castilla-León.

Por lo demás, estimamos acertado potenciar la gestión ambiental de las Corporaciones Locales para flexibilizar los procedimientos de concesión de licencias municipales de las actividades contempladas en el Anexo 3 (que son la gran mayoría), pero resulta necesario habilitar mecanismos de apoyo técnico y financiero a los Ayuntamientos que carezcan de medios suficientes, para

ejercer las competencias cedidas; pues, en otro caso, el pretendido incremento de la eficacia administrativa, no se cumplirá.

Finalmente, efectuamos tres observaciones en cuanto a la aplicación efectiva de la citada Ley:

- demora excesiva en el desarrollo reglamentario de la Ley, todavía sin completar (Disposición Final Tercera); el plazo terminó el 18 de Febrero de 1995.
- necesidad de ultimar el citado desarrollo reglamentario previsto.
- conveniencia de incrementar los programas y cursos de formación al personal funcionario, técnicos y empresarios sobre el contenido de la repetida Ley 7/1994 y normas de desarrollo y ejecución.

Por lo demás, felicitarnos por la aprobación de esta importante ley en la materia que nos ocupa por la cobertura y regulación de vacíos normativos aludidos en páginas anteriores, aunque desde su entrada en vigor hemos denotado una descoordinada aplicación de la nueva distribución competencial.

### **II.3. EL Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.**

La expresión "medio ambiente" aparece por primera vez en el Reglamento (independiente) de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y cuya finalidad explícita consiste en evitar que tales actividades produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes (art. 1).

Las agresiones que se van calificando en las cuatro categorías incluídas en el título del Reglamento son los ruidos o vibraciones, los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias eliminadas, así como el desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana o daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola y, finalmente, la fabricación, manipulación, expedición o almacenamiento de productos capaces de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para personas y bienes (art. 3).

En la misma década son objeto de protección las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones en virtud de la aprobación del Decreto 2107/1968, de 16 de Agosto. Por su parte la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, incorpora ya a su título por primera vez la palabra "ambiente" en solitario; ambiente atmosférico cuya protección tiene por objeto prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación de tal elemento, cualesquiera que fueren las causas que las produzcan, consistente en la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen

riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza (art. 1.1 y 2).

Dicho Reglamento ha sido a su vez desarrollado por la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del mismo.

El RAMINP viene siendo, hasta ahora, la norma más frecuente de aplicación en la materia en Andalucía, y en general en todo el Estado, salvo en aquellas Comunidades Autónomas que tienen normas propias reguladoras de las actividades clasificadas (así Navarra, Cataluña, Valencia, Castilla y León, Murcia...).

En Andalucía, con el desarrollo reglamentario de la Ley 7/94, de Protección Ambiental; en virtud del Decreto 297/1995, de 19 de Diciembre, que aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental, se ha dejado de aplicar el repetido Reglamento de Actividades.

El RAMINP en sus más de 30 años de vigencia ha demostrado su validez; otra cuestión sería evaluar el resultado de su aplicación efectiva, así como el hecho de que su propia antigüedad ha provocado su obsolescencia; además, las manifestaciones doctrinales vertidas sobre la imperfección de sus técnicas y el recorte de la autonomía municipal que comporta, poco acorde con el mandato constitucional de los arts. 137 y 140 y con lo previsto en el art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL), denotan la necesidad de su reforma.

A este respecto, consideramos que la naturaleza reglamentaria de esta disposición pugna con los mandatos y prescripciones constitucionales y de la autonomía municipal, pues cualquier norma que pretenda precisar el ámbito competencial de la Corporaciones Municipales y establecer un régimen sancionador en la materia, requiere rango legal.

En nuestra Comunidad Autónoma con la aplicación de la repetida Ley 7/94, y sus normas de desarrollo, se subsanan formalmente estas deficiencias.

No obstante, vamos a efectuar unas consideraciones sobre las licencias y el procedimiento a seguir para su concesión, conforme al RAMINP que consideramos resultan válidas como expositivas de la naturaleza jurídica de las autorizaciones para ejercer estas actividades sujetas a calificación, y teniendo en cuenta que las quejas valoradas en la elaboración del presente Informe, han sido tramitadas conforme al mismo.

A- La licencia de actividades clasificadas.

Un factor importante en la prevención de la contaminación acústica es la tramitación de licencias. Para la concesión del permiso de instalación de una actividad es preceptivo que su ubicación sea acorde con la calificación del RAMINP y Planeamiento Urbano, y, en el caso concreto de la prevención acústica, la citada actividad no debe provocar un aumento del clima sonoro de

la zona, ni impacto de ruido por transmisión sólida así como la disposición de la maquinaria al igual que el local debe estar previsto de las medidas correctoras o aislamiento acústico adecuado.

Las actividades definidas como clasificadas, en su correspondiente tipología, están sometidas a la autorización del alcalde con la intervención vinculante, en caso de negativa y en lo relativo a los condicionamientos de la actividad, de las denominadas Comisiones Provinciales de Actividades Clasificadas (órganos autonómicos de similar función y estructura).

El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en su artículo 29 dispone que el proyecto técnico y memoria, como documentación necesaria para obtener la licencia municipal de instalación y apertura, deberá contener descripción detallada de las características de la actividad, «su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad». En este sentido, la necesidad de obtener una previa licencia para ejercer una actividad considerada como molesta, es uno de los medios preventivos más eficaces para eliminar posibles situaciones de deterioro ambiental. La finalidad de sujetar una actividad a la obtención de licencia no es otra que la de constatar que se ajusta al ordenamiento jurídico, es decir la previa valoración de la legalidad del ejercicio de la actividad, con relación a aquella zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar.

B- Procedimiento.

Se puede dividir en tres fases:

1.- Iniciación con la presentación de la solicitud dirigida al Alcalde, junto con la memoria descriptiva de la actividad y el proyecto técnico.

Para comprobar si la actividad proyectada tiene la condición de clasificada, hay que ver si figura expresamente en el Nomenclator, que no tiene carácter limitativo, según reiterada doctrina jurisprudencial; también se considerará en función de los potenciales efectos perjudiciales que producirán; así los bares o cafeterías, aunque no se incluyan expresamente, han de calificarse como establecimientos molestos por los olores y ruidos que ordinariamente producen, sobre todo si incorporan aparatos musicales o de juegos.

Sin embargo este carácter no limitado del Nomenclator, no significa que la Administración pueda hacer uso de una amplia analogía, y así lo viene recogiendo la jurisprudencia.

Esta documentación se somete a informe de los servicios técnicos municipales (médico, arquitecto, etc) y a un trámite de información pública, comunicándose personalmente a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento (durante 10 días).

La valoración de estas alegaciones es muy escasa por las autoridades municipales, según nuestra experiencia; pese a estar fundadas las alegaciones

sobre perturbaciones de la actividad, no se tiene en cuenta en muchos casos, para resolver la denegación o la práctica de medidas correctoras rigurosas. Con ello el trámite deviene en una formalidad sin eficacia alguna en la política de prevención medioambiental.

Una cuestión que resulta preciso mencionar, es la coexistencia de esta licencia de actividad con la licencia de obras, que sirve para ejercer la actividad proyectada; estableciéndose la precedencia temporal de la licencia de actividad respecto a la de obras, de acuerdo con la prescripción del art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. El otorgamiento, o la denegación, de las licencias corresponde a la Administración. Lo que no puede pretender el particular es prescindir de la licencia y de la intervención administrativa por considerar que cumple los requisitos exigidos por el ordenamiento, supliendo con su propio juicio la labor administrativa. De ser esto posible, se obviaría la necesaria intervención de la Administración competente, necesaria en orden a verificar que la actividad que se pretende desarrollar se adecua a los parámetros exigidos por el ordenamiento jurídico.

No obstante, cierta jurisprudencia (así STS 2 de Junio de 1992) señala que, cuando ambas autorizaciones versen sobre un mismo objeto, la licencia de actividades puede comprender a la de obras; además, entendemos que para el ejercicio de las más variadas actividades los particulares han de contar con una autorización administrativa, autorización que lo será para la actividad concreta de que se trate.

Sin embargo, se detectan, en algunas quejas tramitadas, una cierta permisividad municipal en cuanto al funcionamiento de actividades molestas sin contar con la licencia aún, solamente con haberla solicitado y pagado las tasas correspondientes; en algunos casos, se observa una comprensión de las autoridades municipales a las causas alegadas de tardanza en los trámites formales, pérdida de dinero por razones coyunturales de construcción o de empleo, urgencias por diversas causas... etc. La Jurisprudencia unánimemente afirma que el simple pago de un derecho o tasa no prueba la existencia de una licencia de apertura (así, entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de Diciembre de 1989, 31 de Enero de 1990, 20 Mayo de 1991, 29 de Julio de 1992 y 11 de Enero de 1994).

Otra cuestión que gira en torno a la relación entre ambas licencias se refiere a que los particulares no vean frustradas sus intenciones ni queden perjudicados cuando habiendo realizado unas obras en un inmueble, previa obtención de la oportuna licencia, luego no puedan llevar a cabo en el mismo la actividad que tenían proyectada al no ser viable el otorgamiento de la licencia de apertura. En este supuesto la Administración debe haberle negado la concesión de la licencia de obras en tanto no obtuviera la de apertura, ya que el Reglamento de Servicios le obliga a ello. El no haber seguido este cauce podría incluso hacer derivar la responsabilidad de la Administración, al menos una responsabilidad compartida con el interesado (Sentencias Tribunal Supremo de 20 de Febrero de 1989 y 29 de Julio de 1992).

2.- Calificación: supone la remisión del expediente a la Comisión Provincial de Calificación de Actividades, para que, tras los informes técnicos, se califique la actividad.

El procedimiento de concesión de licencia según el RAMINP es de doble instancia, pues se solicita en el Ayuntamiento y se da traslado a la Comunidad Autónoma, Delegación de Gobernación y Comisión Provincial de Calificación para que, tras su acuerdo vinculante sobre clasificación, se proceda a otorgar o denegar la licencia según el citado acuerdo.

Este procedimiento de doble instancia es una reminiscencia de la legislación preconstitucional, en la que existe una tutela efectiva sobre las Administraciones Locales, habiéndose operado exclusivamente un relevo de los Gobiernos civiles por las Comunidades Autónomas a nivel competencial (en nuestra Comunidad Autónoma por los Delegados de Gobernación). Pero este procedimiento viene provocando enormes retrasos en la concesión de las licencias y, de otra parte, un distanciamiento de la Administración Pública que decide en realidad sobre la instalación.

Esta calificación es vinculante en su negativa y en los condicionamientos impuestos a la licencia del alcalde; cuestión ésta que ha introducido dudas sobre su constitucionalidad, por posible contravención de la autonomía local.

No obstante, hay que significar que consultadas diversas leyes autonómicas en la materia, mantienen esta intervención en términos parecidos aunque disminuyen los supuestos de calificación por el órgano autonómico; cediendo las competencias calificadoras o delegándolas previa petición motivada del Pleno Municipal, sin que se haya planteado una posible infracción constitucional, que sepamos, a la autonomía municipal.

3.- Terminación.

El expediente una vez calificado se devuelve al Ayuntamiento para que otorgue o deniegue la licencia en consonancia con el acuerdo de la Comisión. En la licencia se deben hacer constar las medidas impuestas para la protección del medio ambiente.

A este respecto, le cabe aplicar el silencio administrativo positivo para obtener una licencia sin ajustarse a la normativa aplicable; criterio éste reconocido, unánimemente, por la Jurisprudencia.

Asimismo, existe un trámite posterior, consistente en la visita de comprobación (art. 34 RAMINP), requisito imprescindible para el inicio del funcionamiento, pero bastante incumplido por los Ayuntamientos; esta ha de desarrollarse mediante la personación del técnico municipal competente en el establecimiento en cuestión, determinando el cumplimiento de las condiciones técnicas y medidas correctoras; sin embargo la tolerancia municipal se manifiesta también en esta actuación no realizándose, en muchos casos, conforme se observa, en las quejas tramitadas ante esta Institución.

En este punto también la Jurisprudencia consagra la necesaria comprobación previa y posterior por el Ayuntamiento correspondiente al acto de otorgamiento; así transcribimos una de las consideraciones que hace la Sala en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de Marzo de 1993 relativa a la instalación y funcionamiento de actividad musical dentro de un restaurante-terrace:

*«Por lo dicho, se comprende fácilmente que a la Administración, tratándose de actos consistentes en la concesión u otorgamiento de licencias en materias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico tutela el interés público, le es exigible una intervención «ex ante», que impida otorgar licencias mediante actos que contengan vicios relevantes, pues tales actos serían ilegales; y es exigible, también, a la Administración, una intervención "ex post" de comprobación con el fin de que la actividad a que se refiere la licencia, no perturbe en términos absolutos, los derechos e intereses de los ciudadanos».*

Estas mismas disfunciones se producen cuando en la vida de la actividad no sometida a policía administrativa, se denuncian por parte de los ciudadanos que las medidas correctoras que, en su momento y al inicio de su actividad dieron resultado positivo para no producir molestias, han devenido insuficientes o por el normal deterioro operado por el transcurso del tiempo y son absolutamente deficientes. En estos casos, detectamos que los Ayuntamientos que no cuentan con personal técnico suficiente solicitan de las Comunidades Autónomas o Diputaciones Provinciales ayudas que, o nunca llegan, o llegan muy tarde, debiendo soportar el ciudadano la persistencia de las molestias.

En conclusión, podemos destacar las siguientes características de las licencias:

- tienen carácter reglado su otorgamiento. Toda autorización o licencia consiste y se agota en un acto de intervención administrativa por medio del cual se controla o verifica la incidencia que sobre el interés público habrá de tener cualquier actividad privada susceptible de dañarlo o de favorecerlo y a la que se impondrán coactivamente, en consecuencia, las limitaciones y, en su caso, las cargas que la ley establezca o que, en el marco de la misma, determine la Administración en cada caso, para así asegurar la obligada prevalencia de los intereses públicos sobre los privados.
- el ejercicio de la actividad sin licencia habilita a interrumpir la actividad, sin que esta medida tenga carácter sancionatorio.
- su naturaleza es de una licencia de funcionamiento, o de tracto continuado que implica estar sujeta a intervenciones municipales para velar por el correcto ejercicio de la actividad; tendente a ir comprobando si el grado de seguridad inicialmente alcanzado se mantiene a lo largo del funcionamiento de la actividad autorizada o si, por el contrario, ha sido alterado a la baja por la sobrevenida de nuevos factores objetivos de riesgo no previsibles en el momento de la autorización o por la obsolescencia de las medidas correctoras originariamente aplicadas.

En definitiva, estimamos que el ejercicio de una licencia de actividades no está vinculada a una situación de hecho consolidada sino variable, por cambio de circunstancias concurrentes, y porque los valores que se defienden se refieren más que a bienes o cosas materiales, a la tranquilidad, salubridad y a la vida cotidiana de las personas. El rango de tales valores no admite cortapisas, ni que el hecho de la tolerancia, desidia o negligencia municipal pueden significar una patente de corso para el propietario ni el mero transcurso del tiempo puede subsanar las irregularidades.

Pues bien, con la entrada en vigor del Reglamento de Calificación Ambiental, los Delegados de Gobernación dejan de tener competencias en materia de actividades clasificadas y esperamos que mejore la tramitación de las licencias, se gane en eficacia, evitando trámites innecesarios; no obstante dichos órganos mantienen las atribuciones derivadas de la aplicación del RGE.

#### **II.4. El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.**

Fue aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto del Ministerio del Interior (entonces).

En su Art. 1.3) señala como objetivos el garantizar la higiene, sanidad, seguridad e intereses del público y la prevención de riesgos colectivos en las actividades recreativas.

Concebido como norma reglamentaria general, necesitaba del complemento de reglamento específico para cada tipo de espectáculo público de los que contemplaba.

En su articulado venía a regular las condiciones de construcción, equipamientos, dotación de infraestructura de emergencia y autoprotección de los edificios, locales e instalaciones que se fueran a dedicar a espectáculos y recreos públicos; además contemplaba normas relativas a la concesión de licencias de apertura y entrada en funcionamiento; así como a la organización de espectáculos y a la intervención de la Autoridad gubernativa en la vigilancia de tal tipo de actividades.

En lo que se refiere al fin u objetivo del presente Informe podemos decir que el RGE merece ser considerado como una norma básica, adecuada al marco jurídico normativo propio del Estado de las Autonomías que había instaurado la Constitución y a la realidad social del sector que se pretendía regular, con los fines que señala en su Art. 1.3. Baste para fundamentar tal afirmación el estudio o análisis de las disposiciones que el mencionado Reglamento contiene en el Capítulo II, del Título Primero, relativo a las licencias de construcción, reforma y apertura de los locales o recintos que se vayan a destinar a actividades recreativas o espectáculos públicos.

El Capítulo citado contiene normas relativas a las obras de nueva planta y de adaptación o reforma.

El Reglamento es, en nuestra opinión, extremadamente cauto en la tramitación que se ha de dar a la solicitud de licencia de construcción ex novo de un local de la naturaleza de los que nos ocupan.

En primer lugar, en su art. 36, exige un proyecto técnico, debidamente suscrito por personal técnico competente en el que consten:

- Características de la construcción.
- Emplazamiento.
- Acotación en relación con las vías públicas circundantes y explicitación de la anchura de las mismas.
- Materiales a emplear en la construcción.
- Alumbrado y servicios.
- Planos a escala de los elementos y detalles de la construcción.
- Planos de las instalaciones eléctricas, de calefacción, mobiliario, ventilación, etc.
- Medidas de seguridad.
- Medidas de higiene.
- Medidas de comodidad.
- Medidas de aislamiento acústico.

Con el estricto cumplimiento de las exigencias antes reseñadas, entendemos que se garantizaría el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el derecho a la protección de la salud, si se llega a poner en funcionamiento la actividad para la que se ha solicitado la licencia municipal de construcción.

A ello contribuye sin duda la facultad que el Reglamento asigna a la Administración actuante para que pueda establecer en la licencia otras medidas que se han de adoptar si considera insuficientes las del proyecto.

Pero es que, a mayor abundamiento, el Reglamento prevé la obligatoriedad de una fase de información pública en la que se pueden presentar las propuestas de modificación o rectificación que se consideren convenientes, las cuales han de ser consideradas al momento de la resolución en la que se conceda la licencia de obras solicitada.

En el caso de obras de adaptación o reforma de un local o edificio ya construido, el RGE prevé establece la presentación de documentación con los mismos requisitos que la exigida para la nueva construcción de un local, recinto o edificio para actividades de naturaleza recreativa.

Si bien, el procedimiento para la concesión de licencia de obras en el caso de la adaptación o reforma presenta un iter parecido al procedimiento en el caso de obra ex novo, hay un trámite diferenciador en aquél; no es otro que la necesidad de notificar a los restantes usuarios del edificio, en el caso de que la reforma o adaptación se efectúe en inmuebles que estén destinados a otros usos (Art. 36.3 del RGE).

El Reglamento ha sido sumamente cuidadoso en coordinar las actuaciones administrativas de los órganos competentes en la tramitación de este tipo de licencias; pero no sólo lo anterior, sino que también ha pretendido coordinar su aplicación y la del RAMINP.

Así, en su Art. 37.1, dispone que cuando se trate de obras de nueva planta, adaptación o reforma de locales o recintos para actividades de naturaleza recreativa o de espectáculos públicos, si éstas figuran incluídas en el Nomenclator del RAMINP, la tramitación del expediente administrativo para la concesión de la licencia de obras se habrá de efectuar conforme a la regulación contenida en el Art. 30 de este Reglamento. Si bien, la documentación debe completarse con la que el propio RGE establece.

Con independencia de lo que pudiera denominarse garantías de índole técnica que, en la práctica, suponen o comportan los requisitos a que antes se ha hecho referencia para la construcción y la reforma o adaptación de locales destinados a espectáculos públicos y actividades recreativas, el RGE establece otro control o actividad administrativa destinada a comprobar que la construcción o reforma de aquellos locales se adecua a su proyecto técnico, en especial a lo previsto en él en materia de seguridad , sanidad y comodidad.

Dicho control administrativo, con carácter previo a la obtención de la licencia de apertura, queda así configurado como un valioso instrumento en orden a impedir el funcionamiento de locales que no cumplan los requisitos reglamentarios. Máxime si se tiene en cuenta que a la petición de licencia de apertura y funcionamiento se han de acompañar certificaciones, expedidas por técnicos competentes acreditativas, de que la actividad proyectada es la ejecutada, poniendo especial énfasis el Reglamento que tratamos en que quede acreditada la instalación de las medidas de seguridad e higiene.

Cabe finalmente señalar como significativo el hecho de que el RGE, en su Art. 44, contempla la posibilidad de concesión de licencias provisionales a las actividades recreativas y establecimientos para espectáculos públicos, aún cuando no se haya pronunciado la Administración municipal sobre la licencia de apertura y funcionamiento, exigiendo el Reglamento que quede acreditada mediante certificación técnica, debidamente visada, la inexistencia de riesgos para la seguridad de las personas que concurran al local. La duración de la habilitación de funcionamiento que la licencia provisional supone está limitada a

6 meses como máximo, pero puede ser prorrogada por otros 6 meses a petición del interesado en casos debidamente justificados.

Además de los requisitos de procedimiento y de previsión en orden a la construcción de locales para actividades recreativas y su reforma o adaptación, la intervención administrativa según el R.G.E., presenta otra finalidad básica, la de preservar la seguridad pública.

Establece el Reglamento medidas de vigilancia especial para las actividades recreativas, atribuyendo las funciones de vigilancia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a las Policías Locales.

La función de vigilancia tiene por finalidad la de detectar posibles deficiencias en las condiciones físicas de los locales e instalaciones, previniendo el buen orden y moralidad de los espectáculos y actividades, velando por el cumplimiento de horarios y por que se cumplan los requisitos de edad determinados para los asistentes o concurrentes. Los Agentes de la Autoridad deberán denunciar cualquier incumplimiento o posible infracción que detecten.

Lógicamente, el propio Reglamento establece un régimen sancionador que incluye, entre otros, como supuestos de hecho tipificados como infracción, la inobservancia o incumplimiento de las condiciones garantes de la seguridad, higiene, comodidad y medidas correctoras fijadas en los trámites precedentes y en la propia licencia de obras y en la licencia de apertura y funcionamiento; así como el desarrollo de la actividad sin la pertinente licencia y autorización.

Con independencia de que el RGE haya venido a incidir en un ámbito normativo reglamentario que regulaba el funcionamiento de actividades clasificadas, superponiéndose a tal normativa reglamentaria y a la de régimen local, lo que será objeto de atención en las conclusiones de este Informe, podemos anticipar que el RGE presentaba voluntad clarificadora y vocación unificadora de la normativa de aplicación a las actividades recreativas. No obstante, en la actualidad, prácticamente completadas las transferencias en la materia a las Comunidades Autónomas y, por lo que se refiere a Andalucía, tras la entrada en vigor de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental, la situación se torna más compleja si cabe, debido a la existencia de la propia Ley plenamente aplicable; pues, una vez producida la *vacatio legis*, con cierto retraso se han dictado diversos Reglamentos de desarrollo de la citada Ley autonómica, que han dejado sin efecto el RAMINP para los expedientes que se inicien; igualmente continúa vigente el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aplicable a éstos en lo concerniente a higiene y sanidad pública, seguridad ciudadana, prevención de incendios y de riesgos colectivos, en relación con tales actividades y espectáculos.

## II.5. Las Ordenanzas Municipales.

Los Ayuntamientos tienen facultades normativas a través de las Ordenanzas - con referencia especialmente al emplazamiento de diversas actividades-, que son obligatorias en municipios de más de 50.000 habitantes, en capitales de provincia y en los de predominio industrial.

La potestad reglamentaria municipal, se reconoce en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) -art. 4.1.a). Esta posibilidad normativa es de capital importancia en la materia, pues son los Ayuntamientos lo que tienen asignada la competencia en el art. 25.2 f) de la citada LRBRL y que se ha recogido con gran precisión en el art. 42.3 de la LGS, donde se les atribuye la competencia sobre el control de industrias y actividades, así como de los ruidos y vibraciones.

Por su parte el art. 55 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, sólo confiere a las Entidades Locales, en su esfera de competencias, potestad «para aprobar Ordenanzas y Reglamentos y a los Alcaldes para dictar Bandos...» los cuales «en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes», lo que implica reconocer una potestad normativa inferior a la legislativa, que no es otra que la meramente reglamentaria.

Así pues, las Ordenanzas Municipales son meros Reglamentos. Las Entidades Locales no ostentan potestad legislativa y el principio de legalidad sancionadora sólo puede ser interpretado de forma estricta a la luz de la jurisprudencia constitucional y de la propia LRBRL, en el sentido de que sólo se pueden tipificar «ex novo» infracciones y sanciones administrativas mediante ley. Por tanto, aquéllas sólo pueden incidir, en principio, en la materia sancionadora dentro de los estrechos márgenes marcados por las leyes correspondientes, es decir, como afirma la STC 83/1984, de 24 de Julio, actuando como Reglamento ejecutivo, pero nunca como independiente o autónomo.

En definitiva, el principio de legalidad sancionadora impide el ejercicio por las Entidades Locales de la potestad reglamentaria en materia sancionadora, compitiéndoles sólo desarrollar una ley sancionadora previa y dentro de los límites marcados por dicha norma legal.

Las posibilidades normativas municipales se encontrarían en las siguientes normas:

- Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.
- Ordenanzas de Construcción.
- Ordenanzas de Licencias de Apertura de Establecimientos.
- Ordenanzas sobre Protección contra ruidos y vibraciones.

- Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno.
- Ordenanzas de utilización de bienes de dominio público.
- Ordenanzas de venta y consumo de bebidas alcohólicas.

En el ámbito municipal hemos advertido lagunas normativas en las Ordenanzas reguladoras de Protección del Medio Ambiente, bien específicas o generales, que incluyan a los distintos sectores a tutelar. Esta medida resulta imprescindible, pues es en dicho territorio donde se producen las agresiones más directas y cotidianas al derecho al medio ambiente, conectado con otros derechos constitucionales, como el derecho a la protección de la salud (art. 43), íntimamente relacionado en algunos de los casos reflejados en las quejas que se presentan en esta Institución.

A este respecto, la utilización de los Bandos de las Alcaldías también puede ser un instrumento para concienciar a los vecinos de la importancia de la colaboración y participación en la protección del medio ambiente.

En esta materia es significativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1992, que analiza los límites legales de una Ordenanza del Ayuntamiento de Durango (Vizcaya) cuyo objeto es la protección del vecindario frente a actividades de hostelería que produzcan incomodidades, alteren las normales condiciones de salubridad e higiene o impliquen riesgos para las personas o cosas.

También cabe destacar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Septiembre de 1994, que desestimó una supuesta vulneración de la exigible proporcionalidad entre la finalidad perseguida de proteger el medio ambiente urbano mediante la limitación de determinados usos de la propiedad urbana, consistentes en que las actividades relacionadas en el Anexo IV (actividades de hostelería y diversión) de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Santander, guardaran entre sí unas distancias mínimas para evitar efectos aditivos nocivos para los ciudadanos.

Del examen de las citadas sentencias se extraen las siguientes conclusiones:

- el derecho a la libertad de empresa (art. 38 C.E.) no es un derecho absoluto, sino que estas actividades están sometidas a intervención administrativa.
- los Ayuntamientos tienen competencia para aprobar Ordenanzas complementarias o de desarrollo del RAMINP, pero sin que puedan contradecir lo dispuesto en el mismo.
- el derecho a disfrutar por la Comunidad en general de un ambiente adecuado, fundamenta la restricción en el uso de la propiedad de un inmueble mediante la intervención municipal.
- el derecho de propiedad y el de libertad de empresa se hayan condicionados a los otros derechos establecidos en la Constitución, como el derecho a

disfrutar de un medio ambiente adecuado, quedando habilitada la Administración Municipal para autorizar las actividades clasificadas en emplazamientos determinados, teniendo en cuenta sus posibles efectos aditivos por la saturación de las mismas.

## **II.6. Planeamiento urbanístico.**

No cabe duda de que el fenómeno social caracterizado por la concentración de personas en torno a establecimientos recreativos, está creando problemas jurídicos que afectan al ámbito privado y al ámbito público.

La situación generada tiene su raíz en cuestiones de índole socioeconómica que tienen su epicentro en que la sociedad de consumo y los órganos de planificación urbanística y Administraciones Públicas han desarrollado una política urbanística sin unas previsiones de protección y planificación de las zonas residenciales, concentrándose de forma irracional las zonas industriales con las comerciales y, a su vez, con las residenciales.

Lo anterior ha producido problemas de tráfico, de contaminación acústica por el funcionamiento de las actividades comerciales o industriales, problemas de relaciones de vecindad entre los dueños de las viviendas y los propietarios u ocupantes de locales de negocio o comerciales, etc.

En definitiva no se ha producido una planificación y regulación de las actividades que pueden desarrollarse en una zona residencial; de este modo, una vez instalada la actividad posiblemente conflictiva, el "tormento" a que se ven sometidos los vecinos es lo normal.

Las Corporaciones municipales, como principales entidades con competencia urbanística, deberían llevar el mayor peso en esta política medioambiental. Sin embargo, la grave situación financiera en que se encuentran la mayoría de los Ayuntamientos imposibilita actuaciones de cierta envergadura, siendo necesaria la colaboración de las Administraciones autonómica, nacional y comunitaria para, en definitiva, asumir los elevados costes iniciales de una política medioambiental urbana sostenible.

La necesidad de tratar el medio ambiente urbano como unidad de actuación prioritaria, se fundamenta en que en la Comunidad Europea el 80% de la población reside en áreas urbanas.

En este aspecto resulta necesaria la referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992, la cual supone el auténtico punto de partida de las actuales iniciativas sobre el medio urbano. El Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano de la Comunidad Europea adopta la filosofía de Río'92 y se configura como auténtico manual para las ciudades.

Así, el citado Libro Verde invita en primer lugar, entre los ámbitos y medidas aplicables, a toda la comunidad a luchar contra la degradación del medio ambiente urbano, estableciendo como medida aplicable la de la planificación urbana. En el apartado 2.3,4,e) se dice expresamente que *"en la planificación urbana, y especialmente en la planificación y dirección del tráfico, debe darse mayor importancia al ruido y a su incidencia en la salud de la población"*.

En esta materia de contaminación acústica la planificación urbana debe jugar un papel fundamental, incluyendo criterios medioambientales, estableciendo una red de información ambiental sobre contaminación sónica y aplicando un programa de educación e información ambiental dirigido a los ciudadanos.

Por su parte el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas faculta a los Ayuntamientos a señalar, para las actividades calificadas, el lugar adecuado para su emplazamiento, teniendo en cuenta lo que aconsejan las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, proximidad del vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras.

El Ayuntamiento está facultado para señalar los emplazamientos de las actividades que puedan ser molestas por ruido, evitando con ello la proximidad a las zonas residenciales. Pero es necesario que este principio sea también a la inversa y no se permitiera la construcción de viviendas, centros escolares o sanitarios, en las proximidades de actividades ruidosas ya existentes, situación ésta que se detecta en diversas quejas tramitadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz.

A este respecto traemos como ejemplo, entre otros, el que recoge la Ordenanza municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra ruidos y vibraciones, del Ayuntamiento de Málaga, que dice en su art. 113: «La actuación municipal irá encaminada a:

1. Velar por la calidad sonora del medio urbano.
2. Garantizar la necesaria calidad de aislamiento acústico de las edificaciones.
3. Regular los niveles sonoros y las vibraciones por cualquier causa».

Y añade en su art. 114.1:

«En los trabajos de planeamiento urbano y de organización de todo tipo de actividades y servicios, con el fin de hacer posible los criterios expresados en el artículo 113, debería contemplarse su incidencia en cuanto a ruidos y vibraciones, conjuntamente con los otros factores a considerar para que las soluciones adoptadas proporcionen el nivel más elevado de calidad de vida».

Estas prescripciones preventivas se recogen en la mayoría de las Ordenanzas municipales consultadas, sin embargo se quedan en meras normas programáticas que no se aplican, o se hace sin el rigor necesario.

A nivel doctrinal son muchos los autores que abogan por la utilización preferente de técnicas planificadoras frente a técnicas de control singular; y ello porque implica una ordenación global del espacio, mediante una distribución racional de los usos urbanísticos y una adecuada zonificación. Esta Institución cree que deben complementarse las unas y las otras para conseguir más eficacia.

A este respecto, el planeamiento urbanístico constituye un instrumento de prevención fundamental. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene recogiendo reiteradamente que la adecuación de las actividades al planeamiento urbanístico es la primera fase de intervención o control municipal, en el procedimiento autorizatorio regulado en el RAMINP.

Por tanto, la lucha contra la contaminación acústica debe tener su primer reflejo en la importante actividad de formulación del planeamiento.

Así en la fase de planeamiento, a través de un Plan General de Ordenación Urbana, Plan Parcial, Plan Especial o Plan Especial de Reforma Interior, pueden establecerse unos usos globales o pormenorizados para ocio de acuerdo con la zonificación definida.

En este punto, convenimos que con la zonificación cabe planificar espacios específicos para el ocio y la diversión, aislados de otras zonas territoriales del municipio o también zonas que admitan ciertas libertades (como consumo de bebidas en las vías públicas) sin chocar con otros usos como el residencial, sanitario, etc..

Sin embargo, la dificultad que muchas veces supone que una específica actividad se ubique de modo concentrado en un determinado espacio, encuentra trabas y resistencias en los propios destinatarios de la medida, y también es cuestionado por la propia conveniencia social y pública de que determinadas actividades (bares, pubs, etc), estén insertas en la trama urbana y residencial de la ciudad.

Las restricciones de la posibilidad de ocupación de las calles, los horarios, las medidas propiamente constructivas, deben estar presentes en la normativa reguladora de los usos y actividades que produzcan contaminación acústica en aquellos espacios compatibilizados con el uso residencial.

Por su parte, en la fase de disciplina urbanística, resulta obligado reiterar que la concesión de la licencia para el ejercicio de actividades calificadas por el RAMINP, es previa, independiente y condicionante de la de construcción. Así lo expresa con claridad en el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), que específicamente se refiere a la verificación de las condiciones de tranquilidad, seguridad, y salubridad y a la previsión de un uso específico para establecimientos de características determinadas, ya que «prohíbe la concesión del permiso de obras si antes no se ha obtenido la licencia de apertura» (art. 22.3 del RSCL). Ello es lógico ya que las medidas correctoras a tener en cuenta en la construcción, deben ser previstas antes de realizarse dichas obras.

En conclusión, el primer instrumento de la actividad contra la contaminación acústica reside en las medidas urbanísticas que se inician con la formulación del planeamiento que organice y facilite la convivencia. En este sentido, estimamos necesario exigir del planificador que amplíe la perspectiva de su trabajo, pues muchas veces olvida que la función primordial de los planes es organizar y facilitar la convivencia.

En definitiva, es evidente que el diseño de las ciudades no debe estar condicionado por criterios exclusivamente acústicos, pero es necesario que se contemple la problemática ambiental (contaminación atmosférica, ruidos, aguas, etc.) en los Planes Generales de Ordenación Urbana y sucesivos Planes Parciales o Especiales que lo desarrollen.

## **II.7. Mapas sonoros como instrumentos de ordenación urbana.**

El objetivo fundamental de un programa municipal de lucha contra el ruido es lograr un clima sonoro adecuado a las necesidades fisiológicas y psíquicas de la comunidad, compatible con la actividad económica y social.

Ya hemos significado la necesidad de que el factor ruido debe entrar entre los parámetros a considerara en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

Una política de protección ambiental acústica precisa de la ordenación de los usos del suelo y la zonificación interior en función del ruido.

La delimitación de áreas en las que los ruidos de fondo no pueden sobrepasar un determinado nivel, viene normalmente contenida en las Ordenanzas municipales y en éstas se determinan los niveles sonoros máximos de emisión al exterior de las actividades e inmisión en el interior de los edificios.

Pues bien, un instrumento básico para hacer frente al problema cada día más preocupante de las graves repercusiones del ruido en los habitantes de las urbes es el mapa de ruido. A este respecto, es cierto que en algunas Comunidades Autónomas en las que las agresiones sonoras producen mayores tensiones sociales, se han aprobado normas complementarias que permitan suplir las deficiencias detectadas en la vigente Norma Básica sobre las Condiciones Acústicas en los Edificios (NBE-CA-81), concretamente en cuanto a prescripciones sobre aislamientos y niveles de emisión e inmisión de actividades industriales y de ocio (así Navarra, Extremadura, Baleares y más recientemente Andalucía).

Los criterios fundamentales en la determinación de los límites sonoros admisibles dependen de la legislación existente en el país, que en nuestro caso es inexistente (la NBE-CA-81, se limita a recomendar límites admisibles), de su grado de desarrollo, de lo que está dispuesto a pagar por ello en costos directos y en costos sociales, en definitiva, del modelo de ciudad que deseen los ciudadanos y sus representantes públicos.

Los mapas de ruido sirven para identificar por zonas los valores medios de ruidos según las actividades; por ello es necesario su elaboración por parte de los Ayuntamientos con la colaboración técnica y financiera, en su caso, de las Administraciones de ámbito superior; del mismo modo que para iniciar cualquier estudio urbanístico existen planos de abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, etc. En definitiva, se trata de observar la información sonora para un mejor conocimiento de la realidad física, social y económica de la zona, donde se va a efectuar una ordenación urbanística.

La actuación es necesaria para intentar mejorar el medio urbano, utilizando los mapas de contaminación sonora, como sistema de información para conocer el estado actual, prever las posibles evoluciones de la contaminación y ayudar a la toma de decisiones. En esta línea entendemos que el factor ruido debe incorporarse como un parámetro obligatorio más en las obras de urbanización.

Con dicha exigencia se pueden detener procesos urbanos o de establecimiento de actividades generadoras de contaminación acústica, cuando se manifiesten déficits ambientales en materia de niveles sonoros.

Más específicamente con los Mapas Acústicos, una vez constatada la información obtenida sobre superación de niveles de un confort sonoro mínimo, se podrían elaborar Planes Especiales en materia de protección acústica en determinadas zonas de las ciudades donde la agresión sonora resulte más importante.

En relación con estas técnicas, hay que significar que la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con objeto de conseguir una información global sobre los niveles de ruidos existentes en las grandes ciudades andaluzas, ha efectuado un estudio en los municipios de más de 50.000 habitantes.

El citado estudio obedece al alto número de denuncias por contaminación acústica, que acapararon más del 50% de las denuncias recibidas por la AMA en materia de actividades clasificadas. Esta estadística ofrece una conclusión: el ruido es uno de los problemas ambientales más molestos para los andaluces.

El desconocimiento sobre los niveles sonoros en las principales ciudades andaluzas motivó que los estudios se volcaran sobre las 18 poblaciones de más de 50.000 habitantes: además de las ocho capitales, los municipios sevillanos de Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas; los gaditanos de Algeciras, Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción, El Puerto de Santa María, San Fernando y Sanlúcar de Barrameda; los malagueños de Marbella y Vélez-Málaga, y el jienense de Linares.

Las características técnicas del estudio, que no alcanza el grado de complejidad y fiabilidad de los llamados Mapas acústicos, han sido las siguientes:

- municipios seleccionados 18, todos los demás de 50.000 habitantes.
- periodo de toma de muestras (entre Septiembre 1992 y Agosto 1993).
- número de puntos de medida: variable según el tamaño de la población: así Sevilla, 150; Málaga, 120 o Jerez, 60, con un total de 963 puntos.
- selección de los puntos de medida se efectuaron en función de uso del suelo:

- \* ocio juvenil.
- \* comercial.
- \* zonas hospitalarias y sanitarias.
- \* residencial-comercial.
- \* residencial-industrial.
- \* residencial-urbana.
- \* residencial-sometido a ruidos de transportes.
- \* residencial suburbana.
- \* enseñanza.

- parámetros utilizados; índices energéticos comúnmente aceptados: el Nivel Sonoro Continuo Equivalente (Leq) y el Nivel de Exposición Sonora (SEC), expresados en decibelios (db).

Se ha introducido una penalización de 10 db para el periodo nocturno y parámetros específicos para el ruido del tráfico.

- los índices estadísticos más utilizados en los análisis de ruido, han sido los niveles percentiles (Ln).

Finalmente significar que el estudio de referencia revela semejanzas con otras áreas de estudio fuera de Andalucía; destacando en primer lugar la contaminación acústica originada por el tráfico urbano (72%), de coches, camiones y motos; a larga distancia, en segundo lugar se sitúan los ruidos procedentes de maquinaria y sirenas y en tercer lugar los ruidos humanos o de animales.

Los criterios que deben privar en la elección de los límites sonoros admisibles son los de salud y bienestar públicos. Por consiguiente, la valoración se

efectuará teniendo en cuenta el número de personas afectadas por un determinado nivel sonoro.

En relación con esta materia, según nos ha informado el coordinador-director de la empresa encargada al efecto, la Consejería de Medio Ambiente ha desarrollado un estudio sobre las repercusiones sociales y económicas de la contaminación acústica en los 18 municipios andaluces de más de 50.000 habitantes. El trabajo, que completará el presentado el año 1994 sobre niveles objetivos de ruido ambiental en el medio urbano, pretende determinar los parámetros de tolerancia de los ciudadanos andaluces ante la contaminación acústica, para así poder fijar unos límites legales de ruido ambiental según las distintas zonas urbanas y franjas horarias.

El estudio sobre la repercusión social del ruido se apoya en una amplia serie de encuestas sobre muestras representativas de la población, atendiendo sus diferentes características (edad, sexo, niveles socioeconómicos, rasgos culturales) y a la tipología de zonas urbanas y franjas horarias ya utilizada en el anterior trabajo. De este modo se van a analizar las diversas respuestas subjetivas ante el ruido ambiental en doce grandes áreas: ocio juvenil, comercial, hospitalaria, residencial-comercial, residencial-industrial, residencial sometida a sistemas de transporte, enseñanza, residencial urbana, residencial suburbana, industrial, portuaria y parques y jardines.

Dependiendo de los resultados que se obtengan en el trabajo de campo, el informe incluirá también propuestas de condiciones mínimas y medidas de corrección para mantener los niveles de tolerancia en cada tipo de zona estudiada, con una valoración económica de las mismas.

## **II.8. Información y participación ciudadana.**

En esta materia, la colaboración social y la participación ciudadana aparecen indisolublemente unidas y expresamente sancionadas por nuestra Constitución que en su artículo 129.1 establece:

«La Ley establecerá las formas de participación de los interesados..., en la actividad de los Organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general».

Ahora bien, como paso previo a la participación, las Administraciones implicadas han de llevar a cabo una amplia política de información y de formación de los ciudadanos en esta materia, extremo éste parcialmente destacado en el 5º Programa de las Comunidades Europeas.

Para el profesor Martín Mateo la información ambiental no sólo es manifestación de la dimensión participativa que tiene el medio ambiente, sino que constituye un instrumento para la tutela ambiental.

Dado que está más que probado que garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre medio ambiente que está en poder de autoridades públicas mejora la protección medioambiental, la Administración Pública competente en la materia debe tutelar y promocionar las peticiones de información por constituir un procedimiento de participación social y una perspectiva de la educación ambiental, ajena al Sistema Educativo convencional, que es generadora de conductas de respeto e impulso de la integridad del medio ambiente.

A este respecto, en nuestra opinión, las dificultades de acceso a la información de los ciudadanos estriban en que el art. 45 de la Constitución Española no crea un derecho subjetivo que genere una obligación administrativa de información activa en materia medioambiental. La razón, a nuestro juicio, está en que la conexión de los artículos 105.b y 45 de la Constitución Española y la Directiva 90/313/CEE del Consejo de la Comunidad Europea, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, ha propiciado que la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común consagre la mentada libertad de información como un componente del Decálogo de Derechos del Ciudadano frente a la Administración.

A pesar de ello, la Ley 30/92 no ha dado plenitud de efectos al contenido esencial del derecho de información en materia medioambiental puesto que no genera en el sujeto que lo ejerce un haz de facultades lo suficientemente intenso para cumplir el fin y la función social del mismo: la educación ambiental y la participación social en la tutela del medio ambiente.

Esencialmente, la Ley 30/92 adolece respecto de la Directiva 90/313/CEE de:

- limitación en el ámbito de la información accesible: la residenciada en expedientes administrativos conclusos.
- restricción en cuanto al sujeto petionario: ciudadanos nacionales españoles.
- ampliación del plazo para evacuar contestación a la petición de información: tres meses.

Esta materia ya se la recordamos y sugerimos a la AMA en la tramitación de la **queja 92/925**, pero sin resultado satisfactorio.

Posteriormente la citada Directiva se ha incorporado a nuestro Ordenamiento Jurídico en virtud de la Ley 38/1995, de 12 de Diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, cuyos arts. 1 y 2 tiene carácter de legislación básica (reseñada en Informe Anual de 1993).

En ocasiones las deficiencias medioambientales suelen ser producto de alguno de los factores sociales, económicos y políticos o de la interacción de varios de ellos; por eso, es necesario fomentar la información y el interés público sobre las acciones de lucha contra el ruido y hacer efectiva la participación real del

ciudadano con los procesos de planificación y solución de problemas concretos, siendo precisa la labor de educación ambiental para conseguir esta actitud colectiva solidaria con el medio donde vive y se desarrolla el hombre en favor de una mejor calidad de vida.

Es en el marco de la responsabilización personal y la participación colectiva donde parece ineludible y urgente la tarea de educación ambiental de la población, para que conozca y comprenda la complejidad del sistema urbano, el problema de la paulatina degradación del medio ambiente urbano y se escojan las alternativas mejores. Hemos de tener presente que el objetivo último de la educación ambiental, es conseguir esta actitud colectiva en favor del medio ambiente en su interrelación con el medio urbano.

Por último significar que las actuaciones municipales deben contener programas educativos y de información con respecto a la lucha contra el ruido; estos programas deben contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Causas y efectos del ruido.
- Fuentes productoras del ruido urbano.
- Métodos generales para la disminución del ruido (planeamiento, medidas correctoras...).
- Control de ruidos y vibraciones.
- Acciones punibles según normativa.
- Procedimientos administrativos para denunciar infracciones.

En definitiva, es importante que exista un marco participativo en la elaboración de los programas o resolución de los problemas medioambientales.

### **III.- CONSIDERACION ESPECIAL SOBRE LOS RUIDOS PRODUCIDOS POR ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CONSUMO DE BEBIDAS EN VIAS PUBLICAS.**

#### **III.1. Consideraciones generales.**

Ya hemos dicho que las fuentes principales de ruidos son, en primer lugar, el tráfico rodado, sobre el que el número de quejas es muy escaso; las obras públicas, construcciones y actividades de prestación de servicios municipales (mercados, recogida de basuras, bomberos, etc) y el funcionamiento de establecimientos recreativos. A éstos hay que añadir el consumo de bebidas,

en las vías, plazas y jardines públicos, incluso, con potentes aparatos de música portátiles o autoradios.

De los problemas ambientales existentes en las ciudades, ya hemos señalado que el ruido ocupa el lugar más destacado. Por su origen, los conflictos sociales más acusados se producen con los ruidos provenientes de los establecimientos públicos de diversión nocturna (discotecas, pubs, bares, terrazas y análogos), así como de la utilización incívica de las vías públicas, adquiriendo especial agresión sonora en las zonas de concentración especial o masiva.

A diferencia de otras problemáticas medioambientales, la producción de ruido tiene unas raíces profundas en la cultura y la cotidianidad de la sociedad. Por ello, no tratamos de promocionar la ausencia de ruido como un elemento propio de la inmovilidad social o del subdesarrollo.

Ante comportamientos, quizás consolidados de ruidos producidos en función de una cultura y de formas cotidianas de relación, lo más efectivo, el criterio más valorable sería el respeto mutuo y la modificación de algunos hábitos sociales.

La sobredosis de ruido que padecemos es más importante por las actividades en sí, por su funcionamiento irregular, que al ocio y, a su corrección se deben dedicar las Administraciones competentes.

Los efectos negativos de la contaminación acústica, aunque tienen un fuerte componente subjetivo dependiente de la sensibilidad o susceptibilidad del receptor, son patentes en cuanto amenaza para la salud y calidad de vida de los ciudadanos que los soportan. Sus efectos no son sólo fisiológicos, tales como alteraciones de los sistemas cardiovascular, digestivo y respiratorio, sino psicológicos, pues puede afectar a la capacidad de atención y concentración, principalmente en actividades tan cotidianas como el sueño o el estudio.

Los poderes públicos deben, con arreglo al art. 9 de la Constitución, promover las condiciones de vida de los ciudadanos para el goce de los valores superiores proclamados, la libertad e igualdad, removiendo los obstáculos que impidan, o dificulten, su plenitud. A este respecto, difícilmente se desenvolverá un ciudadano en su trabajo, en las actividades culturales y en definitiva en sus relaciones con otros ciudadanos, si su propia libertad se agrede por el uso indiscriminado de este valor superior.

A este respecto creemos que es un sector ambiental donde los Municipios deben ejercer con gran rigor sus competencias, pues están situados en el ámbito más adecuado para ello, aunque desgraciadamente no suelen hacerlo con la diligencia deseable, ni cuentan con recursos financieros suficientes para dicho objetivo.

### **III.2. Vías de acción de los ciudadanos.**

Las perturbaciones acústicas derivadas del funcionamiento de estas actividades clasificadas y las conductas que las determinan quedan sometidas al imperativo del art. 45 de la Constitución, que está enlazado con la convivencia pacífica como complemento de la calidad de vida y con la sanidad ambiental; igualmente ya hay manifestaciones jurisprudenciales sobre que la polución acústica constituye una introducción ilegítima en el derecho de la intimidad de los ciudadanos garantizado por el art. 18 de la Constitución.

No obstante hay que significar que el Derecho Medioambiental se caracteriza por la debilidad del elemento coercitivo.

Por ser un derecho de nueva creación, todavía no goza de una amplia conciencia social y jurídica. Aunque el incumplimiento de las normas medioambientales, lleva aparejada la imposición de sanciones, éstas raramente se hacen efectivas o se minimizan. El infractor goza de impunidad, pasando por alto la letra de la norma. Quizá se deba a la falta de tradición de este joven derecho, o quizá sea la falta de una forma de conciencia ante la problemática medioambiental, lo cierto es que la principal nota definitoria de la norma jurídica, es decir, la coacción, se resiente. No obstante, ante el creciente deterioro ambiental los poderes públicos van adoptando políticas de defensa más activas en el sentido de hacer efectiva estas normas jurídicas.

#### **A.- Acciones en vía administrativa.**

Aunque a la Administración municipal le compete la vigilancia de que los establecimientos funcionen con sujeción a la licencia concedida, sabemos que a menudo no se cumplen estas funciones de control, unas veces por tolerancia, otras por falta de medios suficientes o inaplicación de medidas de organización que hagan la acción municipal más eficaz.

Lo cierto es que, normalmente, y así se desprende de las quejas que llegan al Defensor del Pueblo Andaluz, el ciudadano debe denunciar machaconamente las inmisiones molestas para que el Ayuntamiento intervenga con más o menos diligencia; esto es, que los técnicos municipales se personen en el local contaminador y practiquen las mediciones, de las que se deriven la imposición de medidas correctoras, sanciones económicas o, incluso, el cierre temporal o definitivo del establecimiento.

Pero bastante a menudo, los Ayuntamientos no actúan o lo hacen tardíamente y/o con medidas ineficaces; entonces a los ciudadanos andaluces no les quedaría otro remedio que acudir a la vía jurisdiccional (lenta y costosa) o a esta Institución o al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

No obstante, hay que reconocer que los Ayuntamientos van asumiendo progresivamente la necesidad de combatir con rigor y diligencia estas agresiones al medio ambiente urbano, en base a Ordenanzas específicas y son los intereses insolidarios de pequeños empresarios que guiados por el ánimo de lucro únicamente, instalan bares, pubs, sin las condiciones acústicas

debidas, sin autorización, a veces no respetando los horarios, y en definitiva desentendiéndose de las molestias que les denuncian los vecinos.

#### B- Acciones en vía laboral.

Parece oportuno hacer una breve referencia en este aspecto; el de los trabajadores de locales de ocio y diversión, que se ven afectados por la exposición continuada a un exceso de ruidos; así en pubs, y discotecas es normal encontrar unos niveles sonoros que, a veces, no permiten ni mantener una conversación.

A este respecto la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo da normas para la evitación de ruidos, vibraciones y trepidaciones imponiendo, cuando el nivel de ruidos sea superior a 80 db, el uso de elementos de protección auditiva sin perjuicio de las medidas de insonorización correspondientes; análogamente existe el Real Decreto 1316/1989, de 27 de Octubre, que incorpora la Directiva 86/88, de 12 de Mayo, en esta materia.

Asimismo la promulgación de la Ley 31/1995, 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su previsto desarrollo reglamentario, pueden contribuir a reforzar los derechos de los trabajadores en esta materia.

Por consiguiente, los empleados de los locales, tienen apoyos normativos para exigir la adecuación de los niveles de ruido a los límites establecidos.

#### C- Acciones en vía civil.

Cabe señalar que la lesión medioambiental, a la vez que supone un perjuicio a intereses colectivos, puede también implicar una lesión a intereses individuales, cuya protección justifica perfectamente, la intervención del Derecho Privado.

La protección contra los ruidos conforme al Derecho privado se anticipó a las regulaciones administrativas, sobre la base de las relaciones de vecindad; no obstante el art. 590 del Código Civil, no incluye expresamente el ruido como causa de alteración de las relaciones vecinales, no considerando las simples molestias como causa de intervención.

Este artículo establece que "nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera... fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban".

Sin embargo, el ejercicio antisocial de las relaciones de vecindad cuando se vean afectadas por conflictos, tiene su amparo en otras fuentes normativas concretas.

- El art. 27.2 e) de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, 29/94, de 24 de Noviembre, que faculta al arrendador para instar la resolución del contrato, sea

de vivienda o de local de negocio cuando en el interior de los mismos "... tengan lugar actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas o ilícitas.

Así en los arrendamientos en general (art. 1554.3 del Código Civil) se puede incluir una cierta protección al medio ambiente, considerando como actuación lesiva del mismo la causación de ruidos por parte del arrendador; en ese supuesto se puede perfectamente considerar dicha causación de ruidos como una vulneración del precepto precitado, ya que se estaría contrariando la obligación de mantener al arrendatario en el goce pacífico de la cosa arrendada.

En esas actividades incómodas cabe, incluir la producción excesiva de ruidos que pudieran ser causa de que el arrendador resolviese el contrato con el arrendatario. Es abundante la Jurisprudencia recaída sobre la referida causa resolutoria del contrato de arrendamiento.

Los ruidos producidos por actividades recreativas (cafés, discotecas, etc.) han sido motivo con relativa frecuencia de pronunciamientos judiciales con motivo de acciones de desahucio; reconociendo en algunos supuestos que la actividad no era incómoda al contar con los elementos correctores oportunos, y en otros considerando que basta que los ruidos sean desagradables, sin llegar a ser insufribles o intolerables.

En otras ocasiones los Tribunales se han pronunciado estimando la acción de desahucio, por actividades productoras de ruido que no provenían de instalaciones industriales, sino de particulares: puesta en funcionamiento a horas intempestivas de electrodomésticos, tenencia de perros y otros animales que producen ruidos, celebración de asíduas reuniones ruidosas a altas horas de la noche, etc. Existen en esta vía civil varios preceptos que la fundamentan:

- El art. 7-3º de la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de Julio de 1960 determina que al propietario y al ocupante les está prohibido desarrollar actividades no permitidas en los estatutos que resulten incómodas.

Las sanciones impuestas como consecuencia de infringir las prohibiciones establecidas en el art. 7,3º de la ley, vienen reflejadas en el artículo 19. Dichas infracciones darán lugar al apercibimiento al titular o, en su caso, al ocupante del piso o local. Desatendido el requerimiento por el titular ocupante, la junta de propietarios podrá instar y obtener judicialmente la privación del uso del piso o local a aquél y a quienes con él convivan. Dicha privación la fijará discrecionalmente el Juez por un plazo no superior a dos años, atendida la gravedad de la falta, sin que afecte a los restantes derechos dominicales y a las obligaciones derivadas del título.

Asimismo tiene la junta de propietarios acción contra el ocupante no propietario para obtener del Juez el lanzamiento o resolución del contrato, en su caso; pero sólo podrá ejercitarla cuando el titular no lo hiciere en el plazo prudencial que se le hubiere señalado en requerimiento fehaciente.

- También hay en las leyes urbanísticas la consagración de obligaciones de los propietarios de terrenos y edificaciones de mantenerlos en condiciones y cumplir las normas sobre protección del medio ambiente (art. 21 del Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de Junio).

- Los arts. 1902 y 1908 del Código Civil, a través de los cuales, cabría aplicar judicialmente el art. 45 de la Constitución, para exigir la responsabilidad extracontractual.

En definitiva, creemos que muchas veces, estas agresiones molestas y continuas, que no superan los límites administrativos, no tienen porqué soportarse por los vecinos en su propio domicilio.

D- Acciones en vía contenciosa-administrativa.

A través del recurso contra las decisiones administrativas o contra la inactividad de la Administración.

E- Acciones en vía penal.

En la materia, tomando en consideración lo establecido en el art. 125 de la Constitución y en el Art. 19 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, así como lo establecido en el Art. 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los ciudadanos pueden ejercer la acción popular en la persecución de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, ahora tipificados más específicamente en los arts. 325 y siguientes del nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre). A este respecto el citado art. 325 contiene una referencia expresa a los ruidos y vibraciones, a diferencia del art. 347 bis del anterior Código Penal.

### **III.3.- Posición de las Administraciones implicadas.**

#### III.3.1. Consideraciones previas.

La variedad de problemas que implica la gestión del medio ambiente, su compleja organización y la multiplicidad de especialistas que requiere ha llevado a cuestionar el concepto de competencia administrativa para explicar la competencia de cada Administración en este sector.

El art. 45.2 de la Constitución española impone a todos los poderes públicos la obligación de realizar una gestión adecuada del orden natural. La defensa del medio ambiente no es una tarea ajena a ninguna Administración Pública.

La intervención de cada Administración (estatal, autonómica, provincial y municipal) tiene intensidades distintas, en función de los bienes jurídicos que en cada caso concreto requiera protección o restauración.

No obstante, y en términos generales, el problema de los ruidos de los establecimientos recreativos es, fundamentalmente, un problema a resolver desde la óptica municipal, tanto por su proximidad, como por su incidencia en el modelo de ciudad.

La gestión del ambiente se desenvuelve en tres frentes: prevención, vigilancia y corrección.

**La prevención** tiene por objeto detectar, antes de que se produzcan, las posibles alteraciones del ambiente y arbitrar las medidas necesarias para que la degradación no llegue a producirse. Son diversas las técnicas que se pueden utilizar para ello: planificación urbanística y energética, someter las instalaciones a autorización previa y a procedimientos de evaluación de impacto ambiental, homologación de maquinaria para verificar sus niveles de emisión, educación ambiental, etc.

**La vigilancia**, al objeto de evitar que se alteren las condiciones aceptables del medio, una vez instalado el foco de contaminación, mediante una serie de controles. Estos controles vienen dados por las declaraciones periódicas de las empresas contaminantes y obligatorias acerca de la composición y características de sus potenciales contaminantes y la obligatoriedad de llevar registros, la inspección permanente de la Administración sobre dichas actividades, la creación de redes de vigilancia de los medios acuático y atmosférico, así como los libros de registro de emisiones.

**La corrección**, también llamada policía ambiental que, está encargada de subsanar las deficiencias e irregularidades que se hayan observado mediante la imposición de medidas correctoras adicionales y sanciones administrativas a los infractores. Estas sanciones pueden consistir en la suspensión de las actividades o su clausura definitiva así como el apercibimiento y la multa.

A continuación analizaremos los ámbitos competenciales de los distintos niveles de las Administraciones que inciden en la problemática con mayor o menor grado; empezando por la Administración municipal.

### III.3.2. Administración Municipal (Ayuntamientos).

La actividad municipal es susceptible de incidir desde todos los puntos de vista reseñados: preventiva, de control y corrección.

En este orden de cosas, el artículo 25 LRBRL consagra un sistema de competencias, muchas de ellas de carácter ambiental. En este sentido, además de la propia competencia en protección del medio ambiente, existen otros títulos competenciales conexos: ordenación del tráfico de vehículos, protección civil, protección y prevención de incendios, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, defensa de usuarios y consumidores, suministro de agua, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento

de aguas residuales, también coinciden competencias municipales sobre actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre.

El artículo 26 LRBRL prescribe asimismo los denominados servicios obligatorios. En todos los municipios es obligatoria la prestación de los servicios públicos, entre otros, de recogida de residuos y, finalmente, en aquellos que cuentan con más de 50.000 habitantes se otorga carácter obligatorio a la protección del medio ambiente.

Por lo demás, la protección del medio ambiente también ha sido calificada como actividad complementaria en el artículo 28 LRBRL, nota de complementariedad de perfiles borrosos, pero que, según la doctrina, permite a los municipios desarrollar sus competencias de ordenación (a través de Ordenanzas y Reglamentos) y organizar los oportunos servicios administrativos. A este respecto, la complejidad y el carácter costosísimo de las intervenciones medioambientales hacen de este sector de la actividad administrativa un campo excelente para la labor de asistencia y cooperación de las Diputaciones Provinciales y también para el fomento del movimiento asociativo municipal.

Como resumen dentro de la amplitud de las facultades municipales cabe citar las siguientes:

A) Desde el punto de vista preventivo, la concesión de licencias (incluso de instalación de aparatos musicales en locales públicos), la aprobación de Instrumentos de Planeamiento de zonificaciones excluyentes y uso de edificaciones, la aprobación de Ordenanzas de diverso tipo, (sobre los aspectos constructivos, licencias de apertura, medidas correctoras, efectos aditivos, uso de los bienes de dominio público -calles y plazas-, y policía y buen gobierno).

Es fundamental la actividad preventiva de clausura como medida de policía de los establecimientos, en el supuesto de ejercicio de actividades sin licencia, pero siempre rigiéndose por el principio de proporcionalidad.

B) Las competencias inspectoras y de vigilancia, tanto en el marco del RAMINP como en el del Reglamento de Espectáculos Públicos y de la propia LPAA, pudiendo imponerse cuantas medidas correctoras sean precisas en orden a la inocuidad de la actividad.

C) Finalmente, y en el aspecto corrector o sancionador, la intervención también es máxima, tanto por las facultades del RGE -cuyas disposiciones habrán de interpretarse insertas en la LOSC (Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana-, como del RAMINP, con los límites que en dichas disposiciones se establecen, así como -en su caso- de la repetida Ley de Protección Ambiental de Andalucía.

A continuación examinamos diversos aspectos o cuestiones consultados ante los Ayuntamientos investigados, abarcando como referencia temporal el periodo que media entre Septiembre de 1993 y Enero de 1995:

### III.3.2.1.- Medios Personales.

Con carácter general, los Ayuntamientos consultados -salvo excepciones- no disponen de unidades especiales de la Policía Local para el control medioambiental y de espectáculos públicos; son agentes que entre otras funciones desarrollan estas actuaciones medioambientales, siendo escasos los efectivos en la mayoría de los Ayuntamientos investigados.

El Ayuntamiento de Córdoba creó, en 1992, la denominada Patrulla Verde, integrada como una sección de la Policía Local, ( 6 cabos y 30 agentes), con la exclusiva misión de defensa del medio ambiente urbano. Existe también otra sección, la llamada "línea verde" o "Seproma" (integrada por 1 cabo y 6 agentes), con un teléfono especial de recogida de denuncias durante las 24 horas del día, sobre cualquier tipo de denuncia sobre contaminación medioambiental.

En otros Ayuntamientos, el personal que realiza las inspecciones y controles de ruidos y vibraciones son los propios Agentes de la Policía Local y asesorados-acompañados por funcionarios de los servicios técnicos que serán los encargados de realizar las tomas de datos de los controles que se realizan.

Así, a título ejemplificativo, dichas funciones las realizan los funcionarios que se indican:

En Córdoba, cinco Ingenieros Técnicos Industriales adscritos a la Sección Técnica.

En Dos Hermanas (Sevilla), por funcionarios técnicos.

En Almería y Bailén (Jaén) corresponden a los Inspectores Municipales, Servicios Técnicos y Policía Local.

En Jaén y El Ejido (Almería), técnicos competentes y Policía Local.

En Sevilla, los técnicos de la Delegación de Medio Ambiente acompañados de la Policía Local.

En Benalmádena ( Málaga), los Agentes de la Policía Local.

En Estepona (Málaga) y Coria del Rio (Sevilla), los funcionarios de la Oficina Técnica y Policía Local.

En Marbella (Málaga), funcionarios de la Policía Local (4 agentes).

En la Línea de la Concepción (Cádiz), un único policía local como inspector de establecimientos.

En Vélez-Málaga (Málaga) los Agentes de la Policía Local y Técnico Municipal.

Según la información recabada, los Agentes de la Policía Local que realizan las inspecciones son instruidos en mayor o menor medida, en el adecuado manejo de los aparatos medidores homologados para una correcta utilización de los mismos, por los funcionarios de los Servicios Técnicos Municipales.

#### III.3.2.2. Medios materiales.

En general, se detecta, según la información facilitada, una insuficiencia de medios materiales, en cuanto a sonómetros u otros aparatos de medida.

Así, entre otros, los Ayuntamientos de La Línea y Benalmádena disponen de un único sonómetro.

También hemos comprobado una dispar informatización de los servicios, necesaria para la tramitación de licencias y control de actividades. A este respecto, cabe concretar los datos facilitados por los municipios en la forma siguiente:

- Ayuntamientos con un incipiente grado de informatización: Algeciras, Almería, Córdoba, Dos Hermanas, Granada, Jaén, Linares, La Línea de la Concepción, Sanlúcar de Barrameda y San Fernando.

- Ayuntamientos con un aceptable nivel de informatización: Alcalá de Guadaíra, Cádiz, Huelva, Jerez, Marbella y Sevilla.

#### III.3.2.3. Materias reguladas en las Ordenanzas.

##### A) Sistemas de medida y evaluación de niveles de sonido.

Los aparatos de medida de sonido se regulan en todas las Ordenanzas consultadas, y así, se utilizarán como tales los sonómetros que cumplan los requisitos establecidos por la legislación vigente. ( la Norma UNE 20-464-90, equivalente a la CEI 651, o cualquier norma que modifique o sustituya a éstas.) En estos términos se contienen en las Ordenanzas de los Municipios siguientes:

Algeciras (Cádiz) regula los ruidos de tipo continuo, fluctuante e intermitente.

La Línea de la Concepción (Cádiz)

Puerto Real (Cádiz).

San Fernando (Cádiz)

Córdoba, Dos Hermanas (Sevilla), Benalmádena (Málaga) y Jerez de la Frontera (Cádiz) que contemplan también otros aparatos medidores.

Linares (Jaén)

Algeciras (Cádiz) y Vélez-Málaga (Málaga), regulan los ruidos de tipo continuos, fluctuantes e intermitentes.

Málaga y Estepona (Málaga).

Almería.

Huelva y Bujalance (Córdoba).

Jaén.

Sevilla, que regula los ruidos de tipo continuo y discontinuos.

Granada, que diferencia entre ruidos continuos y/o fluctuantes.

Marbella (Málaga).

Como aparatos de medida de sonido discontinuo, se utilizarán los sonómetros integradores-promediadores que cumplan los requisitos establecidos por la Norma UNE 20-493-92, equivalente a la CEI 804.

El resto de los aparatos que se utilicen en la medición como registradoras gráficas, amplificadores, etc.. cumplirán igualmente con la legislación vigente.

También nos informaron en los Ayuntamientos de Huelva y Córdoba, que los técnicos disponían de un aparato para medir el grado de aislamiento acústico.

B) Control de vibraciones.

La dificultad en su control, conforme nos informaban en el Ayuntamiento de Sevilla, hace que sean pocos los Ayuntamientos que regulen, con mayor o menor rigor, la transmisión y medición de las vibraciones; así tenemos, entre los que sí contemplan su regulación específica, a los Ayuntamientos de Córdoba, Málaga, Bailén (Jaén), Rincón de la Victoria (Málaga), y La Línea de la Concepción (Cádiz), Jaén, Linares (Jaén), Jerez de la Frontera (Cádiz) y San Fernando (Cádiz), que establecen para la medición de las vibraciones la utilización como equipos de medidas los aparatos conocidos como acelerómetros, en particular los de tipo piezoeléctrico, los cuales transforman la señal mecánica en eléctrica. El Ayuntamiento del Puerto de Santa María (Cádiz) regula en el PGOU los límites de vibraciones.

C) Niveles de ruidos.

Como decíamos, en el aptdo. II.7 los criterios fundamentales en la determinación de los límites sonoros admisibles dependen de la legislación existente, de su grado de desarrollo, de la voluntad de la comunicación en función del grado de protección sonora que desee y de lo que está dispuesta a pagar por ello en costos directos y en costos sociales.

El problema importante en la definición del clima sonoro adecuado a calidad sonora es que esta calidad no sólo debe ser para el hombre-promedio, sino también para diferentes grupos humanos cuyas características aconsejan ambientes acústicos especiales (niños, ancianos, etc...) que deben alcanzarse con standars de calidad sonora más estrictos, es decir los criterios que deben primar en la elección de los límites admisibles son los de salud y bienestar públicos. Por consiguiente, la valoración se efectuará teniendo en cuenta el número de personas afectadas por un determinado nivel sonoro.

Los municipios deben adoptar en cada caso los criterios acordes con las necesidades de la ciudad, e intervenir decididamente en la reducción de los climas sonoros urbanos estableciendo los límites sonoros admisibles, pudiendo éstos ser más restrictivos respecto a una tipología de ruidos que a otra, según sean las necesidades de la comunidad.

Los resultados obtenidos en los países de la OCDE, sobre los efectos del ruido y sobre su impacto, afirman que:

- Para niveles exteriores por debajo de 55 dBA medidos en Leq de día (en fachada); las molestias causadas por ruido son muy débiles; las condiciones acústicas permiten la práctica habitual de cualquier actividad.
- Entre 55 y 60 dBA el impacto del ruido queda limitado, pero ciertas personas, las más sensibles, sufren perturbaciones, en particular las personas de edad.
- Entre 60 y 65 dBA el impacto puede producir en determinadas personas molestias y como consecuencia de ellas, dificultades en el sueño, aunque los efectos son muy contradictorios.
- Por encima de 65 dBA aparecen comportamientos extraños, derivados de las molestias ocasionadas por ruido.

Aunque a nivel nacional no existe ninguna reglamentación que recomiende niveles sonoros admisibles en el exterior, en la Comunidad Autónoma andaluza sí se ha aprobado recientemente una pormenorizada normativa. Por ello, los municipios andaluces que deseen incorporar en sus Ordenanzas de lucha contra el ruido niveles exteriores, no tendrían actualmente dificultades para establecerlos.

En este sentido, los niveles exteriores máximos en zonas residenciales privadas y/o públicas se fijan del modo siguiente para los Municipios que se relacionan:

MUNICIPIO	dBA Día	dBA Noche
ALGECIRAS (Cádiz)	55	45
ALMERIA	55	45
BAILEN (Jaén)	50-55	40
CADIZ (1)	65	50
CORDOBA (1)	55	45
CORIA DEL RIO (Sevilla)	55	45
DOS HERMANAS (Sevilla)	55	45
EL EJIDO (Almería)	55	45
ESTEPONA (Málaga)	55	46
GRANADA (2)		
HUELVA	55	45
JAEN	55	45
JEREZ DE LA FRONTERA (Cádiz)	45	30
LA LINEA DE LA CONCEPCION (Cádiz)	55	45
LINARES (Jaén)	55	45
MALAGA	55	45
MARBELLA (Málaga)	55	45
PUERTO REAL (Cádiz)	65	50
PUERTO DE SANTA MARIA (Cádiz) (1)	55	45

RINCON DE LA VICTORIA (Málaga)	55	45
MUNICIPIO	dBA Día	dBA Noche
SANLUCAR DE BARRAMEDA (Cádiz)	55	45
SEVILLA	55	45
TARIFA (Cádiz)	55	45
VELEZ-MALAGA (Málaga)	55	45

(1) Según PGOU

(2) No se regula en Ordenanza.

En cuanto a los niveles de ruidos en el interior de las viviendas (dormitorios) transmitidos a ellas por impacto de alguna actividad, con excepción de los originados por el tráfico, no superarán los siguientes límites:

MUNICIPIO	dBA Día	dBA Noche
ALGECIRAS (Cádiz)	40	30
ALMERIA	40	30
BAILEN (Jaén)	40	35
BENALMADENA (Málaga)	40	30
CADIZ(1)	40	30
CORIA DEL RIO (Sevilla)	35-40	30
DOS HERMANAS (Sevilla)	35-40	30

EL EJIDO (Almería) (1)	40	30
ESTEPONA (Málaga)	30	30
GRANADA	40	30
HUELVA	40	30
JAEN	40	30
JEREZ DE LA FRONTERA (Cádiz)	45	30
LA LINEA DE LA CONCEPCION (Cádiz)	40	30
LINARES (Jáen)	40	30
MALAGA (2)	35	30
MARBELLA (Málaga) (1)	40	30
PUERTO REAL (Cádiz)	55	40
PUERTO DE SANTA MARIA (Cádiz)	35	30
RINCON DE LA VICTORIA (Málaga)	40	30
SAN FERNANDO (Cádiz) (1)	40	30
MUNICIPIO	dBA Día	dBA Noche
SANLUCAR DE BARRAMEDA (Cádiz) (1)	40	30
SEVILLA	40	30
VELEZ-MALAGA (Málaga)	40	30

(1) Solamente en hoteles y similares.

(2) Para actividades de ocio 40 dBA día y noche.

Del estudio comparativo de los cuadros anteriormente reseñados, concluidos lo siguiente:

1.- Deberán adaptar las Ordenanzas Municipales a los Límites Admisibles de emisiones de nivel sonoro **en el interior** de las edificaciones, en cuanto al horario de 7-23 horas, expresados en la Tabla nº 1 del Anexo III del Reglamento de Calidad del Aire, los siguientes Ayuntamientos:

Algeciras (Cádiz).

Almería.

Bailén (Jaén), también tendría que adaptar el límite en horario de noche -23 a 7 horas-.

Benalmádena (Málaga).

Cádiz.

Coria del Río (Sevilla).

Dos Hermanas (Sevilla).

El Ejido (Almería).

Estepona (Málaga).

Granada.

Huelva.

Jaén.

Jerez de la Frontera (Cádiz).

La Linea de la Concepción (Cádiz).

Linares (Jaén).

Málaga.

Marbella (Málaga).

Puerto Real (Cádiz), también tendría que adaptar el límite en horario de noche -23 a 7 horas-.

Rincón de la Victoria (Málaga).

San Fernando (Cádiz).

Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

Sevilla.

Vélez-Málaga (Málaga).

Es decir, de la normativa examinada, únicamente, la del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) tiene como límite de inmisión sonora, tanto en horario de día como de noche, los mismos que los establecidos en el nuevo Reglamento de Calidad del Aire.

2.- En cuanto a los límites admisibles de nivel sonoro en el exterior de las edificaciones, todas las Ordenanzas Municipales consultadas establecen unos niveles sonoros sensiblemente más inferiores a los límites fijados en el citado Reglamento, con excepción de los Municipios de Cádiz y Puerto Real (Cádiz), que fijan exactamente los mismos límites de la nueva normativa para el horario de día -7 a 23 horas-.

Por otra parte, se ha podido constatar que en algunas de las Ordenanzas Municipales de los Ayuntamientos consultadas se establecen determinadas condiciones acústicas especiales y otras limitaciones en los niveles máximos de ruidos. Así, significamos:

ALGECIRAS (Cádiz):

- Los titulares de las actividades estarán obligados a adoptar las medidas de insonorización de los equipos industriales y de aislamiento acústico de los locales para cumplir en cada caso las prescripciones establecidas e incluso si fuese necesario dispondrán de sistemas de aireación inducida o forzada que permitirán el cierre de los huecos o ventanas existentes o proyectados.

- En los proyectos de instalaciones de actividades industriales o comerciales, a las solicitudes de apertura se acompañarán un estudio de insonorización del local y otro estudio justificativo de las medidas correctoras para que la emisión y transmisión de los ruidos generados por las distintas fuentes sonoras cumplan las prescripciones de la Ordenanza municipal.

- En los inmuebles que coexistan viviendas y otros usos autorizados por las Ordenanzas municipales no se permitirá la instalación, uso o funcionamiento de ninguna máquina, aparato o actividad que comporte la transmisión de ruidos a cualquier pieza de la vivienda, de niveles superiores a los admitidos.

- Se considera al titular de la actividad como cooperador necesario de las molestias.

#### BENALMADENA ( Málaga):

- No podrá autorizarse o concederse licencia a ninguna actividad incluida en el RAMINP ubicadas en edificios que no cumplan las condiciones acústicas de edificación.
- Se reseñan expresamente los focos de ruidos objetos de regulación.

#### CADIZ:

- Los titulares de las actividades estarán obligados a la adopción de las medidas de insonorización necesarias para evitar que el nivel de ruido de fondo existente en ellas, perturbe el adecuado desarrollo de las mismas y ocasione molestias a los asistentes.
- Aislamiento acústico de las edificaciones.

#### CORDOBA:

- Aislamiento entre viviendas colindantes:
  - . Bar con música..... 70 dBA
  - . Discoteca ..... 80 dBA
  - . Aislamiento mínimo..... 45 dBA, y si en parte coincide con horario nocturno 60 dBA.
  - . Entrada principal, con vestibulo de acceso.
  - . Limitación de horarios en época estival: de 15 a 17 horas.

#### DOS HERMANAS (Sevilla):

- Limitación de horario de veladores en la vía pública.
- Emisión de ruidos: (límites).
  - salas de fiestas, discotecas. .105 dBA
  - pubs, bares, cafeterías. 90 dBA

peñas culturales, agrupaciones. 80 dBA

bares y otros sin música . 80 dBA

- Entre los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre local de actividad y otro recinto o local contiguo deberá existir un aislamiento acústico mínimo de 45 dBA en funcionamiento, y de 60 dBA si coincide en horario nocturno.

- Ruidos, más de 70 dBA aislamiento acústico restrictivo:

bares y similares, aislamiento mínimo. 60 dBA

parámetros locales bares especiales, mínimo. 65 dBA

parámetros discotecas, tablaos. 75 dBA

- Otras limitaciones:

Sala de reunión, audiciones musicales y discotecas, no más de 90 dBA en punto del local destinado a clientes.

EL EJIDO (Almería):

- Los proyectos de instalaciones y/o actividades incluirían un estudio justificativo de las medidas correctoras de ruidos y vibraciones.

GRANADA:

- Condiciones particulares del uso de cafés, bares, cafeterías, etc... atendiendo al nivel de trabajo, horario y ruido perturbador.

- Condiciones particulares del ruido de fuentes específicas:

. construcción.

. megafonía.

. reparto de mercancías.

. ruido interior de los establecimientos.

. instalación de climatización y ventilación.

. actividades domésticas (animales).

. actividades industriales y/o comerciales.

HUELVA:

- Definición de conceptos fundamentales sobre ruidos.
  - Pormenorizada regulación de aparatos medidores y valoración de ruidos.
  - Exigencia de aislamiento acústico de determinados establecimientos de diversión.
- Previsión de elaboración previa de un Mapa Acústico.

JEREZ DE LA FRONTERA (CADIZ):

- Limitación de nivel sonoro máximo de 90 dBA en locales públicos, excepción hecha de advertencia sobre riesgos para la salud.
- Condiciones rigurosas de instalación y apertura de actividades.

LA LINEA DE LA CONCEPCION (Cádiz):

Establece criterios de prevención específico, entre ellos, señalamos:

- Los titulares de las actividades estarán obligados a adoptar, en caso necesario, las medidas de insonorización de los equipos industriales y de aislamiento acústico y vibratorio de los locales.
- En los proyectos de instalaciones de actividades industriales, comerciales y de servicios en general, a las solicitudes de apertura se acompañará un estudio justificativo de las medidas correctoras previstas para la emisión y transmisión de los ruidos y vibraciones generados por las distintas fuentes sonoras.
- En los inmuebles que coexistan viviendas y otros usos autorizados por las Ordenanzas municipales no se permitirá la instalación, uso o funcionamiento de ninguna máquina, aparato o actividad que comporte la transmisión de ruidos y vibraciones.

#### LINARES (Jaén):

- Regula los ruidos y vibraciones.
- Prevé que en los proyectos de construcción o adaptación de inmuebles dentro de los cuales se vaya a desarrollar una actividad que pudiera generar ruido (discotecas, pubs, cines, cafeterías, salones recreativos, etc) deberá abordar como mínimo:
  - . Los niveles de ruidos que presumiblemente existirán en el desarrollo de la actividad.
  - . Estudio justificativo de las medidas correctoras que se disponen para el control del problema, con especificación expresa del control de ruido aéreo así como del ruido estructural y el control de las vibraciones.

#### MALAGA:

- Regula los ruidos y vibraciones y sus sistemas de medida.
- Prevé que en los trabajos de planeamiento urbano y de organización de todo tipo de actividades y servicios, debe contemplarse su incidencia en cuanto a ruidos y vibraciones, conjuntamente con los demás factores concurrentes al objeto de que las soluciones adoptadas proporcionen el nivel más elevado de calidad de vida.
- Regula los ensayos o reuniones musicales, instrumentales o vocales, de baile o danza, y las fiestas privadas.

#### MARBELLA (Málaga):

- Regula la responsabilidad del técnico que firma el proyecto de la actividad, de la dirección de la instalación y de que ésta se ajuste a la licencia concedida salvo cuando al pedir la licencia se haga constar expresamente lo contrario.
- Los titulares de las actividades son responsables del cumplimiento de las prescripciones contenidas en las Ordenanzas y de las condiciones especiales del permiso.
- En los inmuebles en que coexistan viviendas y otros usos, no se permitirá nivel de emisión sonora que exceda de 80 dBA.

- Prohíbe el trabajo nocturno a partir de las 22 h. en los establecimientos ubicados en edificios de viviendas cuando el nivel sonoro transmitido a aquellas exceda de 30 dBA.
- Regula la tenencia de animales domésticos obligando a la adopción de precauciones necesarias para evitar molestias al vecindario.
- Como sanciones prevé las de carácter pecuniario, la clausura o cese de la actividad mientras subsista la infracción y la retirada definitiva de la licencia concedida.

#### RINCON DE LA VICTORIA ( Málaga):

- Prohibiciones específicas:

Los titulares que con anterioridad hayan causado molestias y le hayan sido retirados las autorizaciones, no se le concederán nuevas autorizaciones.

Límites de 80 dBA en zonas denominadas en PGOU como áreas urbanas con dominio del uso residencial.

Los expedientes sancionadores serán expuestos al público en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento.

#### - SANLUCAR DE BARRAMEDA (Cádiz):

- Prohíbe el funcionamiento o instalación en inmuebles en que coexistan viviendas y otros usos autorizados de cualquier máquina, aparato o manipulación cuya emisión sonora exceda de 80 dBA.

- Prohíbe el trabajo nocturno y el funcionamiento de máquina o aparato cuando la emisión sonora transmitida al interior de los edificios colindantes excedan de 30 dBA, medidos entre las 22 y 8 h.

#### SAN FERNANDO (Cádiz):

- Regula el funcionamiento de actividades de ejercicio estacional (discotecas/ terrazas de verano).

- Determinan las medidas y características que deben reunir los locales de bares, cafeterías, etc, en cuanto a la capacidad de los mismos (número máximo de clientes).
- En los proyectos de construcción de inmuebles se incluirá un estudio justificativo de que la protección acústica y antivibratoria suministrada por los muros, tabiques y forjados es suficiente para acomodarse a las prescripciones de la Ordenanza.
- Prevé que las consumiciones se realicen necesariamente en el interior del local, salvo cuando existan terrazas con autorización municipal.
- Contempla la posibilidad de que los interesados puedan presentar solicitud de consulta a la Alcaldía previa a la concesión de la licencia municipal.
- Determina que las licencias serán transmisibles para lo que será necesario que el anterior y nuevo titular lo comuniquen y muestren su conformidad por escrito a la Corporación
- Infracciones: leves (con imposición de multa), graves (cierre temporal, que nunca será inferior al tiempo necesario para corregir las deficiencias) y muy graves (cierre definitivo con precintado del mismo y pérdida de la licencia concedida).

#### D) Limitadores acústicos.

En algunas de las Ordenanzas Municipales consultadas se prevé la instalación de limitadores acústicos como medio de control de ruidos en las actividades de ocio.

- Los Ayuntamientos que lo tienen regulado son los siguientes:
  - Huelva, que establece un limitador global, y prescribe acertadamente que los limitadores de sonido deberán disponer de un dispositivo tal que asegure su inviolabilidad.
  - Jaén, de forma permanente en Pubs y Discotecas.
  - Granada y Almería.
  - Estepona (Málaga), que prohíbe disponer de equipo de música y/o actuaciones en directo en las actividades recreativas al aire libre.

- Málaga, determina como medida complementaria para el control permanente de ruidos, en establecimientos de pública concurrencia dotados de aparatos reproductores de ruidos, el empleo de limitadores acústicos.

El Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) tiene aprobadas -desde Julio de 1993- unas normas sobre el "Control Permanente de Ruidos en Establecimientos Públicos por Limitadores Acústicos", en desarrollo de la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones.

Igualmente el Ayuntamiento de Vélez-Málaga regula mediante Ordenanza especial el control permanente de ruidos en establecimientos públicos por limitadores de sonido, en cumplimiento de la Ordenanza Municipal sobre emisión de Ruidos y Vibraciones.

#### E) Limitaciones y condicionamientos especiales.

##### ALGECIRAS (Cádiz):

- Todas las actividades susceptibles de producir molestias por ruidos deberán ejercer su actividad con las puertas y ventanas cerradas.
- Si se quebrantaren los precintos, se instalaren otras máquinas o se incurriese en similar infracción, se podrá revocar la licencia de la actividad y la de la ocupación de la vía pública, en su caso, procediéndose a la clausura de los establecimientos donde dichas actividades se realizaran.
- La revocación de las licencias y la clausura del establecimiento tendrán carácter temporal, por un máximo de tres meses, sin perjuicio de que si volviere a incurrir en la misma infracción, se proceda, una vez más en la misma forma. A la cuarta vez en que se produjera la revocación de una licencia esta podrá tener carácter definitivo.
- Se considera al titular de la actividad como cooperador necesario de las molestias.

##### CÁDIZ:

- Se regula la licencia de carácter temporal para un periodo determinado de tiempo.
- Se establecen licencias de funcionamiento de actividades permanentes aunque su ejercicio, por su naturaleza, sea

estacional. En este caso, se realizará comprobación municipal al comienzo de cada temporada.

- Se regulan las instalaciones de climatización.
- Los titulares de actividades estarán obligados a la adopción de las medidas de insonorización necesarias para evitar que el nivel de ruido de fondo existente en ellas, perturbe el adecuado desarrollo de las mismas y ocasione molestias a los asistentes.

#### CORDOBA:

- Licencia para verbenas, cruces de mayo, etc... con limitación de horario.
- Medidas cautelares: desalojo y clausura adoptada por la Policía Local por incumplimiento de la Ordenanza y la Alcaldía en plazo de 5 días debe ratificar o levantar dichas medidas.
- Regulación del volumen acústico de los equipos musicales instalados en los vehículos estacionados en la calle.

#### HUELVA:

- Exigencias de aislamientos acústicos donde se ubiquen actividades e instalaciones productoras de ruidos.
- Determinación de aislamiento acústico mínimo y prescripciones técnicas en los proyectos de actividades e instalaciones.
- Suspensión especial /sanción clausura por superar más del 50 % adicional sobre los decibelios permitidos como nivel de inmisión.

#### JAÉN:

- Prohibición expresa del funcionamiento de la actividad con puertas y/o ventanas abiertas.
- Regula como infracción grave la manipulación de los elementos limitadores del equipo de reproducción musical.

#### LA LINEA (CADIZ):

- Se prohíbe la utilización de aparatos domésticos a partir de las diez de la noche hasta las ocho de la mañana, cuando puedan sobrepasar los niveles establecidos.

- Para conceder licencia de instalación de actividades industriales se deberán describir, mediante estudios técnicos las medidas correctoras previstas referente a aislamiento acústico y vibraciones, estudio que formará parte del proyecto que se presente en cumplimiento de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental y reglamentos que la desarrollen.

#### LINARES (Jaén):

- Contiene advertencia a los titulares de las terrazas de verano significando que el incumplimiento de las medidas correctoras pudiera afectar al derecho a conceder futuras autorizaciones.

#### MALAGA:

- Todas las actividades de ocio susceptibles de producir molestias por ruidos deberán ejercerse con las puertas y ventanas cerradas.
- Se considera al titular de la actividad como cooperador necesario de las molestias.

#### SEVILLA:

- Acuerda un procedimiento para autorizar establecimientos ocasionales (inferior a 24 horas) que deberán cumplir los requisitos de la Ordenanza Municipal de Ruidos, según normativa de Ordenanza de licencias de apertura de Octubre de 1994, que complementa la anterior muy adecuadamente, y es la única que hemos constatado se adapta a la Ley 7/1994, de 18 de Mayo.

- Para determinadas actividades (salas de fiestas, discotecas, tablaos, pubs, bares con música), se precisan requisitos especiales como superficie mínima, vestíbulo de entrada con doble puerta y limitador de sonido. En estas actividades, la Alcaldía puede exigir medidas excepcionales e incluso denegación de la solicitud en zonas donde existan viviendas colindantes.

- Los titulares de actividades están obligados a insonorizar los elementos industriales y aislar acústicamente los locales y el cierre de huecos y ventanas.

- Si una vez en funcionamiento el establecimiento se comprobasen daños ambientales o problemas de seguridad, la

Administración podrá imponer, en todo momento, nuevas medidas correctoras u otras condiciones.

- Se regulan las instalaciones de climatización.

- Se considera a los titulares de actividades de ocio y diversión, responsables por cooperación necesaria de las molestias que se pudieran producir.

#### GRANADA:

- Condiciones particulares del uso de cafés, bares, cafeterías, etc., atendiendo al nivel de trabajo, horario y ruido perturbador.

- Condiciones particulares del ruido de fuentes específicas: construcción, megafonía, ruido interior de los establecimientos, instalación de climatización y ventilación, etc...

#### JEREZ (CADIZ):

- Regulación específica de niveles de aislamiento de locales.

- Prohibición en usos y zonas públicas concurrencia de accionar aparatos musicales y otros.

- Necesidad de autorización de Alcaldía para actos recreativos, verbenas u otros.

#### EL EJIDO (Almería):

- Los proyectos de instalaciones/actividades incluirán un estudio justificativo de las medidas correctoras de ruidos y vibraciones.

#### ESTEPONA (Málaga):

- Los titulares de focos emisores en los que se detecte incumplimiento de los límites máximos de niveles de ruidos, deberán presentar un estudio de insonorización del local.

#### BENALMÁDENA (Málaga):

- No podrán autorizarse o concederse licencias a ninguna actividad incluida en el RAMINP ubicadas en edificios que no cumplan las condiciones acústicas de edificación.

- Se reseñan expresamente los focos de ruidos objeto de regulación.

#### RINCÓN DE LA VICTORIA (Málaga):

- Los titulares que con anterioridad hayan causado molestias y le hayan sido retirados las autorizaciones, no se le concederán nuevas autorizaciones.
- Límites de 80 dBA en zonas denominadas en PGOU como áreas urbanas con dominio del uso residencial.
- Los expedientes sancionadores serán públicos en el Tablón de Anuncios.
- Los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre el local de la actividad y otro recinto o local contiguo deberán contar con un aislamiento acústico mínimo de 45 dBA en funcionamiento y de 60 dBA si coincide en horario nocturno.

#### BAILEN (Jaén):

- Limitación del horario de noche de las actividades recreativas y domésticas que podrá ser reducido en verano.

#### DOS HERMANAS (Sevilla)

- Establece que las actividades recreativas al aire libre, tales como las terrazas de verano o similares, situadas en el interior de los núcleos de población, no podrán disponer de ningún aparato de reproducción ni amplificación sonora, ni celebrar actuaciones en directo.

#### VELEZ- MALAGA (Málaga)

- No se concederán licencias de actividades ubicadas en edificios que no cumplan las condiciones acústicas de la edificación.
- Los ensayos o reuniones musicales deberán ser autorizados por la Alcaldía.
- Los elementos constructivos horizontales y verticales de separación entre cualquier actividad o instalación que puedan considerarse como un foco de ruido y todo otro recinto exterior contiguo deberán garantizar un aislamiento acústico mínimo de 50 dBA durante todo el horario diario del funcionamiento de los focos y de 60 dBA si ha de funcionar en horas nocturnas, aunque sea de forma limitada.

#### F) Horarios

Con fecha 18 de Mayo de 1987 se publica en el BOJA núm. 42 la Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación, por la que se determinan los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos.

A dicha disposición se remiten algunas de las Ordenanzas Municipales sobre el control de ruidos y/o protección del medio ambiente, si bien, en éstas, lo que más se regula de forma expresa es el horario de funcionamiento de las actividades generadoras de ruidos; así, los Ayuntamientos de Málaga y Huelva, prohíben la realización de trabajos en la vía pública durante el periodo comprendido entre las 22 y las 7 horas; otras, como la de Almería, limita la realización de trabajos nocturnos a los que superen más de 30 dBA; el Ayuntamiento de Sevilla, regula los trabajos nocturnos y además, durante la época estival, limita la realización de actividades ruidosas durante las 15 a 17 horas.

Otros Municipios, como en el caso de Estepona (Málaga) prohíbe los trabajos (ruidosos) en horas de jornada laboral y en los días no laborales y, el Ayuntamiento de Bailén -Jaén- contempla en su Ordenanza Municipal la posibilidad de que el horario de las actividades recreativas y domésticas pueda ser reducido en verano.

#### G) Consumo de bebidas en la vía pública.

Otro aspecto, que afecta al marco de competencias locales es el referente al consumo de bebidas alcohólicas y consumo de estupefacientes en establecimientos y lugares públicos; a este respecto significamos la Ordenanza Municipal aprobada en 1992 por el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), en la que se prohíbe el suministro y venta de bebidas alcohólicas a menores de 16 años, no sólo en lugares de consumo sino también en los de expedición; la prohibición de que los consumidores saquen del establecimiento a la vía pública bebidas alcohólicas, sancionándose, entre otros, la expedición de bebidas alcohólicas por establecimientos que no cuenten con la preceptiva licencia.

Teniendo en cuenta las situaciones que se producen en distintas vías urbanas de las ciudades, como consecuencia de las molestias que se le ocasionan a los vecinos por parte de aquellas personas que hacen uso de las calles para su esparcimiento y consumo de bebidas, siendo motivo de preocupación y de debate la llamada "movida", en cuanto que, en ciertas circunstancias, perturba al vecindario en sus horas de descanso y puede producir riesgos para la salubridad pública, viene siendo práctica habitual la publicación de Bandos por las Alcaldías andaluzas recordando las prohibiciones sobre los niveles de emisión de ruidos, venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y solicitando la colaboración de los propietarios de los establecimientos, de las asociaciones de jóvenes, etc... en definitiva, de todos los participantes "directos" o "indirectos" en la "movida", para conseguir evitar agresiones al medio ambiente de la Ciudad. (Málaga, Sevilla, Cádiz, San Fernando, Jaén, Almería, Jerez, La Línea, Linares, Vélez-Málaga).

El Ayuntamiento de Granada considera que el consumo de bebidas alcohólicas preparadas o no en el exterior de los establecimientos públicos no está prohibido por ninguna normativa, y la complejidad que supondría la aplicación de una Ordenanza que regulara estos aspectos por parte de la Policía Local ha hecho desistir al Ayuntamiento.

#### H) Regulación de licencias de veladores

Los Ayuntamientos de Sevilla y Cádiz también regulan la licencia para veladores, estableciendo horarios específicos y requisitos rigurosos para su concesión.

También Dos Hermanas (Sevilla) establece limitación de horarios para las licencias de veladores en la vía pública.

En Marbella (Málaga) no se contempla en Ordenanza Municipal; no obstante, se ha dictado un Decreto de la Alcaldía.

#### I) Regulación de Alarmas.

Los dispositivos sonoros que tengan por finalidad indicar que se está manipulando sin autorización la instalación, bien o local en el que se encuentra instalado, es objeto de regulación específica en la Ordenanza Municipal contra Ruidos y/o Protección del Medio Ambiente, de los Ayuntamientos de: Almería, Córdoba, Jerez de la Frontera (Cádiz), Málaga y Sevilla.

#### J) Zonas saturadas

Cuando en una zona del Municipio las molestias por ruido tengan como causa la acumulación por efectos aditivos debido a la existencia de múltiples actividades recreativas, de hostelería o de espectáculos, tanto por emisiones de ruidos desde el interior de los establecimientos como por la afluencia de público y el incremento de tráfico rodado durante la hora de funcionamiento de dichas actividades, la zona en cuestión podrá declararse Zona Saturada por acumulación de ruidos.

A pesar de los numerosos problemas que vienen ocasionando los establecimientos recreativos y de ocio, con la denominada "movida juvenil", son pocos los Ayuntamientos consultados que tienen regulada en la Ordenanza correspondiente las Zonas Saturadas por Efectos Aditivos y establecido el procedimiento para la declaración de las mismas.

Así, tienen regulada la declaración de Zona Saturada los Municipios siguientes: Almería, Algeciras, Cádiz, San Fernando, Sevilla, Coria del Río (Sevilla) y Jaén, este último; se limita a señalar cual es la zona declarada como saturada.

En este punto, el Ayuntamiento de Granada nos contestó en respuesta a las Resoluciones formuladas que según su opinión la declaración de zona

saturada por acumulación de ruidos ha de basarse en los criterios y niveles sonoros establecidos en el reciente desarrollo reglamentario de la Ley de Protección Medioambiental de Andalucía. Según dicho Ayuntamiento, *"sería en cualquier caso el mismo problema que plantea la aplicación de "efectos aditivos", un concepto que carece de cualquier tipo de desarrollo reglamentario mediante Ordenanzas, probablemente por lo difícil, ya que en cuestión de efectos aditivos, los términos que se manejan son extremadamente ambiguos"*, y que por tratarse de un concepto jurídico indeterminado, cuando se ha pretendido aplicar, no ha sido posible.

En relación con zonas conflictivas que han sido declaradas como zonas saturadas en diversos municipios reseñamos, sobre todo, al Ayuntamiento de Sevilla que ha acordado la declaración de siete zonas saturadas en distintos barrios de la ciudad, cuyo efecto fundamental es la suspensión durante el plazo de tres años de la concesión de nuevas licencias de instalación o apertura, relativas a actividades recreativas, establecimientos de pública concurrencia así como otros en los que se expendan bebidas o alimentos que puedan ser consumidos por personas que se situen fuera del establecimiento autorizado.

Sin embargo otros grandes municipios que no la tienen regulada como tal en Ordenanza, aplican medidas limitadoras en base al RAMINP, en zonas de gran aglomeración como la saturadísima C/ Pedro Antonio de Alarcón y calles adyacentes en Granada, en la que existen alrededor de 500 establecimientos, la C/ Pablo Rada en Huelva, la C/ Comedias y aledaños en Málaga o la zona centro en Almería.

A este respecto, consideramos acertadas las previsiones que recoge en esta materia el art. 2 el Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, que aprueba el Reglamento de la Calidad del Aire.

K) Polígonos o zonas de ocio.

También se está estudiando por algunos Ayuntamientos la posible creación de una zona o polígono de ocio (zona lúdica) donde se ubicarían las actividades recreativas destinadas a la "movida" y evitar con ello las molestias por ruidos que se ocasionan a los vecinos colindantes, como sucede en la ciudad de Córdoba donde se autorizaron las instalaciones de terrazas en el recinto ferial del Arenal, o en Sevilla con las que se autorizan durante el periodo estival en las márgenes del río.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Granada se ha propuesto la creación de zonas específicas de ocio para descongestionar la zona de la movida, con reflejo en la revisión del PGOU que se está realizando.

En Marbella (Málaga) se creó un polígono recreativo -pubs,bares...- pero no está dando resultado pese a que se facilita el transporte, volviéndose ahora al problema del puerto deportivo con gran concentración de establecimientos y personas. Similares medidas se han aplicado en otros Ayuntamientos como los de Cádiz y Málaga.

## L) Régimen sancionador

Las infracciones a los preceptos de las Ordenanzas Municipales contra Ruidos y/o de Protección del Medio Ambiente son sancionadas por los respectivos Ayuntamientos conforme a lo dispuesto en las propias Ordenanzas y en la legislación sobre el procedimiento administrativo y régimen local sin perjuicio de la competencia de otros organismos.

Dichos incumplimientos pueden ser puestos de manifiesto por el personal de los Servicios Técnicos Municipales y los Agentes de la Policía Local con ocasión de las inspecciones que realicen para asegurar el cumplimiento de la Ordenanza, o bien, por denuncia formulada por cualquier persona natural o jurídica que ponga de manifiesto el anormal funcionamiento de cualquier actividad o instalación.

En un número importante de las Ordenanzas consultadas se regula de forma pormenorizada el procedimiento de denuncia por parte de las personas naturales o jurídicas.

También hemos observado que las infracciones se clasifican en la mayoría de los casos en leves, graves y muy graves, aunque, en otras Ordenanzas la clasificación se limita a leves y graves, por lo que, igualmente, debería procederse a la homogeneización de la clasificación de las infracciones.

Son constitutivos de infracción administrativa las acciones y omisiones que contravengan los preceptos contenidos en las Ordenanzas Municipales. En este sentido, la clasificación de las infracciones que regulan las Corporaciones consultadas son las siguientes:

- Los Ayuntamientos que se reseñan a continuación, clasifican las infracciones en tres categorías, como, leves, graves y muy graves:

Algeciras (Cádiz)

Coria del Río (Sevilla).

Bailén (Jaén).

Bujalance (Córdoba).

Dos Hermanas (Sevilla).

Linares (Jaén)

Córdoba.

Sevilla.

Almería

Málaga

Estepona (Málaga)

La Línea de la Concepción (Cádiz)

Rincón de la Victoria (Málaga)

San Fernando (Cádiz)

Puerto Real (Cádiz)

El Ejido (Almería).

Vélez-Málaga.

- El Ayuntamiento de Jaén clasifica las infracciones como graves y muy graves.

- Otros Municipios, como Huelva, Jerez (Cádiz), Benalmádena (Málaga) y Cádiz no clasifican las faltas.

En cuanto a las sanciones que se prevén, la mayoría de las Ordenanzas consultadas regulan las multas, clausura temporal del foco emisor de ruido, retirada temporal y/o definitiva parcial o total de la actividad. Las citadas sanciones se contemplan en los siguientes Municipios:

Algeciras (Cádiz)

Rincón de la Victoria (Málaga)

Coria del Río (Sevilla).

Bailén (Jaén).

Vélez-Málaga (Málaga).

Dos Hermanas (Sevilla).

Córdoba.

Linares (Jaén)

La Línea de la Concepción (Cádiz)

Málaga

Marbella (Málaga)

Sevilla.

Almería

Rincón de la Victoria (Málaga)

El Ejido (Almería).

Benalmádena (Málaga)

Cádiz.

Málaga.

Huelva.

Granada.

Puerto Real (Cádiz)

Además, otra medida necesaria para prevenir situaciones más graves y corregir sus efectos, la regulan entre otros, los Ayuntamientos de Almería, Sevilla, Córdoba, Algeciras (Cádiz), La Línea de la Concepción (Cádiz), y San Fernando (Cádiz), el precintado cautelar de los aparatos perturbadores o de la propia actividad en caso de ser producida las molestias por el público congregado. El precinto podrá ser alzado transcurrido 48 horas a petición del titular de la actividad, si garantiza que ha adoptado las medidas necesarias para evitar que se repitan los hechos causantes del precinto cautelar, previo informe favorable de comprobación emitido por los técnicos municipales.

Igualmente, por el Ayuntamiento de Huelva se prevé que, en caso de que el resultado de la medición de ruidos suponga una cifra superior al 50 % adicional sobre los permitidos como nivel de inmisión, y considerando que tal nivel supone un serio peligro para la salud y el bienestar ciudadano, la Alcaldía impondrá la sanción de clausura inmediata de la actividad donde se encuentre enclavado el foco emisor, así como la retirada temporal de la licencia de funcionamiento hasta tanto sean corregidas las molestias.

Debemos señalar que, en la mayoría de las Ordenanzas Municipales consultadas, se recogen expresamente que la aplicación de las sanciones establecidas en las mismas, no excluye el que se pase el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia en los casos de desobediencia o resistencia a la autoridad municipal o a sus agentes.

No obstante significamos que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene estableciendo que, aunque la potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados está reconocida, sin embargo, cuando esta ejecución forzosa requiera la entrada o registro en el domicilio de una persona

y ésta es negada por el titular, la resolución administrativa por sí sola no conlleva la autorización de acceso, por lo que debe obtenerse la resolución judicial prevista en el art. 18.2 de nuestra Constitución que autorice esa entrada y a las actividades que dentro del domicilio puedan realizarse, exigiéndose asimismo para la entrada en locales donde se realicen actividades económicas.

En el mismo sentido que sucede para las infracciones, no existe una homogeneización en cuanto a las sanciones que se prevén en la reglamentación municipal si bien, en el fondo, se contemplan prácticamente en todas las Ordenanzas las sanciones pecuniarias, la clausura o cese temporal de la actividad y/o la revocación o retirada definitiva de licencia.

Asimismo, se prevé la sanción a quienes obstaculicen el ejercicio de la facultad inspectora que asiste a la Administración - Ayuntamiento de Jaén- y el inicio de las actividades sin licencia municipal de funcionamiento.

Recientemente con la entrada en vigor de la repetida ley 7/1994, se cuenta con un apoyo competencial más para el ejercicio de la actividad disciplinaria, en su Título IV, relativo a la Disciplina Ambiental.

Para la imposición de las sanciones se ha venido aplicando el procedimiento sancionador regulado en los art. 36, siguientes y concordantes del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/93, de 4 de Agosto, a cuyas disposiciones se vienen adaptando las Ordenanzas aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de las mismas.

A este respecto se detecta que dada la antigüedad de las Ordenanzas no están adaptadas a la repetida Ley 30/1992, resultando necesario efectuar las modificaciones pertinentes.

Una medida novedosa y singular es que la incoación de expedientes por infracciones a la Ordenanza Municipal sobre Protección del Medio Ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, así como a las normas para el desarrollo de la misma, aprobadas por el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria, son expuestas al público en el tablón de Anuncios del Ayuntamiento; igualmente, es novedoso que, el Ayuntamiento de Córdoba exige el pago de la reposición de precintos de locales o instalaciones, mediante Ordenanza Fiscal.

En cuanto al grado de cumplimiento de las sanciones podemos diferenciar dos supuestos:

En primer lugar, las autoridades municipales demoran bastante la tramitación de los expedientes sancionadores, por causas muy diversas, unas veces responsabilidad de los inculpados, y otras de la propia Administración.

Y, en segundo lugar, también es frecuente el retraso injustificado en la toma de decisión para iniciar la apertura del expediente por la posible infracción. En muchos casos, existe una falta de coordinación entre los Servicios de Inspección y de la Policía Local con los servicios encargados de la tramitación del expediente que puede demorar su apertura varios meses sin perjuicio de que el responsable político -Alcalde o Concejal Delegado- es a quien corresponde la primera decisión sobre el asunto, y que en no pocas ocasiones, por otro tipo de consecuencias como el empleo, la carencia de medios económicos, u otras situaciones de diversa índole, estima oportuno no proceder a la apertura del correspondiente expediente sancionador.

Asimismo tenemos conocimiento de que la mayoría de las Corporaciones Locales no denuncian -por regla general- dichas situaciones ante la jurisdicción ordinaria, lo que supone, sin duda alguna, una dejación en el cumplimiento de sus funciones que perjudica notablemente al ejercicio de autoridad de los responsables municipales.

En este sentido, debemos señalar la compatibilidad entre las sanciones penales o administrativas en materia medioambiental que viene reflejada en el art.43.3 de la Constitución.

El interés público demanda que el Ayuntamiento, como órgano con competencia originaria en el asunto, actúe contra la producción de las molestias palpables y no tolerables, y considerando además que las actividades no cuenten con las preceptivas licencias de instalación y apertura tramitadas conforme al RAMINP o nueva normativa autonómica; esta situación de manifiesta ilegalidad de los establecimientos productores de las molestias permite el cese del funcionamiento, en base a las funciones de policía de seguridad previstas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana para asegurar la pacífica convivencia perturbada por el desarrollo de las actividades de referencia; que además inciden en los derechos a la salud, (art. 43), a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45), y a la intimidad personal y familiar (art.18.1)

A este respecto, los Inspectores-Jefe de la Policía Local de los Ayuntamientos de Granada y Córdoba, nos plantearon que observaban en diversas actuaciones judiciales dilaciones y/o una falta de colaboración a la hora de condenar con rigor conductas dolosas de propietarios sobre roturas y violaciones de precintos u otras medidas sancionadoras a locales o instalaciones.

Como mucho se imponían multas de 5.000 a 10.000 pts. a los infractores, con lo cual no tenían efectos persuasivos.

Al objeto de que las medidas municipales fueran más eficaces y que se conociera la problemática participando en su solución, el representante del Ayuntamiento de Granada proponía que el Fiscal-Jefe o Juez Decano asistiera a las reuniones de la Junta Local de Seguridad.

M) Regulación de otras actividades molestas.

Las molestias por ruidos que ocasionan los animales domésticos y los ensayos de las bandas de música se regulan expresamente en algunas Ordenanzas Municipales de Protección del Medio Ambiente y/o contra el Ruido. Estos focos de ruidos se plantean con cierta frecuencia en las quejas tramitadas.

Así, la tenencia de animales se contempla en las Ordenanzas Municipales de los siguientes Ayuntamientos:

Almería.

El Ejido (Almería).

Tarifa (Cádiz).

Benalmádena (Málaga).

Coria del Río y Dos Hermanas (Sevilla).

Bailén (Jaén).

Y, los ensayos de las bandas de música, se encuentran regulados en los Municipios que se indican:

Córdoba.

Málaga.

Benalmádena (Málaga).

Vélez-Málaga (Málaga)

#### III.3.2.4. Juntas Locales de Seguridad.

Haciendo referencia a datos suministrados por los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, sobre los que había versado nuestra investigación en la materia, teniendo como límite temporal el periodo comprendido entre Septiembre de 1993 y Enero de 1995, por lo que se refiere a la constitución de las Juntas Locales de Seguridad, la situación era la siguiente:

##### 1.- Ayuntamientos Capitales de Provincia:

- ALMERIA: Sí tenía constituida la Junta Local de Seguridad, estando articuladas medidas de coordinación de la labor de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, principalmente, Policía Nacional y Policía Local.

Sin datos sobre la periodicidad de las reuniones de la Junta Local de Seguridad.

- CADIZ: Sí tenía constituida la Junta Local de Seguridad Ciudadana, estando prevista la colaboración de la Policía Local con la Policía Nacional cuando hubiera graves alteraciones del orden público.

Sin datos sobre la periodicidad de las reuniones de la Junta Local.

- GRANADA: Sí tenía constituida la Junta Local de Seguridad, no constando la periodicidad de sus reuniones; considerando conveniente la asistencia además, de representante judicial.

- HUELVA: Sí tenía constituida la Junta Local de Seguridad; sin datos sobre la periodicidad de sus reuniones.

- JAEN: Al 30 de Septiembre de 1993, no tenía constituida la Junta Local de Seguridad.

- MALAGA: Sí estaba constituida la Junta Local de Seguridad Ciudadana, funcionando la Policía Local en coordinación y colaboración con la Policía Local; no constan datos de la periodicidad de reuniones de la misma.

- SEVILLA: Sí estaba constituida la Junta Local de Seguridad, habiendo celebrado reuniones específicas sobre "la movida"; sin datos sobre periodicidad de reuniones.

2.- Restantes Ayuntamientos:

- ALGECIRAS (CADIZ): Sí estaba constituida, celebrando 4 reuniones en el año 1993. Estando prevista la adopción de un plan de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- LA LINEA DE LA CONCEPCION (CADIZ): Sí estaba constituida aunque no se había reunido para asuntos relativos a "la movida"; la colaboración con la Policía Nacional era esporádica, dada la carencia de efectivos de esta en la Ciudad. El representante judicial que fue citado para asistir a una reunión no acudió a la misma.

- LINARES (JAEN): Sí estaba constituida; sin datos sobre periodicidad de sus reuniones.

- MARBELLA (MALAGA): Sí estaba constituida; convocándose a sus reuniones al representante judicial, que no acudía. La colaboración con la Policía Nacional había sido puntual para el cierre de algún local que planteó problemas concretos.

Habiendo celebrado reuniones específicas sobre "la movida".

- SAN FERNANDO (CADIZ): Sí estaba constituida, habiéndose celebrado reuniones específicas sobre "la movida".

La colaboración de la Policía Nacional es escasa, debido a los pocos medios personales y materiales con que la misma cuenta.

Aunque se convocaba al representante judicial, no asistía a las reuniones.

- EL PUERTO DE SANTA MARIA (CADIZ): Sí estaba constituida; sin datos sobre la periodicidad de las reuniones y sobre la colaboración o no de la Policía Nacional.

El funcionamiento en colaboración y la coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en el seno de las Juntas Locales de Seguridad, previstas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, reguladora de aquéllos, se considera un valioso instrumento que permita potenciar y hacer más eficaz la asunción de competencias de las Alcaldías en materia de prevención y sanción de infracciones, e incumplimientos en materia de seguridad ciudadana.

En la misma, a las Juntas Locales de Seguridad, por aplicación de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero de Seguridad Ciudadana, les corresponde ser oídos, con carácter previo a la imposición de sanciones consistentes en la suspensión de permisos y autorizaciones municipales y en la imposición de ciertas multas por infracciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

#### III.3.2.5. Organización administrativa.

Si nos centramos de forma estricta en la organización administrativa municipal hemos de señalar que, por regla general, las Ordenanzas reguladoras no contienen reseña alguna sobre la estructura administrativa de los departamentos y/o servicios que vienen a regular.

Esta regulación es más propia del Reglamento del personal de la Corporación Local en coordinación con el Reglamento de Funciones y de la Relación de Puestos de Trabajo, como expresión ordenada del conjunto de puestos de trabajo de la Entidad Local.

Dependiendo de las características del Municipio, los servicios encargados de la tramitación y expedición de las licencias de actividades se organizan en Servicios o Áreas de Medio Ambiente, Urbanismo u otras denominaciones, al frente del que se encuentra un funcionario técnico de grado superior, preferentemente Licenciado en Derecho. Normalmente, el personal técnico y de administración adscrito a estos servicios resulta insuficiente, está bastante desmotivado y, en relación con otros servicios, no existe una proporción adecuada en el número de funcionarios y tareas asignadas. En casos de pequeños municipios, las deficiencias en el personal técnico alcanzan a la ausencia de profesional cualificado en materia de actividades clasificadas (Ingenieros Industriales y/o Ingeniero Técnico Industrial).

En general, detectamos que estos servicios están saturados por los numerosos expedientes que se tramitan anualmente de nuevas aperturas y/o cambios de titulares, a los que hay que sumar la tramitación de las denuncias presentadas por molestias por ruidos, incumplimientos de horarios de cierre, etc.

Otros Ayuntamientos han adoptado medidas para adecuar los servicios a las necesidades que la apertura de nuevas actividades les van requiriendo; así, el Ayuntamiento de Córdoba modificará la Relación de Puestos de Trabajo para crear la Sección de Licencias con personal suficiente; aunque en la fecha de obtención de los datos no tenía informatizado los servicios ni disponía de unidad de información; por el contrario, el Ayuntamiento de Sevilla tiene en funcionamiento un departamento de Información donde se atienden las consultas, se informan sobre la situación del expediente, se aclaran las notificaciones recibidas, se posibilita el contacto directo con el funcionario autor del informe y, además, corresponde a este departamento la comprobación previa de toda la documentación que presenta el interesado para la concesión de la licencia de apertura, circunstancia que evita cualquier demora en la tramitación por falta de cualquier documento y/o datos requerido.

También, el Ayuntamiento hispalense responsabiliza a los técnicos firmantes de la calidad de sus proyectos y de la veracidad de sus certificados, conforme prevé la Ordenanza.

Marbella (Málaga), tiene informatizado el servicio de tramitación de licencias y dispone de personal suficiente; considera el procedimiento administrativo lento ante la Comisión de Calificación donde se acumulan gran cantidad de expedientes en espera del trámite calificadorio.

Asimismo, como órganos complementarios a los de gobierno, en varios Ayuntamientos vienen funcionando Comisiones de control y seguimiento. Así, el Ayuntamiento de Granada cuenta con una Comisión Asesora con el fin de mantener al día las condiciones de protección contra ruidos perturbadores, que se reúne semestralmente en sesión ordinaria. También se ha creado otra Comisión Municipal Asesora para el estudio y elaboración de una nueva norma que sustituya la Norma Municipal sobre Medida y Evaluación de Ruidos Perturbadores, en la que además de los Técnicos Municipales participan representantes de la Federación de Hostelería y Turismo, Colegio Oficial de Ingenieros Industriales, Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental y el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales.

El Ayuntamiento de Sevilla contempla en la Disposición Adicional Unica de la Ordenanza Municipal de licencias de apertura de establecimientos, la posible creación de una comisión especial de seguimiento de la aplicación de dicha Ordenanza en la que participen, junto con el Ayuntamiento, aquellas entidades y organismos que hayan colaborado en la redacción de la misma.

En la adopción de medidas de coordinación administrativa, significamos al Ayuntamiento de Granada que nos informó pormenorizadamente, sobre su aplicación para evitar la descoordinación existente entre las diferentes Delegaciones implicadas. A estos efectos, en síntesis nos informó lo siguiente:

- Se mantienen reuniones siempre que se consideren necesarias, a fin de unificar criterios y actuaciones, procurando, en el caso concreto de la Delegación de Urbanismo, que la Licencia de Obras no se conceda hasta tanto se obtenga la de Instalación, y para el caso de bares sin cocina ni música u otras actividades, asimismo de las consideradas "simples" o "inocuas"; la concesión de la Licencia de Obras queda subordinada a la concesión de un Informe favorable por parte del Area de Medio Ambiente.

- Dentro de la limitación material que existe, se procura la máxima coordinación con la Policía Local, así como con otros órganos de la Administración de la Junta de Andalucía.

- Para la información de todas las actividades clasificadas industriales, existe una Unidad de Información, Registro y Archivo, que ofrece una atención más inmediata al usuario respecto a los expedientes, dando vista del expediente a quien lo solicita, mediante comparecencias, etc.

Igualmente, son cada día más las autoridades municipales que mantienen reuniones periódicas con las Asociaciones de empresarios para el cumplimiento, con el máximo nivel de eficacia, de las prescripciones y requisitos exigidos en la normativa aplicable (Córdoba, Marbella, Granada, etc.), así como de campañas e iniciativas de concienciación y colaboración de propietarios de establecimientos y de usuarios.

Una de las causas que generan más problemas a los Ayuntamientos son los cambios de titularidad en las licencias de apertura, y sus consecuencias en los expedientes sancionadores incoados a las actividades y/o titulares de las mismas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Sevilla regula expresamente el procedimiento para la transmisión de licencias resultando significativo que una vez comunicado el cambio de titularidad a la Administración y cumpliendo los requisitos documentales exigidos, ésta quedará enterada de dicha transmisión disponiéndose que la autorización quede a nombre del nuevo titular. Asimismo, el nuevo titular quedará subrogado en los derechos y obligaciones respecto del anterior titular.

En este mismo asunto, el Ayuntamiento de Granada mantiene un control riguroso. Para ello, y por parte de los Inspectores, se procura poner en evidencia todas las situaciones de cambios en la concesión de la licencia sin autorizar, por parte del Ayuntamiento, que de hecho existían, siendo la consecuencia rápida y tajante: clausura de la actividad, hasta tanto no se autorice. Así mismo, las condiciones de los establecimientos han de ser las mismas que cuando fueron autorizados, de no ser así, se deniega el Cambio de Titularidad y se dispone la clausura, hasta tanto no se vuelva las instalaciones a las originales (hecho nada frecuente) o se solicita una nueva Licencia Municipal de Apertura, esta vez ya con todos los requisitos actuales, consiguiéndose así que los locales se adapten a la normativa consiguiendo con ello que sean menos molestos y más seguros para la vecindad.

Finalmente significar que en la distribución competencial en distintos aspectos que confluyen en esta materia, denotamos cierta dispersión en diversas Delegaciones municipales, que no contribuye al cumplimiento de los principios rectores de la actuación administrativa municipal (art. 103.1 de la Constitución y art. 6 Ley 7/85, de Bases de Régimen Local), considerando que no se produce la necesaria coordinación entre las mismas.

A este respecto consideramos que es más notable en los municipios de mayor entidad. Como ejemplo de lo anterior citamos:

- Ayuntamiento de Sevilla:

Delegación de Urbanismo (competencias en materia de permiso de obras, licencias de veladores); Delegación de la Policía Local (ordenación del tráfico, seguridad, ejecución de medidas de clausura de actividades); Delegación de Medio Ambiente (competencias sobre concesión de licencias MINP e inócuas, así como control de las mismas, limpieza viaria, y conservación de parques y jardines).

- Ayuntamiento de Granada:

Delegación de Urbanismo (con competencias en materia de permiso de obras); Delegación de Policía Local (licencia de veladores y terrazas, ordenación del tráfico, seguridad); Delegación de Medio Ambiente y Consumo (competencias en materia de licencias de apertura y su control).

- Ayuntamiento de Almería:

Delegación de Urbanismo (con competencias en materia de permiso de obras...); Delegación de Policía Local (ordenación del tráfico, ejecución de órdenes de clausura, precintos..); Delegación de Medio Ambiente (concesión de licencias de apertura de actividades, control y sanción de establecimientos sin licencia, concesión de licencias de veladores y terrazas).

- Ayuntamiento de Málaga:

Delegación de Urbanismo (con competencias en materia de permiso de obras, licencias urbanísticas); Delegación de Mercados, Actividades Comerciales y Consumo (licencias de apertura de actividades MINP e inócuas); Delegación de Medio Ambiente (control de actividades que tengan licencia); Delegación de Seguridad y Policía Local (control de ejecución régimen sancionador).

Por contra en los Ayuntamientos de Córdoba, Cádiz, Huelva, Jaén, Algeciras, Jerez, Linares, todas las competencias concurrentes en la materia se concentran en respectivas Delegaciones de Urbanismo y Delegación de Policía Local y Seguridad, según la denominación acordada.

De igual modo en otros Municipios de menor población se produce tal disfunción administrativa; así en los Ayuntamientos de La Línea (Cádiz), Marbella (Málaga), San Fernando (Cádiz) o el Puerto de Santa María (Cádiz), cuentan con tres o más Delegaciones Municipales con atribuciones para concesión de distintas licencias o permisos, control actividades, horarios y demás aspectos que afectan a la problemática investigada.

#### II.3.2.6. Ordenanzas Municipales sobre protección del medio ambiente contra ruidos.

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local reconoce en su artículo 4º la potestad reglamentaria de los municipios, en su calidad de administradores de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, correspondiendo al Pleno la aprobación de las Ordenanzas, como manifestación fundamental de dicha potestad normativa ( artículo 22.2.d), a través de un procedimiento, recogido en el artículo 49 con competencia decisoria exclusivamente municipal.

En ejercicio de la competencia municipal de protección del medio ambiente (art. 25.2.f), como servicio público declarado de prestación obligatoria en municipios con más de 50.000 habitantes ( art. 26), los Ayuntamientos, en su carácter de entes de gestión más próximos a los ciudadanos, van procediendo sobre todo en los últimos años al establecimiento de medidas de prevención y corrección de las molestias por ruidos a través de las Ordenanzas Municipales, fijando niveles máximos permitidos de emisión e inmisión, control de vibraciones, condiciones de aislamientos, condiciones de instalación, etc...

Hemos de decir que prácticamente la totalidad de los Municipios consultados, disponen de una Ordenanza Municipal de Protección contra Ruidos, si bien, en algunos casos, la regulación contra el ruido y vibraciones se encuentra incluida en otras Ordenanzas ( como la de Actividades Comerciales e Industrias Inocuas en Cádiz, y la de Policía Industrial en Marbella-Málaga- que es bastante antigua); o bien, en desarrollo de la Ordenanza de Ruidos, se regula mediante otra Ordenanza el modelo y los medios de control de ruidos y vibraciones (Rincón de la Victoria-Málaga); en algunos como Jaen se aprobó, por primera vez, en el año 1994, en Córdoba la Ordenanza vigente es bastante antigua, pues data de 1972 y en Almería era de 1980, siendo aprobada la nueva Ordenanza en Diciembre de 1994.

Los años de aprobación (sin perjuicio de modificaciones puntuales posteriores) de las Ordenanzas Municipales son los siguientes:

- Ayuntamiento de Algeciras 1992.
- Ayuntamiento de Almería 1994.

- Ayuntamiento de Cádiz 1975.
- Ayuntamiento de Córdoba 1972.
- Ayuntamiento de Dos Hermanas 1992.
- Ayuntamiento de Granada 1984.
- Ayuntamiento de Huelva 1991.
- Ayuntamiento de Jaén 1994.
- Ayuntamiento de Jerez 1991
- Ayuntamiento de La Línea de la Concepción 1994.
- Ayuntamiento de Linares 1985.
- Ayuntamiento de Málaga 1993.
- Ayuntamiento de Marbella 1974
- Ayuntamiento de El Puerto de Santa María 1973
- Ayuntamiento de San Fernando 1975.
- Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda 1987
- Ayuntamiento de Sevilla 1992.
- Ayuntamiento de Vélez-Málaga 1986.

Asimismo, carecen de Ordenanzas en la materia, entre los Ayuntamientos consultados, los de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), Carmona (Sevilla), Puente Genil (Córdoba), Cabezas Rubias (Huelva) y Lepe (Huelva).

De modo indicativo, en otros Ayuntamientos, las Ordenanzas datan de los años siguientes:

- Ayuntamiento de Bailén 1990.
- Ayuntamiento de Benalmádena 1988.
- Ayuntamiento de Bujalance 1994
- Ayuntamiento de Coria del Río 1993
- Ayuntamiento de El Ejido 1985
- Ayuntamiento de Estepona 1983.

- Ayuntamiento de Lucena 1994
- Ayuntamiento de Puerto Real 1974.
- Ayuntamiento de Rincón de la Victoria 1990.
- Ayuntamiento de Tarifa 1994.
- Ayuntamiento de Utrera 1994.

A este respecto el Decreto 74/1996, de 20 de Febrero, prescribe que los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes aprobarán Ordenanzas Municipales sobre ruidos y vibraciones (art. 2).

En la elaboración de Planes Generales de Ordenación Urbana es obligado y necesario introducir los criterios ambientalistas, pero no como un añadido más al proceso de planificación, sino como integrante o esencia del mismo, es decir, elaborar Planes de Ordenación Urbana con un contenido ambiental, y dentro de los criterios ambientales la consideración de la prevención del ruido como un factor importante.

En este sentido, cada vez más, las Ordenanzas Municipales sobre protección del Medio Ambiente contra Ruidos regulan, entre las normas para la prevención del ruido en el medio ambiente urbano, que en los trabajos de Planeamiento Urbanístico y de Organización de Actividades y Servicios Públicos deberán contemplarse su incidencia por ruidos sobre el medio urbano, al objeto de la adopción de las posibles soluciones que proporcionen un mayor nivel de vida. Igualmente, en los proyectos de construcción o reforma de inmuebles, se requiere la inclusión de un estudio justificativo de que la protección acústica proporcionada por sus elementos constructivos es suficiente para acomodarse a las prescripciones contempladas en las Ordenanzas Municipales, teniendo en cuenta su uso, ubicación y condiciones de entorno.

Análogamente, en los proyectos de instalaciones de actividades industriales, comerciales, de servicios, de hostelería, recreativos y de espectáculos, se incluirá un estudio de ruidos en el cual se establecerán las medidas correctoras necesarias para que se garantice el cumplimiento de lo establecido en las Ordenanzas.

El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas faculta a los Ayuntamientos a señalar, para las actividades calificadas, el lugar adecuado para su emplazamiento, teniendo en cuenta lo que aconsejan las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, proximidad del vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En este sentido, es importante lo previsto por el Ayuntamiento de Huelva con la elaboración del Mapa Acústico de la ciudad, aunque no se ha llevado a la práctica.

El municipio está facultado para determinar los emplazamientos de las actividades que puedan ser molestas por ruido, evitando con ello la proximidad

a las zonas residenciales. Pero es necesario que este principio sea también a la inversa y no se permitiera la construcción de viviendas o centros docentes en las proximidades de actividades ruidosas ya existentes.

Parecidos efectos a los que va dirigido la declaración de zonas saturadas en los Municipios ya examinados, se podrían alcanzar con la regulación específica mediante Ordenanza municipal de distancias mínimas y otras limitaciones para las actividades reguladas en el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en evitación de molestias derivadas del ejercicio de las mismas (como ha efectuado el Ayuntamiento de Zaragoza) y en nuestra Comunidad Autónoma contempla el Ayuntamiento de San Fernando en su Ordenanza sobre Actividades Inócuas modificada por acuerdo plenario de 30 de Septiembre de 1994.

En dicha Ordenanza se regularían los límites y condiciones a imponer a las actividades recreativas u otros establecimientos de pública concurrencia en evitación de molestias derivadas del ejercicio de las mismas, por la excesiva proximidad o concentración en el espacio de este tipo de usos, evitando de esta forma efectos aditivos que suponen un deterioro apreciable de la calidad de vida o del medio ambiente.

En relación con lo anterior, el Ayuntamiento de Granada nos contestó a nuestras Resoluciones por lo que respecta al Planeamiento Urbanístico, comunicando que *"... la creación de zonas específicas de ocio para descongestionar de esa forma la zona de la movida. Asimismo y con respecto a lo ya existente, se pretende crear una Ordenanza que regule distancias y superficies y se modifiquen los cuadros de compatibilidades de usos, definidos actualmente en dicho plan, fijando nuevos niveles de compatibilidades"*.

Como medidas complementarias de los instrumentos normativos aprobados, los Ayuntamientos utilizan otros medios para dar a conocer a los vecinos las medidas previstas para evitar la producción de molestias por ruidos y otras circunstancias por el funcionamiento de actividades recreativas. De entre ellas, citamos las siguientes:

PUERTO REAL (Cádiz):

Campañas Informativas y/o preventivas.

Bando de Alcaldía dando a conocer los contenidos fundamentales de la Ordenanza de Ruidos.

Fomento e incentivación de iniciativas empresariales encaminados al establecimiento de lugares de ocio para la juventud.

CÓRDOBA :

En época estival, actuaciones especiales en zona de la movida.

Reuniones periódicas (mensuales) con Asociación de Empresarios para cumplimiento con el máximo nivel de eficacia las prescripciones y requisitos del RAMINP.

Reuniones (4 al año) de la Junta Local de Seguridad.

Campañas e iniciativas de concienciación y colaboración de propietarios de establecimientos y usuarios.

#### MALAGA:

Bando de la Alcaldía que establece unas disposiciones para controlar las molestias producidas por establecimientos públicos y actividades recreativas.

#### JAEN:

Bando de la Alcaldía, como consecuencia de las molestias que se le ocasionan a los vecinos por parte de aquellas personas que hacen uso para su esparcimiento y consumo de bebidas.

#### SEVILLA:

Bando de la Alcaldía sobre las molestias producidas por "la movida".

Dispositivos especiales en zonas de afluencia de jóvenes.

#### BAILEN ( Jaén):

Posible limitación del horario de noche de las actividades recreativas y domésticas en la época estival.

#### GRANADA:

Existencia de un teléfono especial, en funcionamiento las 24 horas, que recibe por parte de la Policía Local las denuncias por las molestias ocasionadas por ruidos excesivos.

Comprobación exhaustiva por los Servicios Técnicos de la insonorización de los locales.

Actuaciones específicas en zonas de "movida".

En estudio la aprobación de una Ordenanza que regule distancias y superficies y se modifiquen los cuadros de compatibilidad de usos, definidos actualmente en el PGOU, fijando nuevos niveles de compatibilidades.

Existencia de un Catálogo de Bares, con datos sobre ubicación, titular, denominación, denuncias, actuaciones, etc...

#### JEREZ (CADIZ) Y VELEZ-MALAGA (MALAGA):

Bando de la Alcaldía disponiendo medidas, para garantizar derecho al medio ambiente, sobre insonorización de locales, prohibición de venta de bebidas alcohólicas para su consumo en la vía pública, regulación de responsabilidad titulares de establecimientos y horarios.

### **III.3.3. Administración Provincial (Las Diputaciones Provinciales).**

En relación con el enunciado del epígrafe, esta Institución, siempre ha pretendido incentivar desde su esfera funcional, unas relaciones interadministrativas, en la materia, atemperadas por el principio de coordinación.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Administración Local, los Municipios, a los que el Ordenamiento Jurídico vigente otorga o confiere competencias decisivas en la prevención y control de actividades clasificadas bajo cualquier denominación del catálogo de establecimientos públicos y actividades recreativas, no siempre están dotados de suficientes recursos económicos y de suficientes medios personales y materiales que les permitan asumir plenamente el ejercicio de las competencias que les corresponden en orden a la policía administrativa de las referidas actividades, garantizando el derecho a la protección de la salud (art. 43 de la Constitución) y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45).

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) en el art. 55 d), establece que en sus relaciones recíprocas las Administraciones Públicas deberán prestarse en sus propios ámbitos la cooperación y asistencia que otras Administraciones pudieran solicitarles para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

En la legalmente establecida tarea de cooperación interadministrativa, es donde las Diputaciones Provinciales deben representar un preponderante papel, toda vez que a las Provincias la Ley de Bases de Régimen Local les asigna, como fines propios y específicos, el garantizar la solidaridad y el

equilibrio intermunicipales en su ámbito territorial, asegurando la prestación integral y adecuada de los servicios municipales.

Además en el artículo 36 LRBRL, y como competencia propia de las Diputaciones, aparece la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, que puede concretarse -en esta materia- y es de importancia capital para los municipios rurales, en la cooperación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias -art. 30.5 del Texto Refundido de Régimen Local (en adelante TRRL)- y cuantos asesoramientos jurídicos o técnicos -art. 30.6.b) TRRL- sean requeridos en una materia en la que por su marcado acento técnico, tan necesaria es la colaboración.

Es indudable que los problemas en materia de ruidos generados por establecimientos recreativos, en los pequeños municipios rurales, serán prácticamente irresolubles sin tan necesaria cooperación.

En parecidos términos se pronunció la Ley 11/1987, de 26 de Diciembre, por la que la Comunidad Autónoma, que tiene competencias para regular en materia de régimen local, dentro del marco de la legislación básica del Estado, reguló las relaciones de la Administración Autónoma con las Diputaciones Provinciales, estableciendo unos principios generales de actuación de las mencionadas Diputaciones en el ámbito territorial de la Comunidad.

En tal sentido, el Título I de la Ley autonómica citada se dedica a regular las competencias propias de las Diputaciones y a articular los principios sobre los que se ha de basar la necesaria cooperación, colaboración con los Municipios y la asistencia a los mismos.

En nuestro estudio hemos pretendido detectar el grado de cumplimiento de aquel deber básico competencial de las Diputaciones, el alcance y los cauces, modos y formas en las que se gestiona, articula y lleva a cabo el mismo.

Por ello, y teniendo en cuenta la experiencia obtenida por esta Institución en varias quejas tramitadas, en que intervinieron estas Corporaciones Provinciales, fue por lo que se pulsó la opinión sobre su grado de intervención en la materia.

Lo anterior con objeto de determinar las posibles carencias o deficiencias y proponer una serie de medidas o modificaciones en la articulación de los instrumentos en los que se materializan la cooperación y colaboración con los Municipios y la asistencia a los mismos, sobre todo en un momento en el que tras la entrada en vigor de la Ley 7/1994, de 18 de Mayo, de Protección Ambiental, se asigna a los municipios una decisiva intervención en el procedimiento de Calificación Ambiental de las actividades como las de cafeterías, bares, restaurantes, pubs, discotecas y salas de fiesta, salones

recreativos, etc., que son los que producen las molestias más cotidianas a los ciudadanos.

Desde la entrada en vigor de la Ley, una vez desarrollada reglamentariamente la misma, los Municipios se verán obligados a una valoración de las repercusiones medioambientales de las actividades, del tipo de las mencionadas, a través del trámite de concesión de licencias municipales, lo que sin duda les exige una mayor dotación económica y de medios personales y materiales, así como una mayor y más adecuada cualificación del personal que desempeñe las funciones para llevar a cabo el ejercicio de las potestades administrativas municipales en la materia.

En la nueva situación, las Diputaciones, por lo que al campo de nuestro estudio se refiere, están llamadas a desempeñar una labor importante, y a este respecto, se ha recogido expresamente en el Decreto 297/1995, citado.

Para proceder a considerar o analizar cuál fuera la situación actual, se elaboró un cuestionario o protocolo de preguntas, que se incluye en Anexo al presente estudio, que nos permitiera obtener la información básica definidora de la situación actual.

A grandes rasgos los cuestionarios remitidos a los responsables provinciales venían a indagar en tres aspectos fundamentales en relación a la colaboración, cooperación y asistencia señaladas en materia de tramitación y control de actividades clasificadas. Estos aspectos eran:

- Existencia o no del servicio específico y año de constitución y forma, en su caso, así como grado de utilización.
- Medios personales y materiales de que estuviera dotado valorando la idoneidad de los mismos, así como su distribución orgánica.
- Determinación del procedimiento mediante el cual se llevaban a cabo la colaboración, la cooperación y la asistencia a los municipios en esta materia, así como la valoración de su eficacia y adecuación.

En lo que se refiere al primer punto de que centró nuestra investigación, llama principalmente la atención el hecho de que no sea hasta fechas recientes cuando se está procediendo a la creación de servicios específicos por las Diputaciones.

Con antelación a los dos últimos años, los servicios que tenían establecidos las Entidades Provinciales para la asistencia y cooperación, se prestaban por unidades más amplias y generales no específicas.

La asistencia a los municipios de esta forma genérica se viene prestando por las Diputaciones mediante aquellas unidades, desde 1985 y años siguientes, salvo algunas, en fecha más reciente (Jaén desde 1991).

No obstante, la prestación de la misma mediante unidades ad hoc para materia medioambiental o de regulación y control de actividades clasificadas, se viene prestando desde los últimos años en otras Diputaciones. Así en el año 1991 lo crea la Diputación de Huelva y en 1995 la de Córdoba, sin embargo el resto de las Corporaciones Provinciales no tiene en funcionamiento este servicio específico.

En cualquier caso, sea cual fuere la forma en que se ha creado la unidad correspondiente para prestar el servicio (de carácter general o de forma específica) y, sea cual fuere la fecha de creación, lo cierto es que el grado de utilización del mismo por los municipios varia según las provincias. Por ejemplo, con referencia a 1994 en la de Almería fueron aproximadamente 300 las peticiones, en las de Córdoba y Cádiz el número de peticiones de ayuda técnica y asistencia en materia de actividades clasificadas fue de 185 en la primera y de 174 en la segunda. En la provincia de Granada fueron 120 las peticiones en ese sentido.

El resto de provincias está bastante alejado de las cifras anteriores. Así, en la provincia de Huelva fueron 55 las peticiones, en la de Málaga 30 y en las de Jaén y Sevilla no facilitaron el dato.

Respecto al segundo de los puntos merecedores de nuestra atención, los medios personales y materiales, el servicio se presta en unos casos con medios propios, en otros con medios adscritos a otros servicios provinciales.

La distribución en uno u otro grupo de las Diputaciones Provinciales, viene a coincidir con la distribución según la naturaleza del servicio (específico o general).

En general, las Diputaciones consideran que los medios personales y materiales con que cuentan para atender las peticiones de ayuda técnica y de cooperación y colaboración en la materia son insuficientes. Así, la de Huelva tiene en proceso de ampliación ambos tipos de medios (sobre este aspecto ya se formularon resoluciones a dicha Diputación en un problema de ruidos de una Discoteca en el Municipio de Cabezas Rubias, **queja 92/1392**); la de Málaga considera necesario aumentar los medio materiales; Córdoba considera necesario aumentar los medios personales, concretamente, dotarse de Ingenieros Técnicos; Cádiz, igual que Jaén desean ampliar la dotación de Ingenieros técnicos y de medios materiales, Almería incide también en la necesidad de aumentar la dotación de medios materiales y medios personales, si bien nos llama la atención que en su planteamiento no incluya la necesidad de dotación de puestos de Ingenieros Técnicos. Respecto de Granada no suministraron datos sobre medios personales (aunque también detectamos un defectuoso funcionamiento del servicio en tramitación de **queja de oficio 93/2198** ante el Ayuntamiento de Gójar-Granada); por su parte la Diputación de Sevilla tampoco remitió información.

La forma de organizar el servicio es concentrado en la capital de la Provincia, en el caso de Málaga y Jaén. El resto de provincias, excepción hecha de Sevilla, que no facilitó datos, presentan una distribución u organización

desconcentrada, existiendo zonas o comarcalizaciones y unidades centrales en la capital.

Por último, en relación con el tercer punto objeto de nuestra atención, esto es el procedimiento para prestar la ayuda y colaboración interesadas y la eficacia del mismo poniendo de manifiesto si es adecuado o no, debemos señalar que las Diputaciones requieren que se efectúe petición expresa de los municipios y contestar expresamente a las mismas, accediendo o no a ella.

Llama la atención el hecho de que la Diputación de Granada, que manifiesta haber establecido una Ordenanza fiscal al efecto, exige al municipio el que haya petición escrita y se acredite haber abonado la tasa prevista en la Ordenanza.

Las Diputaciones generalmente no llevan a cabo un seguimiento de la colaboración o ayuda que prestaron, salvo petición expresa del Ayuntamiento.

Finalmente se debe resaltar lo que se considera una pronta y eficaz respuesta por parte de las Diputaciones a las peticiones de ayuda técnica y colaboración que les dirigen los Ayuntamientos en la materia, pues salvo que deban confeccionar algún proyecto, en la mayoría de los casos el plazo en el que se atiende la petición oscila desde la semana (Cádiz y Jaén) hasta las dos semanas (el resto), quedando en casos de urgencia reducido el plazo máximo en que se prestará la ayuda a dos o tres días, según algunas Diputaciones con carácter inmediato según otras; sin embargo la experiencia que obtenemos de las quejas tramitadas es de falta de celeridad en la prestación del servicio.

#### **III.3.4. Administración Autonómica (Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Gobernación).**

En esta materia la Administración de la Comunidad Autónoma tiene asumidas competencias de protección del medio ambiente así como transferidas en relación con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que en base a disposiciones propias se determinen los horarios de cierres de espectáculos y establecimientos públicos.

Así, concretamente la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene asumida la competencia de protección del medio ambiente respetando la legislación básica del Estado, tal como dispone el artículo 15.1.7º, así como en materia de régimen local según el art. 15.3, ambos del Estatuto de Autonomía.

Mediante el art. 35 del Real Decreto 698/1979, de 13 de Febrero, fueron transferidas a la Junta de Andalucía las competencias que al Estado atribuía el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Por otra parte, la Junta de Andalucía, por Orden de 14 de Mayo de 1987, determinó los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos.

Nuestra intervención ante la Administración Autonómica se ha centrado en la petición de informes a los órganos administrativos competentes en materia de prevención, control y policía de locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, conforme se indica en el apartado I.2, exponiéndose en este apartado los datos facilitados por las Delegaciones de Gobernación de las provincias respectivas y por la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente o las Direcciones Provinciales de la misma, como consecuencia de peticiones de información que desde la Institución se habían efectuado en la tramitación de diversas actuaciones iniciadas de oficio sobre la materia.

#### A) DELEGACIONES DE GOBERNACION.

Para mejor exposición de los datos obtenidos se incluyen los mismos en cuatro cuadros desglosados por municipios capitales de provincia y con referencia a las distintas variables a que hacía alusión nuestras peticiones de informe a las Delegaciones de Gobernación, separando los datos facilitados por años cuando se ha producido aquella distinción en lo concerniente al ejercicio de la actuación.

<b>Nº DE EXPEDIENTES DE INFRACCIONES DE HORARIOS DE CIERRE</b>					
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>AÑO 1991</b>	<b>AÑO 1992</b>	<b>AÑO 1993</b>	<b>AÑO 1994</b>	<b>AÑO 1995</b>
ALMERIA	55	2	81	139	122
CADIZ	4	1	12	40	4
CORDOBA (1)	50	45	64	51	1
GRANADA	164	374	218	176	153
HUELVA	6	11	3	33	4
JAEN	3	24	0	19	24
MALAGA	31	139	380	99	163
SEVILLA (2)	112	107	1	2	6

(1) A partir del 1 de Mayo de 1994, dejan de instruirse en dicha Delegación los expedientes como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/92, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

(2) En los años 1993, 1994 y 1995, además se remitieron al Ayuntamiento, respectivamente, 39, 1 y 2 denuncias en la materia.

<b>INTERVENCIONES EN FORMA SUBSIDIARIA ANTE LA INACTIVIDAD MUNICIPAL</b>					
MUNICIPIOS	AÑO 1991	AÑO 1992	AÑO 1993	AÑO 1994	AÑO 1995
ALMERIA	4	2	0	0	0
CADIZ	Sin datos	5	0	0	0
CORDOBA (3)	9	8	0	0	0
GRANADA	Sin datos	Sin datos	17	16	8
HUELVA	Sin datos	5	0	1	0
JAEN (1)	Suma total años: 1991 y 1992: 23		1	0	0
MALAGA (2)	0	0	0	0	0
SEVILLA (2)	0	0	0	0	0

(1) No se facilita desglose anual (1991 y 1992).

(2) Considera adecuada la actuación municipal, limitándose a remitir las denuncias al Ayuntamiento.

(3) No constan datos dignos de mención en años 1993, 1994 y 1995

<b>Nº DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR LA COMISION PROVINCIAL DE CALIFICACION DE ACTIVIDADES</b>					
MUNICIPIOS	AÑO 1991	AÑO 1992	AÑO 1993	AÑO 1994	AÑO 1995

ALMERIA (1)	108	123	63	64	0
CADIZ (2)	3	3	-	-	-
CORDOBA	29	27	32	63	47
GRANADA	57	74	63	82	88
HUELVA	15	22	28	35	20
JAEN	18	28	20	18	13
MALAGA (1)y (3)	179	196	1.118	709	0
SEVILLA (4)	1	0	0	0	0

(1) A partir del año 1995, asunción de competencia de Calificación Ambiental por el Ayuntamiento, en base a la entrada en vigor de la Ley 7/1994.

(2) No facilitan datos.

(3) Los datos de 1993 y 1994, se refieren a todo tipo de actividades calificadas.

(4) Desde el año 1991 el Ayuntamiento de Sevilla no ha remitido ningún expediente para calificación por la Comisión Provincial, tramitándolos según el Real Decreto 2816/82.

<b>PERIODICIDAD DE LAS REUNIONES DE LA COMISION</b>	
MUNICIPIOS	
ALMERIA	MENSUAL
CADIZ	MENSUAL
CORDOBA	QUINCENAL
GRANADA	QUINCENAL
HUELVA	QUINCENAL
JAEN (1)	MENSUAL
MALAGA	MENSUAL

(1) Excepcionalmente con carácter semanal

Asimismo, significamos datos referentes a municipios de la Provincia de Cádiz considerando su elevado número de habitantes:

a) JEREZ DE LA FRONTERA

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: 13

b) Año 1992: 19

c) Año 1993: 15

2) Denuncias presentadas: 2, resueltas con el Ayuntamiento.

b) ALGECIRAS

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: 7

b) Año 1992: 38

c) Año 1993: 17

2) Denuncias presentadas: 7, resueltas con el Ayuntamiento.

c) SAN FERNANDO

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: 6

b) Año 1992: 1

c) Año 1993: 1

2) Denuncias presentadas: 7, resueltas con el Ayuntamiento.

d) SANLUCAR DE BARRAMEDA

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: Sin datos

b) Año 1992: 22

c) Año 1993: 1

2) Denuncias presentadas: 3, resueltas con el Ayuntamiento.

e) PUERTO DE SANTA MARIA

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: 1

b) Año 1992: 2

c) Año 1993: Sin datos

2) Denuncias presentadas: 11, resueltas con el Ayuntamiento.

f) LA LÍNEA

1) Expedientes por incumplimiento de horarios:

a) Año 1991: Sin datos

b) Año 1992: 4

c) Año 1993: 1

2) Denuncias presentadas: 1, resuelta por la Delegación.

(\*) En el ámbito territorial integrado por los Municipios reseñados, se han tramitado 81 expedientes (año 1993), ante la Comisión Provincial de Calificación de Actividades.

## B) AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE.

Las Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente nos contestaron exponiéndonos actuaciones concretas que las mismas llevaban a cabo en las capitales de provincia y grandes poblaciones a las que hacían referencia nuestras actuaciones de oficio.

Por sintetizar la amplia documentación que por las mismas y por la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente se nos remitió, podemos resumir y englobar las actuaciones en dos tipos:

- Actuaciones genéricas: Las Direcciones Provinciales intervinieron en el trámite calificadorio de las diversas actividades cuya apertura se solicitaba, colaborando en la realización de las inspecciones solicitadas a las actividades, remitiendo las denuncias, una vez informados los hechos, a los Ayuntamientos y al Delegado de Gobernación correspondiente y proponiendo medidas correctoras como anclaje de equipos y maquinaria, limitadores acústicos, etc.

En general, tal tipo de actuaciones se considera que es el asignado por la normativa autonómica para la tramitación y calificación de las actividades sometidas al procedimiento de apertura del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

- Actuaciones específicas: Realización de 3 cursos encuadrados en el marco del Programa de Información y Sensibilización Medioambiental de Pequeñas y Medianas Empresas, en colaboración con las Cámaras de Comercio de Sevilla y Cádiz, y en colaboración con el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Granada.

Asimismo la celebración de una conferencia para funcionarios municipales y de la Diputación de Almería, en relación con las actividades clasificadas.

### **III.3.5. Administración Central del Estado.**

Los Gobiernos Civiles tienen competencia residual y subsidiaria, respecto del funcionamiento de lo establecimientos públicos, en el ejercicio de atribuciones como la vigilancia y control de asistencia de menores a determinados establecimientos públicos y el consumo de alcohol y estupefacientes.

Por tanto la problemática descrita exige actuaciones de cooperación entre todas las Administraciones Públicas implicadas.

Incluso a nivel estatal existen aspectos conectados con la problemática, como la normativa sobre edificación y la fiscal, que requerirían un tratamiento específico sobre estos establecimientos de ocio y diversión. A este, respecto, un control más riguroso de la ejecución de los materiales empleados para insonorizar, es una de las medidas que contribuirían a reducir las molestias por ruidos.

Finalmente significar, que efectuamos, en relación con esta problemática, las siguientes consideraciones:

- En relación con las medidas preventivas y de control de la denominada "movida" en materia de seguridad ciudadana, resulta necesaria una actuación más coordinada de la Policía Local con la Policía Nacional, existiendo un órgano, la Junta Local de Seguridad, cuya constitución y funcionamiento están previstas en la Ley Orgánica 2/86 de 13 de Marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 54). A este respecto, concluimos que, cualquier policía puede ser requerido para solucionar determinados conflictos en esta materia, en base a lo establecido en el art. 38.3 a) en relación con el art. 53.1.i) de la citada Ley 2/86.

En relación con la última consideración hemos constatado que durante los últimos meses se viene prestando una mayor atención policial a las zonas de concentración y esparcimiento en Sevilla, mediante una actuación coordinada entre el Cuerpo de la Policía Nacional y el de la Policía Local.

- La Ley 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece medidas de acción preventiva y vigilancia para asegurar la convivencia pacífica y el desarrollo con normalidad de actividades, así como de actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia.

- En el marco de este órgano, cabría incorporar a sus reuniones, según nos han manifestado algunos representantes municipales, al Juez Decano o Ministerio Fiscal para conocer el alcance y problemas que se plantean en vía jurisdiccional con las denuncias de incumplimiento de normativa en la materia.

#### **III.4.- Posición de Asociaciones de vecinos y de representantes de empresas del sector.**

El Defensor del Pueblo Andaluz, de forma coherente con la convicción que mantiene la Institución sobre la necesidad de dar la máxima participación posible a los sectores sociales implicados y afectados en el tratamiento de la problemática que la contaminación acústica y su prevención y control comportan, convocó a reunión de trabajo con Asesores de la Oficina a representantes de la Confederación de las Asociaciones de Vecinos de

Andalucía por una parte y, por otra, al Presidente de las Asociaciones Provinciales de Empresarios de Salas de Baile y Discotecas de Sevilla y Secretario de la Federación Andaluza de Asociaciones Provinciales de Empresarios de Salas de Baile y Discotecas.

La finalidad pretendida con la convocatoria efectuada a ambas entidades asociativas, al margen de la genérica de conceder la mayor participación social en el tratamiento del problema, antes señalada, era la de contar con las aportaciones y opiniones de los sectores sociales afectados para tener una visión de conjunto y tratar de armonizar en lo posible las propuestas y resoluciones que pudiéramos adoptar con los bienes jurídicos a proteger y los intereses y derechos en conflicto.

Desde el punto de vista de quien realiza un estudio o informe que, como el presente, corre el riesgo de resultar impregnado de connotaciones meramente teóricas, el contar con la visión que del problema puedan tener los grupos y asociaciones afectadas, al margen de constituir, reiteramos, una forma de participación social, resultaba un valioso instrumento de aportación de conocimientos basados en la praxis o realidad cotidiana, en la prevención, control y tratamiento de la contaminación acústica producida por los establecimientos y actividades del sector que puede entrañar riesgos para la protección de la salud y para el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para la persona y para el logro de una mejor calidad de vida.

Así, tanto a la Confederación de las Asociaciones de Vecinos de Andalucía como a la de Asociaciones Provinciales de Empresarios de Salas de Baile y Discotecas, se les convocó para tratar los protocolos abiertos de cuestiones a que se hace referencia en el apartado 1.2 (metodología) y que se incluyen en los Anexos de este Informe.

El protocolo de cuestiones formulado a los representantes de las Asociaciones de Vecinos tenía por objeto determinar el grado de participación que, desde las Administraciones Públicas, se dispensaba o concedía a aquéllas en aspectos de formulación y elaboración de proyectos de normas, reglamentaciones y planes municipales en la materia. También se preguntaba la participación que se les concedía o permitía en los órganos municipales creados al efecto.

Igualmente se les planteaba la posibilidad de que efectuaran una valoración sobre la normativa reguladora actualmente vigente y sobre la actuación que las Administraciones Públicas, tanto la Local, en general, como la Autonómica, están llevando a cabo en el tratamiento del problema.

Por último se les planteaba la posibilidad de manifestar su punto de vista sobre la regulación de la participación ciudadana en aspectos relativos a medio ambiente y sobre la posibilidad de adoptar medidas instrumentales para intentar la solución al conflicto de intereses y derechos subyacentes como pudiera ser la creación de polígonos de ocio, dejándoles abierta la opción de que manifestaran cualquier otra opinión que considerasen conveniente en relación a las materias tratadas.

Por lo que se refiere a los representantes de las Asociaciones Provinciales de Empresarios de Salas de Baile y Discotecas, nuestro protocolo de cuestiones a tratar incluía, igualmente, aspectos tendentes a determinar la participación que, a las asociaciones del sector, se daba por las Administraciones Públicas a la hora de elaborar la normativa reguladora municipal y autonómica en su caso; así como cuestiones tendentes a conocer la valoración que las asociaciones del sector tienen de la actuación por parte de los órganos administrativos competentes en el ejercicio de funciones de policía administrativa, en relación con las actividades recreativas.

Por último se les preguntaba la posibilidad de que valoraran aspectos materiales de aquella policía administrativa como pudieran ser la supervisión y control de proyectos técnicos de las actividades, valoración de las medidas de insonorización y su cumplimiento o no, valoración sobre la normativa de horarios y sobre categorías y clases de establecimientos, valoraciones sobre la tramitación de licencias y sobre la posible creación de polígonos de ocio, ofreciéndoles la posibilidad de que efectuaran cualesquiera otras manifestaciones que consideraran conveniente aportar.

Como resumen de lo manifestado por una y otra asociación se puede concluir, en este apartado, lo siguiente:

- La participación que por los órganos de las Administraciones Públicas se otorga a las asociaciones expresadas, tanto en la elaboración de normativa como en la adopción de medidas instrumentales concretas y puntuales para paliar los problemas, es variada según la Administración de que se trate.

Entre las Entidades Locales, las hay que promueven y fomentan la inscripción de Asociaciones en el Registro Municipal respectivo y otras no, permitiendo además la participación de asociaciones vecinales en los Consejos Municipales de Medio Ambiente.

En la Administración Autonómica, la Confederación de Asociaciones de Vecinos está representada en el Consejo Andaluz de Medio Ambiente y en el Consejo de Ordenación y Planificación del Territorio.

Por lo que a las Asociaciones de Empresarios de Salas de Baile y Discoteca se refiere, han detectado en ocasiones buena disposición de las Autoridades Municipales cuando se trata de actuar conjuntamente para buscar soluciones; no obstante en el caso de denuncias formuladas, no se suele actuar, según ellos, ni por los Ayuntamientos ni por los Delegados de Gobernación.

- La gestión administrativa la valoran los representantes de las mencionadas Asociaciones como deficiente por las siguientes causas, en las que hay una práctica coincidencia: estructura administrativa inadecuada, descoordinación, lentitud en la tramitación de expedientes, falta de vigilancia preventiva, etc.

- En lo concerniente a la adecuación o no de la normativa reguladora para las Asociaciones de Vecinos, no viene representado principalmente por la falta de una normativa adecuada; consideran que ésta puede ser válida, pero no se

aplica con rigor, además indican que hay que lograr un equilibrio de intereses, especialmente en el tema de horarios.

En cambio para los representantes de los empresarios del sector Salas de Baile y Discotecas, es necesario un nuevo Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos con un adecuado catálogo de establecimientos, evitando el intrusismo que se produce cuando establecimientos que obtienen licencia para actividad tipo "chiringuito" instalan música, ponen pista de baile y luces y funcionan como una discoteca al aire libre, incumpliendo, con tal forma de actuar sus propietarios, las condiciones de la licencia de apertura concedida.

Asímismo, consideran que se hace necesario una nueva regulación reglamentaria del régimen de horarios más adecuada a las necesidades reales.

- Finalmente en cuanto a la posible promoción y fomento de zonas o polígonos de ocio como alternativa, el posicionamiento de ambas Asociaciones fue distinto. Para los representantes de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía, aun cuando no se oponían a la creación de tales zonas, condicionaban su fomento y promoción a que ello no supusiera generar un fenómeno de marginalidad, que se podría producir al forzar a la juventud a trasladarse al extrarradio de las ciudades para disfrutar de su tiempo de ocio, con los consiguientes problemas de inseguridad y riesgo que el hecho conlleva (accidentes de tráfico, violencia, drogas, etc); por ello, acentuaban la necesidad de realizar primeramente una labor educativa y preventiva, antes de adoptar medidas de aquel tipo.

- Los representantes de los empresarios del sector Salas de Bailes y Discotecas en cambio, consideraban que como solución o alternativa era buena y estaba dando resultado en muchos casos.

### **III. 5 . Actuaciones y experiencia del D.P.A ante la problemática planteada.**

#### **II.5.1. Consideraciones generales**

La incidencia de estas actividades sobre el medio ambiente urbano resulta indudablemente acentuada en una Comunidad como la andaluza, en la que existe una proliferación de establecimientos de hostelería, ocio y diversión, en cualquier núcleo de población por pequeño que sea.

En este asunto se plantea la existencia de un conflicto de intereses y derechos, que pueden resultar incompatibles, por el uso irregular, incorrecto e incivilizado de uno de ellos el derecho al ocio y diversión; pero que sin duda, el abuso de ese derecho que puede provenir de un comportamiento falto de educación, viene generado por un cambio de costumbres y hábitos en algunos grupos sociales, que durante los fines de semana buscan un escape a sus problemas, así como una forma de divertirse, de alternar. A nuestro juicio debería debatirse

con éstos la significación de tales hábitos y el modo genuino y hasta autónomo de los canales y vías de expresión de las actuales formas de diversión.

De esta problemática se hace eco la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en un gran número de quejas sustentadas por entidades ciudadanas o colectivos de propietarios cuyos domicilios se ven rotos en su intimidad familiar, su descanso interrumpido, cuando no impedido por la contaminación acústica grave, repercutiendo incluso en el ejercicio adecuado del derecho al trabajo por la falta de descanso adecuado.

También los medios de comunicación se hacen eco, con relativa frecuencia, de los problemas ambientales y sociales planteados por estas actividades recreativas de ocio y diversión.

En este punto emerge la importancia de compaginar adecuadamente los intereses contrapuestos y de dotar de una normativa autonómica ajustada a la realidad actual y comprensiva de todas las circunstancias y elementos que confluyen.

Los efectos perjudiciales y, en casos extremos, nocivos, se producen, de forma cotidiana, no sólo sobre los vecinos, y público de los establecimientos, sino también sobre las personas empleadas y /o propietarios de los mismos que se ven sometidos a un exceso de decibelios.

En lo referente a actividades clasificadas, la gran mayoría de las quejas obedecen a un mismo patrón, esto es, los vecinos de las viviendas cercanas a las actividades nos denuncian las molestias, básicamente por ruidos, y algunas por humos y olores, que se derivan del funcionamiento de establecimientos recreativos; principalmente son Discotecas, Pubs, etc, aunque también se percibe un aumento de quejas en las que denuncian molestias por otro tipo de actividades como supermercados, garages, talleres de diversa índole, etc.

La mayor parte de las denuncias inciden en las molestias causadas por los ruidos que se derivan de la falta de adecuación de los locales en lo referente al aislamiento acústico que exige la normativa vigente.

Los focos productores de la contaminación acústica radican en dos:

- El exceso de decibelios que emiten los aparatos de música del local.
- El ruido que producen los clientes bien en el interior del local o en sus proximidades.

Se trata de un fenómeno que degrada la calidad de vida urbana e intimidad de las personas, y que por tanto tiene una enorme repercusión social. Las causas de estas quejas se sitúan, en tres puntos principales:

- existencia de una normativa obsoleta y confusa en algunos aspectos (Reglamento de Actividades Clasificadas y Reglamento de Espectáculos Públicos).

- tolerancia, pasividad y falta de rigor de los Ayuntamientos, y en su defecto, de las Delegaciones de Gobernación en aplicación de la normativa vigente.

- carencia de suficientes medios técnicos y personales en los Ayuntamientos más grandes y ausencia de ellos en los pequeños, que exige una más eficaz asistencia y mejor coordinación de los servicios asistenciales de las Diputaciones Provinciales y Agencia de Medio Ambiente, en su caso.

Un hecho que, en general, se observa en las quejas es que los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo Andaluz cuando ya han agotado los cauces amistosos con los propietarios o empleados de los establecimientos y la vía administrativa ante el Ayuntamiento y Agencia de Medio Ambiente. En sus escritos se denota, generalmente, una angustia por las graves molestias que vienen padeciendo durante largo tiempo, y también la decepción por la inhibición o tolerancia municipal a veces, y otras por la escasa efectividad de las medidas municipales para solucionar el problema.

### III.5.2. Locales de Actividades Recreativas.

A iniciativa del Defensor del Pueblo Andaluz se desarrollaron en 1991 unas reuniones en la Delegación de Gobernación de Sevilla, al objeto de estudiar y evaluar los problemas derivados de las molestias ocasionadas por establecimientos de ocio y diversión (bares, pubs...) en el Municipio de Sevilla, en consideración a las diversas quejas formuladas por Asociaciones de vecinos y particulares al Defensor del Pueblo Andaluz.

A dichas reuniones se convocaron representantes de la Delegación de Gobernación, Áreas Municipales de Medio Ambiente, Urbanismo y Policía Local, así como de la Delegación del Gobierno en Andalucía. En las cuatro reuniones celebradas se concretó, en síntesis, lo siguiente:

- La primera reunión se celebró el día 22 de Enero de 1991. En este primer contacto se expuso la problemática suscitada en cada Servicio Municipal, en la Delegación de Gobernación y respecto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto al ejercicio de las funciones correspondientes asignadas.

- La segunda reunión tuvo lugar el 5 de Febrero de 1991, entregándose por los representantes del Area Municipal de Medio Ambiente un documento, elaborado conforme a lo acordado en la primera reunión, donde se propone la adopción de unas medidas a corto plazo y otras a más largo plazo, así como actuaciones complementarias de otros organismos competentes. En dicha reunión, en general se manifestó la falta de medios personales y deficiencias observadas para el ejercicio de las competencias atribuidas a las distintas Administraciones Públicas, y así:

\* Delegación de Gobernación: no disponen de personal adecuado para el control, vigilancia y sanción, por incumplimiento de horarios de cierre de establecimientos (principalmente para la ejecución de sanciones y para realizar las inspecciones en horario nocturno).

\* Ayuntamiento, (Area de Medio Ambiente y Disciplina Urbanística): lentitud en la tramitación administrativa de los expedientes sancionadores y falta de medios personales para hacer un seguimiento continuado de la adecuación de las actividades a la licencias concedidas.

\* La Policía Local: Argumentaba insuficiencia de personal para dedicarse a estas tareas de vigilancia y ejecución de medidas sancionadoras.

\* Policía Nacional: el representante de la Delegación del Gobierno alegaba falta de coordinación entre ambos Cuerpos Policiales en cuanto a la prestación de servicios por llamadas telefónicas de ciudadanos.

- Posteriormente mantuvimos otras dos reuniones los días 8 de Abril y 8 de Mayo de 1991, en las que se continuó cambiando impresiones sobre las medidas, y soluciones posibles. En la última reunión se decidió suspender los contactos hasta la constitución de la, entonces, nueva Corporación Municipal.

En base a la documentación obtenida y a través de las quejas tramitadas, decidimos formular **Recomendaciones** a la Alcaldía del Ayuntamiento de Sevilla, al Delegado de Gobernación y al Delegado de Gobierno de Andalucía, en la **queja de oficio 91/241**.

Posteriormente, la situación generalizada de la problemática en nuestra Comunidad Autónoma, motivó la tramitación de otras quejas de **oficio** ante los restantes Ayuntamientos de capitales de provincia, y el inicio de varias quejas de **oficio** ante todos los municipios de más de 50.000 habitantes para intentar analizar globalmente la problemática.

Nuestra intervención también se ha centrado en las competencias asignadas a los Delegados de Gobernación, en temas como: control de horarios de cierre (considerando que muchos de los ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de cierre), sustitución de actuaciones municipales, en caso de inactividad de los Ayuntamientos en sus funciones de vigilancia y sancionadoras, calificación de actividades como Presidentes de las Comisiones Provinciales de Calificación, etc. También hemos actuado ante la Dirección General de Política Interior por su competencia sobre la normativa de actividades recreativas y consumo de bebidas alcohólicas (**queja de oficio 93/2608**).

Asimismo, hemos intervenido ante la Presidencia de la Agencia de Medio Ambiente para sugerir la elaboración de normativa autonómica en materia de ruidos y confección de Mapas Acústicos en municipios, como medida complementaria de la ordenación urbanística (queja de **oficio** 93/1431).

La labor de la Institución, tras las investigaciones oportunas que permiten la constatación de las irregularidades, ha consistido en remitir a las Administraciones, **Recordatorios** de deberes legales, **Sugerencias** y **Recomendaciones**, que dieron lugar, en muchos casos, a la adopción de medidas concretas, como son, la imposición de multas, aplicación de medidas correctoras, cese de la actividad, clausura de las instalaciones, etc.

Sin embargo, en algunos casos la pasividad y tolerancia de los Ayuntamientos en la intervención administrativa para el control del ruido de estas actividades es patente y, a la vez, hasta una concesión, para los comportamientos sociales incivilizados e irregularidades administrativas detectadas por esta Institución.

A los citados Ayuntamientos, en el curso de la tramitación de los expedientes de queja antes referidos, se les ha formulado **Recomendaciones** que transcribimos, concretadas en la adopción de las siguientes medidas:

*"1.- Medidas organizativas:*

*-Extremar el cumplimiento de los principios de coordinación y eficacia administrativa que deben informar la actuación de todas las Administraciones Públicas (Art. 103.1 de nuestra Constitución y Art. 6.1 de la Ley de Bases de Régimen Local).*

*Dicha coordinación y eficacia se debe manifestar, tanto en las relaciones intermunicipales, como de los servicios municipales con la Administración del Estado y de la Junta de Andalucía, sin merma de la autonomía reconocida en el Art. 137 de la Constitución.*

*A este respecto, el Art. 55 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local refleja las relaciones normales y necesarias de coordinación al objeto de conseguir una mayor objetividad en la actuación administrativa; por su parte, el Art. 62, reconoce a las entidades locales su participación o integración en los procedimientos actuales conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, aunque la resolución final se atribuya a una de estas dos Administraciones (así, las sanciones por incumplimiento de horarios de cierre en establecimientos públicos).*

*Igualmente, el Art. 4.1.d), de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:*

*«Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».*

*De otra parte, estimamos que la puesta en marcha y ejecución de las medidas y actuaciones propuestas requieren los medios personales y materiales adecuados (incremento de puestos de trabajo, informatización, sonómetros...), cuya valoración corresponde a ese Ayuntamiento, en base a las disponibilidades presupuestarias y prioridad de objetivos municipales. A este respecto, sugerimos la creación y dotación de una Unidad de*

*Información para efectuar tareas de información a ciudadanos sobre denuncias, tramitación de licencias, y aspectos formales y normativos (a través de modelos normalizados), con lo que podría conseguirse una mayor eficacia en la tramitación de los expedientes y más rapidez en su resolución evitándose dilaciones para subsanar documentación o cualquier requisito no cumplimentado por el interesado.*

*Además de la anterior Recomendación en cuanto a medios materiales y personales de carácter técnico-administrativos, nos permitimos sugerir que se estudie la provisión de plazas de la plantilla de la Policía Local en el número de plazas que se estime necesario en función de las disponibilidades presupuestarias, sin perjuicio de que se extremen por los servicios municipales competentes las actuaciones preventivas en los expedientes de concesión de licencias de apertura de establecimientos dedicados a estas actividades.*

*En relación con las medidas preventivas y de control de la "movida" en materia de seguridad ciudadana, resulta necesario una actuación más coordinada con la Policía Nacional, existiendo un órgano, la Junta Local de Seguridad, cuya constitución y funcionamiento están previstas en la Ley Orgánica 2/86 de 13 de Marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Art. 54). A tales efectos, la Ley 1/1992, de 21 de Febrero, ya citada, establece medidas de acción preventiva y vigilancia para asegurar la pacífica convivencia y el desarrollo con normalidad de actividades, así como de actuaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia.*

*En el marco de este órgano cabría incorporar a sus reuniones, según nos han manifestado algunos representantes municipales, al Juez Decano o Ministerio Fiscal para conocer el alcance y problemas que se plantean en vía jurisdiccional con las denuncias de incumplimiento de normativa en la materia.*

## *2.- Medidas normativas:*

*- Modificar la Ordenanza Municipal de referencia contemplando los siguientes aspectos:*

*a) Regulación de la declaración de zona saturada por acumulación de ruidos, pudiéndose declarar por la Alcaldía, e implicando la suspensión en la concesión de nuevas licencias de aquellas actividades originadoras de la saturación; así como, en los casos de cambio de titularidad de establecimientos con equipos de reproducción sonora, se deberá aportar certificación técnica acreditativa de que se han dotado las medidas correctoras*

adecuadas. Entre estas estimamos que, como mínimo, hay que exigir las siguientes:

\* Vestíbulo de entrada con doble puerta, que garantice en todo momento el aislamiento necesario en fachada.

\* Equipo limitador de sonido ajustable y precintable, con relé de corte de alimentación eléctrica para caso de sobrepasarse los niveles máximos de emisión autorizados en la Ordenanza Municipal.

\* Certificado técnico de cumplimiento en la práctica del aislamiento acústico proyectado.

b) La obligatoriedad de cierre de puertas y ventanas de los establecimientos como medida correctora, estableciendo su incumplimiento como infracción grave a la Ordenanza.

c) Establecer como causa agravante de las sanciones por infracciones en materia de exceso de ruidos el incumplimiento de los horarios de cierre.

d) Incluir que las actividades perturbadoras que funcionen sin licencia o incumplan límites acústicos, podrán motivar el desalojo de los locales y su precintado cuando se produzcan por el público congregado, o en su caso precintados los aparatos perturbadores; todo ello como medidas cautelares.

e) Recoger con carácter obligatorio, que en caso de rotura de precintos y otras sanciones municipales, se dará cuenta a los tribunales, si se estima que existen indicios de desobediencia o resistencia a la autoridad municipal.

f) Efectuar una regulación sobre sistemas sonoros de alarmas.

g) Incluir normas sobre comportamiento de los ciudadanos en la convivencia diaria.

- Aprobar y difundir un Bando de la Alcaldía para completar aquellos aspectos más puntuales y acercar el contenido de los derechos y obligaciones reguladas en la misma a los ciudadanos promoviendo un clima de entendimiento entre las partes en conflicto.

Concretamente, dicho Bando de la Alcaldía, aprobado conforme al Art. 21.1.e de la Ley de Bases de Régimen Local, y Art. 41.13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen de las Corporaciones Locales), que debería estar constreñido al recordatorio del derecho vigente en la materia (fundamentalmente, el Reglamento de Actividades Molestas,

*Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, y Reglamento General de Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto, así como la Ley 1/92, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana), y a la publicidad de las obligaciones creadas en las Ordenanzas Municipales (a los propietarios y usuarios), o al desarrollo de cualquier actividad ejecutiva prevista por las propias Ordenanzas.*

*Al objeto de concienciar a los jóvenes de los perjuicios que causa la llamada "movida juvenil", por los ruidos nocturnos y demás molestias derivadas, sería conveniente mantener reuniones con Asociaciones Juveniles, Asociaciones de propietarios de locales y Asociaciones de vecinos; con ellos se incrementaría una participación necesaria para resolver la problemática planteada, concienciando sobre el respeto a los bienes y derechos de los ciudadanos.*

*- Aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico adecuados, para prevenir los ruidos y demás efectos colaterales procedentes o derivados de la afluencia masiva de personas a los establecimientos o concentración en las vías públicas.*

*A este respecto, la fijación de limitaciones para concesión de licencias de obras para locales potencialmente contaminadores en zonas residenciales, y con mayor rigor, en zonas saturadas de estos establecimientos, son soluciones previstas en algunos Ayuntamientos, y aplicadas en otros; igualmente la fijación de criterios que regulen las distancias y características que deberán reunir los locales de suministro y venta de bebidas alcohólicas, así como la venta y consumo de las mismas en la vía pública.*

*En este sentido hemos formulado Recomendación a la Consejería de Gobernación para que se regule mediante normativa autonómica procedente, en defecto de Ordenanza Municipal reguladora.*

### *3.- Medidas funcionales.*

*- El RAMINP prevé un control municipal permanente sobre la marcha de la actividad de que se trate, que puede variar en función de motivos internos (ineficacia de medidas correctoras aplicadas u otras similares), o por motivos externos (variaciones en el contorno del local, por aproximación de nuevas edificaciones, etc). Pues bien, éste control municipal debe mantenerse activo y no sufrir paralizaciones injustificadas.*

*- Clausurar las actividades desarrolladas sin licencia, pues ello no integra una sanción, es simplemente una consecuencia que deriva de la falta de control municipal previo, necesario para la*

*comprobación de que aquella actividad no lesiona los intereses que el ordenamiento protege en esta materia. Se trataría de restablecer la legalidad conculcada.*

*- Prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en el exterior de los establecimientos recreativos y otros establecimientos autorizados para su venta (supermercados, tiendas de bebidas, Kioscos, etc...), salvo en aquellos supuestos especiales debidamente autorizados, y con sujeción a los horarios de cierre legalmente establecidos. A estos efectos, se podría considerar responsable de estas infracciones al titular del establecimiento que permita la salida al exterior de las bebidas, ya sean en botellas o vasos; todo ello mediante la aportación de las pruebas indiciarias pertinentes.*

*- Velar, durante el horario nocturno, por los ruidos provocados por grupos estacionados en las vías públicas consumiendo o no bebidas alcohólicas, así como que las motocicletas y ciclomotores no invadan las aceras e impidan el paso de peatones y, en su caso, la aglomeración de personas, en las vías urbanas, que obstaculice o impida la circulación de vehículos, sobre todo de servicios de urgencia (ambulancias, bomberos, ...) o de otros servicios municipales obligatorios.*

*- Extremar el control sobre el cumplimiento del horario de cierre de locales de ocio y diversión, considerando que ya resulta bastante amplio y permisivo el horario fijado en la Orden de 14 de Mayo de 1987 de la Consejería de Gobernación. A estos efectos, considerando la escasa cuantía de las multas que cabe imponer mediante sanción municipal, sería más conveniente, sobre todo en casos graves o reincidentes, remitir las denuncias al Delegado de Gobernación, para que resuelva imponiendo sanciones de mayor cuantía que sea efectiva, para impedir que se repita la infracción, esto es, que tenga efectos disuasorios.*

*Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de las competencias atribuidas en la materia a los Ayuntamientos en virtud de la ley 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.*

*En relación con lo anterior, hemos efectuado Recomendación a la Consejería de Gobernación.*

*- Potenciar los servicios policiales en horario nocturno para el control de los ruidos, aplicando la figura del "cooperador necesario", mediante su regulación en la Ordenanza Municipal de referencia; a estos efectos cabría considerar a los titulares de actividades de ocio y alimentación que permitan la venta de bebidas alcohólicas combinadas o no, como responsables de las molestias que se produzcan por la consumición de los mismos*

*fuera del establecimiento o emplazamiento autorizado; incluyendo las aceras o vías públicas.*

*En esta línea se ha trasladado Recomendación a la Consejería de Gobernación para que se promuevan por Ley Autonómica, la adopción de medidas normativas adecuadas.*

*- Efectuar comprobaciones periódicas del cumplimiento de los Decretos de clausura y precintado de establecimientos. En caso de incumplimientos y rotura de precintos, la reposición de la medida sancionadora se debería ejecutar a costa del infractor, mediante su regulación en la Ordenanza correspondiente.*

*- Realizar comprobaciones preventivas antes de autorizar el inicio de la actividad, sobre el adecuado nivel de insonorización de los locales.*

*Asímismo, una posible solución a fomentar por ese Ayuntamiento, al menos en los meses de climatología más benigna, es la desviación y concentración de establecimientos de ocio y diversión, a lugares alejados suficientemente de las viviendas (polígono o zona lúdica), medida que debería intentarse su ampliación al resto del período anual, sin perjuicio de las consideraciones anteriormente reseñadas sobre este aspecto.*

*En definitiva, estimamos que las medidas organizativas, normativas y funcionales, recomendadas, deben facilitar la actividad comercial generadora de empleo, aunque sea a escala pequeña, considerando la actual coyuntura social y económica, conforme al Art. 38 de la Constitución, pero haciéndola compatible con otros bienes y derechos reconocidos en la Constitución, como el medio ambiente (Art. 45); la salud (Art. 43); la intimidad personal y familiar (Art. 18); la propiedad (Art. 33) y la tranquilidad pública y convivencia social, que en la medida que resulte alterada, incidiría en el valor orden público".*

A estas resoluciones hemos recibido respuestas con distintos grados de colaboración (se reseñan en el aptdo. IV) y contenido, comunicándonos, en general, los Ayuntamientos la adopción de diversas medidas y dando cuenta de la ejecución de otras medidas propuestas por esta Institución.

### III.5.3. Vías públicas.

En los espacios exteriores, tales como calles, plazas, jardines, etc..., los focos de ruido provienen de actos circunstanciales como la entrada y salida del público de los establecimientos (una solución sería la obligación de disponer de vestíbulo de entrada con doble puerta en las actividades más contaminadoras).

Igualmente, la instalación de veladores en las calles o plazas, puede producir molestias nocturnas por ruidos de clientes, arrastre de sillas y mesas, limpieza,

etc... (la limitación de horarios de funcionamiento según la situación urbanística de la actividad es una solución apuntada en Ordenanzas Municipales como la del Ayuntamiento de Sevilla). La instalación ha llevado incluso a la exigencia de un requisito imprescindible a acompañar a la solicitud, como es un escrito de los vecinos directamente afectados prestando su conformidad a la instalación de veladores: esta medida de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla la estimamos muy acertada y congruente con la participación de los afectados en la toma de decisiones.

Pero sin duda, en este aspecto lo más problemático, según la unánime información municipal obtenida, es el consumo de bebidas alcohólicas en la calle procedentes, en la mayoría de los casos, de locales públicos o establecimientos de alimentación, éstos últimos sin limitación horaria, concentrándose un gran número de personas.

Las posibles soluciones apuntadas en leyes autonómicas que prohíben estas actividades, así por ejemplo leyes autonómicas de Valencia o Castilla y León, han sido recogidas en algunas Ordenanzas municipales y Bandos de Alcaldes; aunque es un problema difícilmente reprobable por el número elevado de personas aglomeradas y los efectos negativos que se pueden derivar. En cualquier caso, no cabe pensar en una solución solamente policial de este problema, sino más bien, de un conjunto plural y coordinado de las medidas aquí citadas y otras posibles.

Sobre todo los fines de semana, asistimos a una nueva cultura del ocio, de modo que para divertirse, es necesario el alcohol; en las zonas denominadas de la "movida nocturna" la oferta que tienen los establecimientos es básicamente la del alcohol; se bebe en la calle con ostentación.

Estos excesos de consumo de bebidas alcohólicas y de ocupación masiva de determinadas zonas de las ciudades producen molestias, suciedad, riesgo para la sanidad ambiental, y sus peores consecuencias llevan a escándalos y daños en el mobiliario urbano y en jardines; con ello sufre y se deteriora la convivencia, el sosiego y la tranquilidad ciudadana.

En cuanto al consumo de alcohol por menores, es evidente el aumento del número de menores, que consumen este tipo de bebidas aunque sea ocasionalmente (los fines de semana); asimismo se detecta un descenso de la edad de iniciación al consumo y la alta graduación de las bebidas alcohólicas, algunas mezcladas sin ningún control sanitario.

El fondo del problema abarca deficiencias educativas, falta de control familiar y ausencia de otras alternativas empresariales que oferten otra utilización del ocio, distinta y saludable.

Pues bien, en muchos locales y establecimientos públicos de diversión (bares, pubs, discotecas...) se permite la entrada, se expenden y consumen bebidas alcohólicas a menores de 16 años pese a estar expresamente prohibido por el Reglamento General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (art. 60), aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto.

Además la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana tipifica (art. 26.d) como infracción leve «la venta o servicio de bebidas alcohólicas a menores».

En disposiciones legales de otras Comunidades Autónomas, se aborda la cuestión estableciendo la prohibición de servir o permitir el consumo de bebidas alcohólicas a los menores de 16 o 18 años que accedan a los establecimientos o espectáculos regulados en dichas normas. Así la Ley Foral 2/1989, de 13 de Marzo, de Navarra o la Ley 2/1991, de 18 de Febrero, de Valencia, ambas reguladoras de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Esta situación obedece, en gran medida, a la falta de una conciencia cívica responsable de los propietarios de establecimientos y, de una inaplicación rigurosa de la normativa existente por parte de las autoridades competentes tanto estatales, autonómicas como municipales; aunque fundamentalmente son las dos últimas Administraciones citadas, las más afectadas.

Además de esta falta de rigor en la aplicación de la ley, entendemos que existen lagunas normativas en la materia, cuando el consumo se produce no es en el interior de los establecimientos sino fuera de ellos en las plazas, vías públicas, jardines, etc, y muchas veces su venta se efectúa por supermercados, tiendas de alimentación, kioskos, etc.

A este respecto, el Ayuntamiento de Puerto Real nos informaba:

*"En consecuencia creemos que sería necesario instrumentar una Ordenanza Municipal que regule el consumo de bebidas (alcohólicas o no) en la vía pública, excepto en los lugares autorizados y habilitados para ello, en base a:*

*\*El control de la competencia desleal.*

*\*El orden circulatorio y la seguridad que puede verse afectada por la aglomeración.*

*\* Por salvaguardar los intereses de los menores.*

*\* El equilibrio entre el derecho al ocio y el derecho al descanso".*

También, el Ayuntamiento de Cádiz nos comunicó lo siguiente:

*"Importante problema también lo constituye la actividad desarrollada por las Tiendas de Alimentación, que amparadas en el Real Decreto Ley 2/85 de Medidas de Política Económica que dispone la libertad de horario, permite tener abierto hasta altas horas de la madrugada, dispensando bebidas envasadas "litronas", concentrándose los consumidores en las inmediaciones de la vía pública, siendo estas situaciones una de las fuentes principales de molestias, respecto a ello esta Autoridad Municipal, ha ensayado diversas medidas tales como obligar a cerrar a*

*horas determinadas, inspecciones sanitarias rigurosas, etc., no obstante se hecha en falta una regulación específica del comercio, por quién tiene la competencia sobre ello; Junta de Andalucía, y una determinación clara de la clasificación de estos establecimiento".*

Responsables de Policía Local de distintos Ayuntamientos nos han comunicado que se detectan ciertas picarescas para eludir el control de la infracción, como la consistente en la compra de bebidas alcohólicas por mayores de edad que luego las entregan o comparten con menores.

Como se ha indicado en el aptdo. III.3.B. f) en algunos Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma se han aprobado Ordenanzas municipales reguladoras en la materia o se han dictado Bandos por la Alcaldía.

El Ayuntamiento de Madrid aprobó primero, y puso en práctica después, una Ordenanza municipal prohibiendo sacar consumiciones de los bares y beber en calles, plazas y lugares públicos. El texto legal contenía un cuadro de sanciones. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid declara la nulidad de la Ordenanza en base a los principios de tipicidad y legalidad que debe presidir el derecho sancionador; la Ley formal, no las Ordenanzas, es la única que puede tipificar conductas y hechos sancionables, que pueden concretar y definir las normas reglamentarias. De confirmarse la Sentencia por el Tribunal Supremo, los Ayuntamientos, en éste y otros aspectos referentes a normas de convivencia, vecindad, policía y buen gobierno, pueden quedar inermes. Por ello, al no contemplar adecuadamente la regulación de éstos hechos con las debidas garantías jurídicas, el tratar de erradicar el consumo de bebidas de los espacios públicos, está encontrando serios problemas a nivel jurídico.

Al respecto, esta Institución entiende que los Municipios cuentan con títulos competenciales suficientes para adoptar medidas normativas que protejan los derechos que confluyen en esta problemática, especialmente la sanidad ambiental, conforme establecen la LRBRL y la LGS.

Asimismo, en algunas disposiciones municipales se regula la figura del "cooperador necesario", como instrumento para el control de los ruidos por los servicios municipales en horario nocturno; a este respecto, en las Ordenanzas Municipales en materia de ruidos de los Ayuntamientos de Sevilla, Málaga, Almería, Algeciras y Dos Hermanas, se recoge dicha figura como medio de control del consumo de bebidas en las vías públicas; considerando al titular de la actividad de ocio (y alimentación en el caso del Ayuntamiento de Sevilla) como responsable por cooperación necesaria de las molestias que se pudieran producir al vecindario; análogamente se recoge en Bandos de la Alcaldía de Jerez, Linares o Vélez-Málaga, así como en la Ordenanza reguladora de actividades comerciales e industriales inócuas del Ayuntamiento de Cadiz.

En relación con lo anterior, entendemos que la medida puede ser eficaz para corregir estas conductas, aunque la aplicación de dicho instrumento deberá efectuarse sin perjuicio de las debidas garantías jurídicas de los titulares de los establecimientos afectados.

Por citar un ejemplo, dice el art. 13 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) lo siguiente:

*"Cuando una actividad de ocio favorezca la presencia de público al aire libre, en una zona pública o privada, y se produzcan molestias al vecindario por generar un nivel sonoro que, superando el ruido de fondo procedente del tráfico sea superior a los máximos admitidos en los artículos 7 y 8, el titular de la misma se considerará autor por cooperación necesaria de las molestias, y como tal le será de aplicación el régimen sancionador establecido en esta Ordenanza".*

Por tanto, por lo que se refiere al ámbito local creemos necesario instrumentar unas Ordenanzas Municipales que regulen el consumo de bebidas en la vía pública, con el objetivo de alcanzar los siguientes aspectos:

-Controlar la competencia desleal.

-La circulación y seguridad ciudadana afectada por las aglomeraciones masivas.

- La salubridad pública.

- Protección de los menores.

- Compaginar pacíficamente el derecho al ocio y al descanso.

Pues bien, para limitar este consumo abusivo de alcohol por los menores y jóvenes, se requieren no sólo medidas preventivas más amplias de las actuales (prohibición en los locales de espectáculos y actividades recreativas), sino también extender la prohibición de venta a otros establecimientos así como poner límites a la publicidad de las bebidas alcohólicas en cuanto afecten a los menores.

Asimismo podría resultar oportuno que una ley autonómica regule y tipifique este tipo de conductas y costumbres que producen consecuencias negativas en la convivencia diaria, al afectar al ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a la salud (art. 43), al medio ambiente (art. 45), y a la intimidad familiar (art. 18).

Ya existen Comunidades Autónomas como las de Navarra y Cataluña pioneras en este avance normativo, junto con otras como País Vasco y Asturias. En estas leyes se enfoca mejor el problema en base a las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en relación con la materia sanitaria o la política juvenil, que vez de como lo hace la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (LOSC).

Esta normativa autonómica andaluza, entendemos que, debe contemplar como objetivo particular, la protección de los niños y jóvenes, que constituyen un

grupo social sometido a un riesgo más elevado, y vulnerable a la influencia del entorno.

Las medidas que debería prever la futura normativa autonómica, deben abarcar aspectos preventivos, de educación sanitaria y de concienciación social sobre los efectos nocivos del alcohol, al mismo tiempo medidas sancionadoras de conductas permisivas e inductoras hacia la venta y consumo de bebidas alcohólicas a menores de edad; a este respecto estimamos que podría ser conveniente elevar el límite de edad (actualmente 16 años) prohibiendo la venta, suministro o dispensación, gratuita o no, de bebidas alcohólicas a personas menores de 18 años, de modo que coincida con la mayoría de edad reconocida.

A este respecto, esta Institución ya expresó su posición en la tramitación de la **queja de oficio 93/936**, sobre venta y consumo de tabaco y bebidas alcohólicas en centros docentes.

Es cierto que el problema social planteado es complejo, y además concurren competencias autonómicas (espectáculos públicos, política de juventud y menores, sanidad, medio ambiente, etc.), diversas competencias municipales (fundamentalmente protección del medio ambiente, salubridad pública, urbanismo, etc), e incluso competencias estatales cuando se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana, tráfico de estupefacientes, etc.

Pues bien, esta Institución entendió (**queja de oficio 93/2608**) que nuestra Comunidad Autónoma tiene título habilitante para aprobar una ley sobre Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, fundamental para hacer una distribución de competencias más satisfactoria que la contenida en la Ley Orgánica 1/1992; además sería el marco idóneo para resolver con detalle las competencias municipales y posibles delegaciones competenciales a los Ayuntamientos que hagan más eficaz la actuación administrativa y recojan aquellas peculiaridades propias de nuestro ámbito autonómico, por vía de una descentralización administrativa.

En definitiva, la posición del Defensor del Pueblo Andaluz va más lejos de la prohibición de la venta y consumo de bebidas alcohólicas en locales de pública concurrencia a menores de edad; habría que adoptar otras medidas en la futura ley de actividades recreativas y espectáculos públicos o en otra específica dictada en base a competencias autonómicas asumidas en materia sanitaria o de política de juventud, menores, etc..., que sirva para promocionar de forma activa hábitos saludables, conforme se indica más adelante.

En esta materia, además de las quejas reseñadas, en el apartado 1.2 (Metodología), incide, especialmente, la **queja de oficio 93/2608**, en la que en base a las anteriores consideraciones se formuló una **Recomendación** a la Consejería de Gobernación, que reproducimos literalmente, por resultar más explicativa de su contenido:

*"Elaborar una Ley autonómica en desarrollo de competencias sanitarias, de juventud o menores y utilización del ocio, que limite*

*el consumo de alcohol por los menores y jóvenes, conteniendo medidas preventivas y de educación sanitaria, y de concienciación social sobre los efectos nocivos del alcohol; al mismo tiempo que medidas sancionadoras de conductas permisivas, inductoras y ejecutoras hacia la venta, suministro y consumo de bebidas alcohólicas a menores de 18 años (al menos para las bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales), que es la edad que estimamos debe marcar una especial protección de las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto que para los menores de 16 años la limitación de venta y consumo de alcohol debe ser más riguroso.*

*En relación con esta problemática resulta necesario que en la futura normativa autonómica se subsanen las lagunas existentes en la normativa estatal y recoja la dispersión de normas reglamentarias aplicables. Asimismo, la prohibición de venta de productos etílicos a menores de 18 años se debe extender a almacenes de alimentación, supermercados, drugstore o tiendas minoristas de cualquier clase, máquinas automáticas o en las calles.*

*En este punto sobresale la práctica habitual de que tiendas de alimentación venden bebidas alcohólicas, incluso combinadas o preparadas, y paradójicamente, sin estar sometidas a régimen de horarios especial.*

*A este respecto, estimamos que dichos establecimientos de alimentación, muchos de ellos autorizados para despachar pan, leche, repostería u otros productos de primera necesidad, se benefician de su ubicación y libertad de horario en las zonas de la "movida", y promueven efectos negativos de la misma con la venta y consumo abusivo de alcohol sobre todo en la vía pública.*

*En la normativa se deben establecer limitaciones a la publicidad y promoción de bebidas alcohólicas.*

*Finalmente, cabría regular mediante normativa autonómica, las distancias mínimas que deban cumplirse para la instalación y apertura de establecimientos de venta y consumo de bebidas alcohólicas, solamente en aplicación en tanto no cuente el municipio con la Ordenanza Municipal reguladora, así como la venta y consumo de las mismas en las vías públicas".*

A principios del año 1995, nos contesta la Consejería de Gobernación, tras elevar el expediente a la titular del Departamento.

La valoración ante la respuesta recibida la concretamos del modo siguiente:

- Se nos comunicó la existencia de un Borrador de Anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cuya aprobación se actualizaría la normativa básica para dotar a la Administración Autonómica y Local de los instrumentos legales para el ejercicio de las competencias que en esta materia le corresponden; también se estaba estudiando nuestra Resolución al objeto de incluir aquellas **Recomendaciones** que se considerasen oportunas.

- Asimismo, se nos informó sobre la intención de mantener reuniones con la Administración Central y Ayuntamientos, a fin de establecer y coordinar las medidas complementarias necesarias para una mayor efectividad en la solución de la problemática planteada.

#### III.5.4. Horarios de cierre.

En cumplimiento de las competencias transferidas en materia de espectáculos públicos a la Consejería de Gobernación, se aprobó la Orden de 14 de mayo de 1987, por la que se determinan los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos y se asigna la incoación de expedientes sancionadores a los respectivos Delegados de Gobernación.

Posteriormente, la Ley Organica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, subsanó la falta de cobertura legal del art. 81.35 del Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto, que venía proclamando reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo según Sentencia de este mismo Tribunal de 13 de Marzo de 1991, y asimismo ha ratificado el Tribunal Constitucional.

Varias consideraciones cabe efectuar en esta materia conforme exponemos a continuación:

- Los horarios de cierre de establecimientos destinados a facilitar el ocio o proporcionar divertimentos o consumiciones como objetivo inmediato o directo, deben ser objeto de una tutela especial por la Administración en cuanto al cumplimiento estricto del régimen establecido (STS 10 de Abril de 1992).

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Junio de 1990 declara que no es tampoco ocioso resaltar que en materia de espectáculos públicos, la actividad gubernativa se enmarca dentro de las funciones de policía que la Administración ha de desarrollar en ponderación del orden público más que mercantil, lo cual es determinante de la especial ordenación de que hablábamos con anterioridad y de que resulte netamente distinta de las medidas coyunturales adoptadas en materia de política económica, cuyo ámbito y proyección son diferentes.

- En la medida en que muchos ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de

cierre, el control de los horarios incide de modo importante en el control de los ruidos, con lo cual entendemos que los Delegados de Gobernación deben coadyuvar a paliar el problema y favorecer el normal descanso y sosiego nocturno de los vecinos, aplicando con rigor la repetida Orden, todo ello con la debida colaboración de los servicios municipales correspondientes.

A este respecto, existen sentencias (así STS 20 de Diciembre de 1993) que reconocen que las medidas restrictivas de horarios a establecimientos públicos adoptadas por los Ayuntamientos para corregir o evitar ruidos tienen su amparo en el art. 36 del RAMINP, siempre que estas medidas sean proporcionadas y congruentes a las circunstancias del caso, conforme al art. 84.2 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana se han producido discrepancias y problemas de interpretación sobre la Administración competente, para imponer sanciones en materia de horarios. En relación con lo anterior, es muy significativa la información facilitada por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María que nos decía, en síntesis lo siguiente:

- Las denuncias sobre infracción de horarios de cierre se remitían a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, así como otras por rebasar el aforo, prohibición de entrada a menores en establecimientos públicos, prohibición de expender bebidas alcohólicas a menores, carecer de autorización para la instalación y funcionamiento de aparatos musicales, etc.
- Por la Delegación de Gobernación se están devolviendo las denuncias alegando que la competencia es municipal y sólo en el caso de que la cuantía de la sanción a imponer exceda, en la propuesta de resolución, en cien mil pesetas, admiten el envío del expediente en tal fase para que el Delegado de Gobernación dicte la oportuna Resolución.

En cuanto a la Administración estatal, nos comunicó el citado Ayuntamiento que existían discrepancias a la hora de asumir el ejercicio de la potestad sancionadora; concretamente en resolución de 4 de abril de 1994, la Gobernadora Civil de Cádiz, consideraba entre otros aspectos lo siguiente *"a este respecto debe notarse que el artículo 2 de dicha Ley (se refiere a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana) recuerda, y con ello confirma como no podía ser menos, las facultades que a las autoridades locales "les corresponde, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas". Y que, junto a ello, al contemplarse el régimen sancionador específico que establece la propia LSC, en su artículo 29.2, se concreta la competencia sancionadora de los Alcaldes y concluía "En consecuencia, en lo sucesivo los Alcaldes en cuyos municipios esté constituida la Junta Local de Seguridad, habrán de abstenerse de cursar sólo al Gobierno Civil propuestas de sanción cuando la gravedad del caso haga pertinente sancionar con superior cuantía a aquélla a la que estén autorizados legalmente, instruyéndose el correspondiente expediente a tal efecto".*

Por tanto consideramos que se produce cierta ambigüedad en la delimitación competencial de la repetida LOSC, en la materia.

De los datos suministrados por las Delegaciones de Gobernación referidos a expedientes sancionadores, tramitados en los años 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995, relativos a los municipios capitales de provincia, y la información facilitada por los representantes municipales consultados se desprende, a nuestro entender, que la gestión procedimental de los expedientes tiene deficiencias, observándose:

- Excesivo tiempo para la resolución de los expedientes; por lo general más de 6 meses.

- Inadecuada calificación de las infracciones en materia de horario de cierre, al considerarse como leves, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos protegidos.

- Poca efectividad de las sanciones impuestas, pues o son de cuantía escasa, y/o no se ejecutan (no se cobran o no se aplican realmente), con lo cual quedan impunes conductas infractoras reiteradas.

- Falta de eficacia y coordinación entre Ayuntamientos y Delegación de Gobernación correspondiente, con carácter general; pues no se denuncian por la Policía Local u otros servicios municipales las infracciones de horarios de cierre. Así, en el Ayuntamiento de Jaén, nos manifestaron que la tramitación de estos incumplimientos los efectúa la Policía Local; o el Ayuntamiento de Sevilla, que nos informaba que la Delegación de Medio Ambiente no tiene competencias de ejecución en la materia, siendo la Delegación de Policía Local la que interviene al respecto, indicando expresamente: *"... la cuestión de los horarios de funcionamiento de los locales de ocio es algo que necesita una revisión urgente de la normativa, ya que la actual presenta enormes dificultades para su aplicación"*.

Apreciamos que el número de expedientes sobre infracciones horarias es bajo en relación con los incumplimientos reales que se producen, que a nuestro entender vienen a acrecentar el problema de ruidos por concentraciones de clientes en las proximidades de estos establecimientos hasta altas horas de la madrugada; es significativa la disparidad observada entre el número de expedientes incoados por las respectivas Delegaciones de Gobernación, así por ejemplo en el año 1992 mientras que la Delegación de Gobernación de Cádiz inició 1 expediente, la Delegación de Gobernación de Granada incoó 374 expedientes, o en el año 1995, la Delegación de Gobernación de Huelva instruyó sólo 4 expedientes, en tanto que la Delegación de Gobernación de Málaga inició 163.

Por tanto, los datos suministrados por las Delegaciones nos indican una descoordinada asunción del ejercicio de la potestad sancionadora después de la entrada en vigor de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Como consecuencia de lo anterior, hemos formulado en muchos expedientes de queja **Recomendaciones** a los Ayuntamientos en el sentido de que "se proceda a controlar el cumplimiento del horario de cierre de la actividad, incluyéndola en los planes de prevención o vigilancia a efectuar por la Policía Local para detectar cualquier infracción al régimen de horarios, denunciándose si se produjera alguna infracción e incoándose el correspondiente expediente sancionador, en virtud de lo establecido en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana."

Además, estimamos que pudiera ser revisable por amplia, la regulación horaria de los establecimientos recreativos que se contiene en la repetida Orden y además, ésta no efectúa una graduación del régimen de horarios más acorde con cada categoría de establecimientos. De este modo se posibilita que el horario de cierre se extienda en la mayoría de las actividades hasta las 3 de la madrugada durante los fines de semana.

A continuación exponemos un cuadro comparativo de los horarios máximos de cierre de determinadas categorías de establecimientos públicos según el régimen aplicable en varias Comunidades Autónomas:

CATEGORIAS	ANDALUCIA	CATALUÑA	PAIS VASCO	VALENCIA
Bares, cafeterías y similares	1 h.	2,30 h.	1,30 h.	1 h.
Bares musicales, pubs y similares	2 h.	2,30 h.	2,30 h.	5 h.
Discotecas y salas de fiesta.	4 h.	4,30 h.	4-4,30 h.	5 h.

A este respecto se reseña, de modo indicativo, el régimen de horarios de cierre de establecimientos públicos, así como otras prescripciones significativas contenidas en la normativa de las citadas Comunidades Autónomas:

A) PAIS VASCO.

(Orden de 11 de Febrero de 1988, modificada por Orden de 16 de Julio de 1993, del Departamento de Interior).

### **Local o Establecimiento Horario máximo de cierre**

Tabernas y bodegas . 24 h.

Cafeterías, bares cafés y degustacio

nes . 1.30 h.

Bares especiales, whiskerías, clubs, -

bares americanos pubs y disco bares (1). 2,30 h.

Salas de Fiesta de Juventud. (1) 22 h.

Discotecas. (1) 4 h.

Salas de Fiestas con espectáculos. (1) 4,30 h.

Salones recreativos. 22,30 h.

\* Los viernes, sábados y vísperas de festivos el horario de cierre de los establecimientos reseñados se incrementa en 1 hora, excepto las Cafeterías y bares-cafés que se incrementa en 30 minutos.

\* En los meses de Junio, Julio, Agosto y Septiembre, durante la Semana Santa, desde el 21 de Diciembre al 6 de Enero, el horario de cierre de los locales y establecimientos se incrementará en media hora.

\* Los locales no podrán ser abiertos antes de las seis horas, debiendo transcurrir entre el cierre y la apertura de los mismos un período de tiempo mínimo de cuatro horas, y de seis horas para las categorías reseñadas (1).

\* En los locales mencionados, a partir de la hora de cierre de los mismos, no se permitirá el acceso de ningún cliente, ni se expenderá consumición alguna, debiendo igualmente, en su caso, quedar fuera de funcionamiento tanto la música ambiental, como las máquinas recreativas, videos o cualquier aparato o máquina similar.

\* Llegada la hora establecida para el cierre, los locales deberán estar totalmente desalojados en veinte minutos, debiéndose poner en conocimiento de la clientela -Salas de fiestas, discotecas y cafés teatros- el cierre con quince minutos de antelación.

\* En determinados supuestos, podrá autorizarse horarios especiales (en zonas turísticas, para locales fuera del casco urbano o situados en aeropuertos y otros).

\* Los locales y establecimientos no podrán ser abiertos antes de las seis horas, debiendo transcurrir entre el horario máximo de cierre, sea éste efectivamente realizado o no, y la apertura de los mismos, un periodo mínimo de tiempo de seis horas.

## B) GENERALIDAD VALENCIANA.

(Orden de 27 de Diciembre de 1993, modificada por Orden de 30 de Diciembre de 1994, ambas de la Consejería de Administración Pública)

### **Local o Actividad Horario máximo de cierre**

Bares, restaurantes, cafés, cafeterías y similares. 1 h.

Pubs, cafés teatros, cafés cantantes, locales de atracciones. 2,30 h.

Salas de Fiestas, Discotecas, salas de Baile . 5 h.

Salones recreativos:

Tipo A. 24 h.

Tipo B. 1,30 h.

\* Establece para los locales o actividades incluidas en los Grupos correspondientes horarios de apertura y cierre, fijando un cuadro horario para invierno y otro de verano.

\* Desde el 1 de mayo al 30 de septiembre; Semana Santa y Pascua y del 22 de diciembre al 6 de enero (Navidad y Reyes), así como durante los viernes, sábados o vísperas de festivos, el horario de cierre de los establecimientos reseñados se incrementa en 1 hora.

\* A partir de la hora de cierre de los establecimientos se mantendrán las puertas de tal forma que no permitan el acceso de ningún cliente, no se expondrá consumición alguna y deberá igualmente, en su caso, quedar fuera de funcionamiento tanto la música ambiental como las máquinas recreativas, videos o cualquier aparato o máquina similar.

\* Llegada la hora establecida para el cierre, los locales y establecimientos deberán estar totalmente desalojados en veinte minutos. Entre el cierre y la apertura deberá transcurrir un periodo mínimo de cuatro horas.

\* La Consejería de Administración Pública podrá autorizar ampliaciones de horario a los establecimientos situados en carreteras, aeropuertos, estaciones de servicios, estaciones de ferrocarriles o lugares análogos, por razón de las necesidades, o bien por la de los trabajadores nocturnos, así como a los que, por sus condiciones técnicas de insonorización, aislamiento, ubicación fuera de núcleos habitados u otras circunstancias similares, no sean susceptibles de causar molestias.

### C) GENERALIDAD DE CATALUÑA.

(Resoluciones de 10 de Mayo y 13 de Octubre de 1989, ambas del Departamento de Gobernación y Orden de 1 de julio de 1994, del citado Departamento).

#### **Local o Establecimiento Horario máximo de cierre**

Bares, bares-restaurantes y restaurantes 2,30 h.

Discotecas y salas de baile 4,30 h.

Bares musicales y tablaos flamenco. 2,30 h.

Salones recreativos. 22,30 h.

Establecimientos y Salas de fiesta de

juventud . 24 h.

\* Los establecimientos reseñados no podrán abrir en ningún caso antes de las 17 horas.

\* Los viernes, sábados y vísperas de festivos el horario de cierre de los establecimientos reseñados se podrá prolongar por un periodo de media hora.

\* A partir de la hora límite de cierre en los establecimientos no se permitirá el acceso de ningún cliente, no se servirá ninguna consumición y dejará de funcionar la música ambiental, es decir, finalizarán todas las actividades que se estén desarrollando y se encenderán todas las luces para facilitar el desalojo de los establecimientos o recintos que deben quedar vacíos de público en el plazo máximo de veinticinco minutos.

\* En el supuesto que se conceda autorización para la ampliación horaria establecida, ésta será de una hora, con independencia de la prolongación contemplada para los fines de semana y vísperas de festivos.

## D) COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCÍA.

(Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación).

### **Local o Establecimiento Horario máximo de cierre**

Bares, restaurantes, cafeterías, Taber-

nas y Salones de Juegos. 1 h.

Bares con licencia fiscal de categoría.

especial "A" y "B". 2 h.

Discotecas, tablaos flamencos, cafés-tea-

tro y Salas de Fiestas. 4 h.

Salones recreativos. 11 h.

\* Desde el 1 de Abril al 31 de Octubre, durante la Semana Santa y desde el 22 de Diciembre al 6 de Enero, el horario de cierre se prolonga en una hora.

\* Los viernes, sábados y vísperas de festivos, los establecimientos citados podrán terminar o cerrar una hora más tarde de los horarios establecidos.

\* A partir de la hora de cierre establecida, el responsable del local o de la organización del espectáculo público vigilará el cese de toda música, juego o actuación en el local, y no se servirán más consumiciones. No se permitirá, asimismo, la entrada de más personas y se encenderán todas las luces del local para facilitar el desalojo, debiendo quedar totalmente vacío de público media hora después del horario permitido.

\* Los establecimientos aludidos no podrán abrir al público antes de las 6´00 horas y en todo caso transcurrirá un mínimo de dos horas entre el cierre y la apertura.

\* Los Delegados de Gobernación podrán autorizar horarios especiales en determinados supuestos (en zonas turísticas, para locales fuera del casco urbano, establecimientos situados en aeropuertos, carreteras u otros lugares análogos).

Del examen del régimen de horarios existentes en la Comunidad Autónoma Andaluza se desprende lo siguiente:

- No contiene la normativa autonómica sobre horarios comerciales (Decreto 66/1994, de 22 de Marzo), previsión tendente a evitar que la venta de bebidas alcohólicas en determinada banda horaria, favorezca su consumo en las vías públicas, todo ello considerando los efectos negativos que se derivan (pese a su complejidad, este aspecto se ha revelado, en la actualidad, de gran importancia).
- La Orden de 14 de Mayo de 1987, establece un régimen horario similar al de las otras Comunidades Autónomas, aunque no comprende la variada tipología de establecimientos que actualmente funcionan (pubs, disco-bares, terrazas de verano...).
- Establece un periodo mínimo de tiempo entre el cierre y la apertura de tiempo insuficiente para que las molestias que se generen resulten atenuadas o no afecten al derecho al descanso de los vecinos. En relación con lo anterior sería conveniente que para los establecimientos potencialmente más ruidosos por la naturaleza de su actividad (Discotecas, Disco-bares, Salas de Fiestas...) y/o afluencia considerable de público, se estableciera un horario específico de apertura, de modo que se garantice el descanso por un periodo de tiempo suficiente y adecuado respecto del horario de cierre.
- Igualmente, se echa en falta una mayor coordinación de la Policía Nacional con la Policía Local en este tema que afecta a la seguridad, tranquilidad y pacífica convivencia. Concretamente, estimamos que la Unidad de Policía Nacional que ha sido adscrita a la Comunidad Autónoma podría quizás asumir, entre otras, las funciones de control y vigilancia y ejecución de las sanciones impuestas sobre horarios en colaboración con la Policía Local.
- En esta materia nos parece importante poder reducir los horarios para los locales que no tengan las condiciones de insonorización adecuadas, pues hay numerosos locales en los que por razones técnicas o constructivas resulta imposible su aislamiento acústico, o suponen unos elevados costos económicos, regulándose tal solución en la ley autonómica recomendada.
- Las infracciones por contravenir los horarios legalmente establecidos presupone una conducta ilícita y culpable del titular del establecimiento que, en consecuencia, y de acuerdo con el principio de responsabilidad personal e intransferible, aplicable en materia sancionadora, ya lo sea ésta penal (art. 27 y siguientes del Código Penal) ya lo sea administrativa (art. 130 de la Ley 30/1992) deberá soportar por sí y en exclusiva los efectos lesivos inherentes a la sanción que merezca y se le imponga, sin posibilidad de desplazarlos o transferirlos a otros sujetos, como no sea los limitados efectos indemnizatorios derivados de la llamada responsabilidad civil subsidiaria (arts. 116 y siguientes del nuevo Código Penal; 1902 y siguientes del Código Civil y 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).
- En este supuesto, si el titular afectado decide, en el ejercicio de sus derechos dominicales o empresariales, vender o traspasar el local para que otro empresario, al que no le ligen sospechas fundadas de connivencia fraudulenta, lo gestione y lo explote, es obvio que al nuevo titular no se le podrá

considerar subrogado ni vinculado al cumplimiento de una sanción dimanante de unos hechos lícitos que no cometió ni tenía la previa obligación legal de evitar o reparar.

- Toda sanción, por lo mismo que es personalísima e intransferible en los efectos lesivos que impone y obliga a soportar, deberá aplicarse de tal manera que evite en la medida de lo posible, que tales efectos lesivos incidan sobre terceros inocentes, causándoles unos perjuicios que no merezcan. A este respecto, la sanción de cierre de un establecimiento o la de la retirada de su licencia de apertura, que conduce al mismo resultado, y cuya imposición se deba exclusivamente a la ilícita conducta personal observada por su titular, deberá quedar sin efecto desde el momento mismo en que conste que dicho local ha sido adquirido o traspasado a tercero de buena fe que, previsiblemente, habrá de gestionarlo sin incurrir en los comportamientos ilícitos de su predecesor. Igual criterio interpretativo, y con iguales reservas y prevenciones, habrá que aplicar, obviamente, en el caso de que la adquisición o el traspaso se efectúen cuando aún no haya sido impuesta o confirmada la sanción de cierre y no se quiera sustituirla por otra.

En conclusión, a nuestro entender se trata de que las normas se cumplan voluntariamente y, en caso contrario, se hagan cumplir, actuándose con rigor y eficacia por las autoridades públicas competentes, utilizando los medios de ejecución forzosa previstos en el art. 96 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, todo ello con aplicación del principio de proporcionalidad y con las debidas garantías jurídicas.

La **Recomendación** dirigida por la Institución a la Consejería de Gobernación en la tramitación de la **queja 93/2608**, en este punto, se concretó en:

*"Extremar el control sobre el cumplimiento del horario de cierre de locales de ocio y diversión, considerando que ya resulta, a nuestro entender, bastante amplio y permisivo el horario fijado en la Orden de 14 de Mayo de 1987, de la Consejería de Gobernación.*

*A estos efectos, sería conveniente elevar las cuantías de las multas a imponer por sanción municipal, al objeto de que tenga efectos disuasorios; para que lo anterior sea efectivo resulta necesario que los expedientes sancionatorios se tramiten en un plazo corto y las sanciones se ejecuten con celeridad. A tales efectos, debería valorar esa Consejería la conveniencia de incrementar los medios personales y materiales necesarios para cumplir dichos objetivos".*

La respuesta recibida de la Consejería de Gobernación el 10 de Enero de 1995, decía:

*"Por esta Dirección General se ha confeccionado un Borrador de Orden que regule los horarios de apertura y cierre de los*

*espectáculos públicos y de las actividades recreativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual modifica, con carácter restrictivo los horarios establecidos en la vigente Orden reguladora.*

*Dada la repercusión económica que la entrada en vigor de la mencionada Orden puede tener en los sectores empresariales afectados por la misma, sobre todo en la hostelería y en el turismo, se ha creado una mesa de trabajo con la Confederación de Empresarios de Andalucía, así como se ha recibido informe sobre la misma de Asociaciones de Usuarios, a fin de ponderar todas las incidencias económicas y sociales que la referida orden pudiera ocasionar a su entrada en vigor".*

#### **IV.- GRADO DE COLABORACION DE LAS ADMINISTRACIONES INVESTIGADAS.**

En términos generales, el grado de colaboración prestado por las autoridades municipales en las actuaciones promovidas por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en la tramitación de este Informe, podemos considerarla como aceptable; en algunos casos, incluso, han respondido con rigor y con abundante información y las entrevistas realizadas han contado con el interés y preocupación exigible, dada la trascendencia que para dichos organismos merecía el estudio integral de esta problemática.

En muchos casos, se traslucía la preocupación y el deseo de que estas cuestiones se analizaran en profundidad, especialmente la aclaración del apoyo normativo necesario, la adecuación y necesidad de contar con los medios personales y técnicos apropiados y la coordinación de los organismos con competencias en la materia.

No obstante, hay que señalar que por parte de una minoría de Municipios, ha habido retrasos en las respuestas y emisión de informes, que en algunos casos han sido incompletos, a pesar de las gestiones realizadas desde esta Institución para obtener respuesta a nuestras Resoluciones, mediante los reiteros y las visitas efectuadas.

A tal efecto, sólo debemos lamentar que, aunque se nos ha facilitado la información solicitada, no ha habido respuesta expresa a nuestras Resoluciones por parte de los Ayuntamientos de Málaga, Huelva, Dos Hermanas, Algeciras, La Línea de la Concepción y Sanlúcar de Barrameda.

En sentido muy positivo, destacar los documentados informes recibidos de los Ayuntamientos de Cádiz y Granada y la colaboración prestada por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) quién respondió puntualmente las Resoluciones de la Institución sin necesidad de efectuar requerimiento ni actuación especial alguna.

Respecto a la colaboración prestada por otros organismos, debemos significar que nos dirigimos también a los responsables de las actualmente denominadas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente, y en su momento, Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente, así como a las Delegaciones de Gobernación. En uno y otro caso, contamos con la eficaz colaboración de los responsables provinciales tanto en la emisión de los informes solicitados como en la aportación de documentación que pudiera ser de interés.

Asimismo, la información recibida de la Dirección General de Política Interior de la Consejería de Gobernación, aunque hubo de ser reiterada fue bastante clarificadora por las previsiones normativas de la Administración Autonómica en la materia, salvo algún punto impreciso, tras cuya elevación de dichas actuaciones a la Consejera de Gobernación, -como máxima responsable de dicho Departamento- obtuvo, finalmente, la contestación solicitada permitiendo con ello dar por concluidas nuestras actuaciones.

Agradecemos, igualmente, las respuestas de las Corporaciones Provinciales consultadas -de la de Sevilla, no hemos obtenido la información solicitada- y las aportaciones de las Asociaciones de Vecinos y de los representantes de las Asociaciones de Empresarios de Salas de Fiestas y Discotecas.

## **V.- CONCLUSIONES.**

La problemática de la contaminación acústica urbana, aunque confluyen competencias de varias Administraciones Públicas, debe abordarse fundamentalmente desde el ámbito municipal al afectar directamente a la vida ciudadana. En relación con lo anterior constatamos el incremento de una sensibilización social ante el problema, especialmente por los vecinos directamente afectados, y una actitud positiva de muchos Ayuntamientos consultados que han adoptado diversas medidas para paliar la problemática.

No obstante, la competencia de la Administración del Estado (en materia de seguridad ciudadana) y de la Junta de Andalucía (en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas), debe ejercerse de modo coordinado con las competencias municipales para conseguir la máxima eficacia.

### **V.1. Cuestiones fundamentales que se detectan en la problemática en torno a los ruidos.**

1.- La incidencia del ruido que se produce dentro de los locales proviene fundamentalmente de aparatos musicales, máquinas de juego y público. La solución pasa necesariamente por la insonorización de los locales y cumplimiento del cierre de ventanas y puertas así como el adecuado aislamiento acústico de las viviendas.

Consideramos la necesidad de que por las Corporaciones Municipales que dispongan de la Ordenanza sobre Ruidos y Vibraciones, se aprueben unas normas de desarrollo de la misma en donde se contemplen, entre otros aspectos, la regulación concretada para un control permanente de ruidos en

establecimientos públicos por limitadores acústicos. La normativa autonómica, recientemente publicada, establece previsiones específicas en este punto para determinados establecimientos.

El objeto de estas normas sería regular y desarrollar el modo y los medios de control de ruidos y vibraciones en lo referente a establecimientos de pública concurrencia dotados de aparatos reproductores de sonido.

Dichas normas, que deben tener carácter obligatorio, determinarían que las actividades de nueva implantación deberán contar con limitadores acústicos homologados, además de otras medidas correctoras, quedando instalados antes de su apertura. Respecto a las actividades ya existentes, en cambio deberían disponer de un plazo prudencial, desde la aprobación de las normas de desarrollo, para instalar sus limitadores homologados.

2.- Existe una variada tipología de establecimientos públicos a la que nos enfrentamos en su regulación que pueden ir desde el chiringuito de playa, pasando por las típicas y conocidas terrazas de verano, hasta otras tantas modalidades singulares de Establecimientos atípicos (no están regulados en un Catálogo de actividades) que no se sabe bien lo que son o en qué consisten, como es el caso de los "drugstore", los "pubs", las "whiskerías".

La diversidad y dispersa regulación hace difícil su aplicación en el ámbito municipal, permitiendo un alto margen de discrecionalidad.

3.- Constatamos, con preocupación, la desviación y por tanto, incorrecta utilización y aplicación, derivada de la ambigüedad de las normas de policía gubernativa y tributarias, por parte de algunos empresarios, respecto de determinados tipos de establecimientos, tales como los Bares y Cafeterías clasificados como de Categoría Especial A) o de Categoría Especial B) que, con sólo "pagar un poco más de impuestos", se les permite "cambiar de régimen jurídico", asimilándoles, casi, a las Salas de Fiestas y a las Discotecas, contempladas en otro apartado del Nomenclátor del RGE, y a las que se les exige y se les aplican unas medidas correctoras y de seguridad mucho más rigurosas. Lo anterior produce en la práctica una competencia desleal con los empresarios responsables del sector, pues ven convertidas en auténticas Discotecas, establecimientos que no tienen licencia para ello.

4.- Con frecuencia, y en la práctica, los ciudadanos que padecen ruidos molestos, debido a la pluralidad de Administraciones Públicas existentes con sus respectivas competencias (Local, Autonómica y Central), no conocen suficientemente qué Autoridad debe ser la que lleve a cabo la política de control de los mismos y obligue a los propietarios de los establecimientos públicos a suprimir aquéllos que resulten intolerables o reducirlos a niveles aceptables e impedir que el descanso nocturno se quebrante. No obstante, la nueva legislación autonómica, ha contribuido a delimitar los respectivos ámbitos competenciales.

5.- Se pone de manifiesto el incremento de consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas, jardines y otros espacios públicos, incluso por menores de edad, que han sido adquiridas en establecimientos de alimentación efectuándose su consumo a veces junto a los vehículos particulares utilizando aparatos de música.

El consumo de alcohol por los jóvenes genera, a veces, actuaciones incívicas traducidas en destrozos de jardines, papeleras, arrojar basuras a las vías públicas, micciones en las vías públicas y portales de inmuebles con el consiguiente efecto negativo en la sanidad ambiental.

6.- Igualmente las concentraciones de jóvenes en calles determinadas inciden negativamente en el tráfico urbano produciendo riesgos de accidentes, aparcamientos indebidos y en general problemas de circulación por las aceras o vías públicas, siendo especialmente grave para la prestación de los servicios de urgencias (bomberos, ambulancias...).

7.- La falta de control riguroso y sanciones eficaces para disuadir de los incumplimientos de horarios de cierre, ya bastante amplios, permite que no se respete el régimen horario y, en cierto modo, estimula el hábito de la juventud a permanecer en la calle hasta altas horas de la madrugada.

8.- Los establecimientos, en un gran número, han comenzado a funcionar antes de ser informados favorablemente por la respectiva Comisión Provincial de Calificación de Actividades, ya sea por lentitud en la tramitación de los informes o por cierta pasividad o tolerancia municipal en la tramitación de las licencias; así, denotamos una "costumbre" de pagar la tasa correspondiente, y abrir el local, sin esperar a la concesión de licencia de apertura.

9.- En las denominadas "Discotecas o terrazas de verano", detectamos a menudo, situaciones de clandestinidad, pese a ser conocidas por las autoridades municipales en muchos casos al haber cobrado la tasa correspondiente; en la mayoría de los supuestos termina la "temporada" y no se han clausurado después de haber producido graves molestias a los vecinos.

10.- Las medidas correctoras impuestas y a las que se condiciona el funcionamiento de la actividad, con bastante frecuencia no se cumplen, y los Ayuntamientos no efectúan la comprobación preceptiva o se realiza deficientemente al no contar con técnico municipal cualificado para ello.

11.- No existe un control permanente de los Ayuntamientos, inspeccionando los locales después de su apertura, que con el transcurso del tiempo, se deterioran o hacen insuficientes las medidas correctoras; obedeciendo a factores económicos, organizativos y de decisión política.

12.- Se producen en muchos casos actuaciones municipales, que por su dilatada tramitación y falta de rigor, devienen ineficaces para acabar con un problema de ruidos evitables, la mayoría de las veces.

13.- Desgraciadamente, en la mayoría de los municipios, los problemas de ruidos existen ya; es necesario encontrar los métodos para evitarlos o, al menos, reducir sus efectos, siendo durante la etapa de diseño o planeamiento cuando se puede tratar con mayor efectividad el problema de la reducción sonora en la emisión de ruido.

Los emplazamientos, fundamentalmente de establecimientos de ocio y diversión, en edificios residenciales, y también pequeñas industrias o talleres, originan conflictos vecinales por las molestias que producen, sin que existan en muchos municipios normas de planeamiento urbanístico y ordenanzas municipales adecuadas, que regulen las zonas y usos, distancias, características de los locales, etc. Es notoria la falta de sincronización entre los instrumentos urbanísticos y otras medidas medioambientales.

14- Muchas actividades, sobre todo bares, se sustraen al trámite de calificación, a pesar de ser molestas las mismas al contar con aparatos de música, vídeo o televisión, u otros elementos. A ello a veces, contribuye la excesiva tolerancia, cierta pasividad o negligencia de los Ayuntamientos, que son los que tienen atribuida la competencia originaria en la materia.

En otros casos se constata que el establecimiento cuenta con licencia para actividad inocua, normalmente bar o café-bar, y sin embargo se ejerce una actividad con música, cocina, u otro tipo de instalación generadora de ruidos, incluso hasta con terraza.

15.- La mayoría de los Ayuntamientos, carecen de medios personales, técnicos y materiales suficientes para ejercer las competencias medioambientales atribuidas; precariedad que estimamos se verá aumentada con la cesión de competencias previstas en la Ley 7/1994, sin los correspondientes medios financieros, y considerando el insuficiente funcionamiento de las Diputaciones Provinciales en sus funciones de asesoramiento jurídico y/o técnico, como hemos tenido ocasión de comprobar en algunas quejas tramitadas en esta Institución.

16.- Los solapamientos competenciales y descoordinación administrativa siguen siendo fuente de confusión, falta de eficacia y mayor gasto, resultando necesario simplificar la tramitación de los expedientes de concesión de licencias de apertura de establecimientos públicos. En este aspecto hemos observado que, en líneas generales, se produce una coordinación poco eficaz, entre la Administración Autonómica y los Ayuntamientos consultados y con las Diputaciones Provinciales, en su caso, que se traduce en unas dilaciones excesivas en la emisión del preceptivo informe de calificación por los Organos correspondientes (Comisiones Provinciales de Calificación, existentes antes de la entrada en vigor de la Ley 7/1994), produciendo disfunciones en el procedimiento de otorgamiento de la licencia de instalación y apertura de actividades clasificadas.

Esperamos que con la aplicación del nuevo régimen procedimental derivado de la Ley 7/1994 y normas reglamentarias, se consiga una mayor eficacia en la tramitación de las licencias preceptivas.

17.- El desconocimiento de las clausuras y la rotura de precintos de locales o instalaciones, en ocasiones no activa una eficaz actuación administrativa, según se observa en la tramitación de diversas quejas, transcurriendo otro dilatado periodo de tiempo durante el que la actividad sigue funcionando y causando molestias a los vecinos.

18- En muchos casos la clausura cautelar del establecimiento, que es lo que exige la larga situación irregular mantenida, se queda en mera advertencia de cierre y/o multa de escasa cuantía, que no resulta disuasoria de la conducta del infractor.

19.- La falta de una normativa básica estatal que abarque una regulación global del ruido, pues solo existe la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, que no regula esta materia.

20.- El aislamiento acústico de las viviendas exigido en la Norma NBE-CA-81, resulta insuficiente, a nuestro entender.

21.- Aunque muchos municipios tienen aprobadas Ordenanzas sobre Ruidos, aún existen bastantes sin éste instrumento normativo, sobre todo, los de menor población. La mayoría de las Ordenanzas no están adaptadas a las ley 30/92 así como a la normativa autonómica en materia medioambiental. Respecto al control de las vibraciones es más acusada la falta de regulación en las Ordenanzas Municipales comprobadas.

22.- El repetido Reglamento de 1961, aplicable en esta Comunidad Autónoma, hasta la aprobación reciente de la normativa de desarrollo de la Ley 7/1994 citada, conforme ya sugeríamos en la **queja de oficio 91/241** está desfasado en muchos aspectos sustantivos; por tanto, los Reglamentos de Calificación Ambiental y de Calidad del Aire, suponen una aportación significativa para la aplicación de la Ley 7/1994 en materia de actividades clasificadas.

23.- Aún cuando el plazo de seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la Ley mencionada (31 de Agosto de 1994), transcurrió sin que se hubiera promulgado ninguno de los reglamentos que la Ley había previsto, el Ejecutivo autonómico ha ido procediendo, a finales del año 1995, cuando no en 1996 ya, a aprobar algunas de las normas reglamentarias previstas.

No obstante quedan aspectos normativos tan importantes como son los de la potestad sancionadora, los de informe ambiental, o los del Registro de Actuaciones sometidos a prevención ambiental, que han de ser desarrollados reglamentariamente.

24.- Solamente algunos municipios han contemplado en Ordenanza o Bandos el consumo de bebidas en las vías públicas; tampoco la Comunidad Autónoma ha aprobado una norma con rango de Ley que ordene esta situación.

25.- La Delegación de Gobernación correspondiente, en general, no ha asumido con rigor y celeridad la adopción de medidas sancionadoras, en caso de pasividad o dejación municipal.

26.- Una materia en la que constatamos que se produce descoordinación competencial se refiere a la tramitación de expedientes sancionadores por infracciones de horarios u otras irregularidades, aunque se hayan delimitado competencias en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.

A este respecto, se detecta la falta de constitución o el tratamiento insuficiente de esta problemática en el seno de las Juntas Locales de Seguridad, como órgano de colaboración y coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, tanto en materia de seguridad ciudadana como en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

27.- El envío a los Tribunales de actos de desobediencia a órdenes municipales no produce una actuación judicial efectiva disuasoria ni en el tiempo ni en la entidad de la pena.

## **V.2. Propuestas normativas.**

### V.2.1. Medidas normativas estatales.

- Dada la insuficiencia de la regulación normativa sobre aislamientos de las construcciones, contenida en la NBE.CA-81 proponemos una regulación más rigurosa y potenciando, además, la inspección de su cumplimiento.
- Mientras a nivel estatal se aplique el RAMINP, debería procederse a su actualización, considerando el carácter obsoleto de algunos de sus preceptos, pues data del año 1991.
- Regulación estatal básica en materia de ruidos y vibraciones, que establezca unos estándares mínimos de calidad sonora ambiental.
- Podrían adoptarse medidas fiscales que incentiven que las empresas y particulares inviertan en aislamiento acústico de edificios.

### V.2.2. Medidas normativas autonómicas.

- La aprobación de una Ley autonómica sobre Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos, que recoja entre otros aspectos, los horarios de apertura y cierre de los mismos, régimen sancionador adecuado, sin perjuicio del desarrollo reglamentario en esta materia, y en otras, tales como Registro de Actividades y Catálogo de Actividades.

- Asimismo, dada la importancia de las negativas consecuencias derivadas del consumo de bebidas alcohólicas, con especial incidencia en las vías públicas, sería conveniente analizar en profundidad la procedencia de regular, en el marco de una Ley autonómica en materia de política sanitaria y/o de juventud, medidas de prevención del consumo de tales bebidas alcohólicas así como las limitaciones en el suministro y venta a los menores de edad.

- Aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo y/o ejecución de aspectos de la repetida Ley 7/1994, tales como son los de potestad sancionadora, los de informe ambiental o los de términos y condiciones en que los municipios facilitarían información para mantener el Registro de Actuaciones sometidas a prevención ambiental.

### V.2.3. Medidas normativas municipales.

- Aprobación de Ordenanzas sobre la protección contra el ruido y vibraciones, o en su caso, modificación de las vigentes adaptándolas a la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a la normativa autonómica en materia medioambiental, especialmente en aspectos técnicos, tales como, medición, evaluación y valoración así como límites admisibles de ruidos y vibraciones.

- Regulación del consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas, en desarrollo de las competencias que a nivel local, tienen los municipios (salubridad e higiene públicas, sanidad ambiental...) en las leyes correspondientes, con el fin de evitar los efectos negativos de tales conductas.

- Aprobación de Ordenanzas municipales de edificación o construcción que contemplen la reducción de los impactos acústicos en las zonas residenciales. La insonorización debe recogerse como requisito obligatorio en la Ordenanza Municipal de Edificación para conceder la licencia de obras, así como la obligación del mantenimiento de cierre de puertas y ventanas como presupuesto para la eficacia de medidas correctoras.

- Aprobación del Planeamiento Urbanístico necesario, previa elaboración de Mapas acústicos para efectuar una zonificación de usos de las zonas de la ciudad; creación de zonas de ocio específicas, limitaciones de distancias mínimas entre locales, etc.

A tal efecto, entendemos debe limitarse la concesión de licencias urbanísticas para locales dedicados a actividades generadoras de tal contaminación que se pretendan ubicar en zonas residenciales y, con mayor rigor, en las zonas que existan una saturación de estos establecimientos.

En relación con lo anterior, resulta necesario que en las normas de planeamiento urbano, al objeto de hacer efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, se contemplara la incidencia de actividades en general en cuanto a ruidos y vibraciones, conjuntamente con los otros factores a

considerar para que las soluciones o planificaciones adoptadas proporcionen el nivel más elevado de calidad de vida, conforme ya viene previsto en la Ley de Protección Ambiental Andaluza.

A este respecto, como medida preventiva, los Ayuntamientos podrían establecer criterios para regular la localización y distancias mínimas entre establecimientos de consumo y suministro y venta de bebidas alcohólicas.

- Aprobación de Bandos de la Alcaldía como medio de acercar de modo más preciso, el contenido normativo de las Ordenanzas, con sus derechos y obligaciones a los ciudadanos.

### **V.3. Propuestas organizativas.**

- Establecer una mayor coordinación administrativa entre las distintas Delegaciones municipales con competencias en la problemática (Urbanismo, Medio Ambiente, Policía Local...), según la distribución orgánica y competencial aprobada en cada Ayuntamiento.

- Incrementar la coordinación entre los servicios municipales y los órganos competentes de la Administración del Estado (Gobernadores Civiles) y de la Administración de la Junta de Andalucía (Delegaciones de Gobernación y Consejería de Medio Ambiente) y de las Diputaciones Provinciales. A tal efecto, sería conveniente la aprobación de un modelo tipo de Ordenanza de ruidos y vibraciones, por la Consejería de Medio Ambiente, para su posterior adopción por los municipios, adecuándola a sus peculiaridades y necesidades, en su caso.

- Facilitar a los municipios la asistencia jurídica necesaria para la elaboración de Ordenanzas correspondientes, a través de la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con las Diputaciones Provinciales

- Mejorar la asistencia jurídica y técnica por las Diputaciones Provinciales a los municipios, especialmente cuando carezcan de medios adecuados. Las Corporaciones Provinciales pueden y deben tener una importante función en esta materia, en el marco de sus fines de asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales en la totalidad del territorio provincial: elaboración de Ordenanzas, prestación de asistencia técnica (sonómetros, tramitación de licencias, ...).

- Constituir, en su caso, y dar una utilización más eficaz a las Juntas Locales de Seguridad en cuyo seno, con la participación y coordinación de las Administraciones implicadas, cabría discutir y arbitrar medidas preventivas, de vigilancia y sancionadoras para asegurar la pacífica convivencia vecinal, conforme prevé la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

#### **V.4. Propuestas funcionales.**

- Agilizar la concesión de licencias, como medida preventiva de la intervención municipal, comprobándose su adecuación al planeamiento municipal, con el doble objetivo de favorecer la creación de empleo y garantizar mejor la protección del medio ambiente urbano. En este punto esperamos que con el citado Reglamento de Calificación Ambiental, que reduce y simplifica trámites del procedimiento, se consiga mayor eficacia.

- Dotar suficientemente los servicios municipales de tramitación de licencias, inspección y control de ruidos, con personal cualificado.

- Crear una unidad de información al público para esta materia (encargada de informar sobre tramitación de licencias, emplazamientos, denuncias. etc...)

- Incrementar el número de cursos para la difusión y aplicación práctica de la Ley 7/1994, de 18 de Marzo, de Protección Ambiental y su normativa de desarrollo, dirigidos fundamentalmente a los funcionarios municipales y profesionales (ingenieros, aparejadores, etc) redactores de los proyectos técnicos de las actividades a instalar.

- En relación con la aplicación efectiva de la citada Ley 7/1994, en los pequeños municipios, se hace necesaria la cooperación provincial, sin cuya intervención estas competencias no podrán ejercerse eficazmente.

- Potenciar los servicios policiales municipales en horario nocturno para el control de los ruidos. A estos efectos resultaría eficaz la aplicación de la figura del "cooperador necesario", mediante su regulación en las Ordenanzas Municipales, con las debidas garantías jurídicas en su aplicación..

- Extremar la concesión de licencias para actividades con música exterior, que no estén alejadas suficientemente de viviendas o con música interior, debiéndose acreditar en este último supuesto, una correcta insonorización exterior de la música y que disponen de vestíbulo de entrada con doble puerta.

En este ámbito, sería conveniente regular la limitación de horario de funcionamiento para los veladores (en algunos Ayuntamientos se establece hasta la media noche en la temporada de otoño-invierno y hasta la una de la madrugada en primavera-verano);excepcionándose dichos límites horarios si se acredita, al solicitar la licencia de veladores que los niveles de inmisión en los locales más próximos se ajustan a los establecidos en la Ordenanza Municipal.

- Igualmente, resultaría oportuno recordar a todos los agentes implicados (propietarios de locales recreativos u otros establecimientos, padres, menores de edad...), la prohibición de vender y consumir bebidas alcohólicas a menores de edad, haciendo cumplir esta prohibición en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con competencia en la materia, que deberán denunciar al infractor responsable del establecimiento ante la Autoridad gubernativa.

- Efectuar comprobaciones periódicas del cumplimiento de los Decretos de clausura y precintado de establecimientos o elementos de los mismos. En caso de incumplimientos y rotura de precintos, la reposición de la medida sancionadora se debería ejecutar a costa del infractor, mediante su regulación en la Ordenanza correspondiente.
- De persistir la desobediencia o resistencia a la autoridad municipal o sus agentes se deberá pasar el tanto de culpa a los Tribunales de Justicia, que deberían agilizar su intervención en materia de autorizaciones de acceso a locales o imposición de penas, en su caso.
- Realizar comprobaciones preventivas antes de autorizar el inicio de la actividad, sobre el adecuado nivel de insonorización de los locales.
- Adopción de medidas preventivas de clausura de establecimientos de precinto y/o retirada de aparatos de música, cuyas actividades no estén amparadas por licencia, con aplicación del principio de proporcionalidad.
- Establecer en la Ordenanza o mediante acuerdo plenario un plazo transitorio para obras de readaptación de los locales con licencia a las nuevas condiciones establecidas, en su caso en la misma, conforme a la previsión contenida en la reciente normativa autonómica aprobada.
- Finalmente habría que concienciar a los propietarios de los bares y establecimientos, "generadores", en gran medida, de la problemática de la contaminación acústica, que deben colaborar en el mantenimiento de la "tranquilidad ciudadana"; además, ellos deben ser los primeros interesados por ser fuente de sus ingresos económicos, pues el derecho a la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución) no es un derecho absoluto, y más considerando que son actividades sometidas a intervención administrativa.

A estos efectos, la celebración de reuniones informativas y de deliberación, en el seno de los órganos de participación y representación, donde se determinen los criterios de las partes afectadas (vecinos, propietarios, y clientes), resultaría un método eficaz, a nuestro entender, para concienciar a los ciudadanos de la trascendencia del problema, haciendo llegar a nuestra juventud mensajes institucionales que adviertan del peligro de abusar de sustancias nocivas para su salud y seguridad.

En definitiva, esta Institución entiende que la problemática descrita viene originada, en gran medida, por varios factores que se entrelazan y provocan el alto grado de insatisfacción y de desencuentro entre los que reclaman su derecho al descanso y a la intimidad familiar y los que aducen su derecho al ocio y a sus formas autónomas de diversión. Entre dichos factores se encuentran: por un lado el alto índice de incivismo de algunos de los participantes de la coloquialmente llamada "movida" (gritos, cantos, suciedad, ruido de coches y motos, rotura de cristales...) en las vías públicas y establecimientos; por otro, la falta de atención, tolerancia excesiva y cierta pasividad de una parte de organismos municipales, en muchos casos desbordados por la precariedad de medios, ante los reiterados incumplimientos

de horarios de cierre, de altos niveles de música, de ausencia de licencias, de inadecuación de actividad a la licencia otorgada, etc. Si a todo ello se une una cierta relajación e insensibilidad de la sociedad ante esta problemática en aumento, excepción hecha de los vecinos directa y sucesivamente afectados por los ruidos excesivos, podremos convenir que todos estos factores señalan la necesidad de trabajar en tal sentido para abordar con garantías la situación creada.

La participación y colaboración social es y debe ser una herramienta fundamental en la defensa del derecho al medio ambiente, cuya tutela beneficia a la sociedad en su conjunto; ello supone la persecución a todos los niveles de un debate continuo a fin de que todos los ciudadanos tomen conciencia del problema y asuman sus responsabilidades en su producción y solución.

No obstante, hay que aportar alguna salida alternativa a los jóvenes mediante una política de juventud adecuada. A estos efectos el fomento de las Asociaciones juveniles y el debate de estos problemas con ellos, además de los otros agentes implicados en dicha problemática a través de los órganos de consulta y participación, pueden ser instrumentos y medidas pedagógicas adecuadas para combatir tales excesos y el pernicioso descontrol y abuso en la consumición de bebidas alcohólicas que ocasiona tan indeseables efectos.

## **VI. ANEXOS-CUESTIONARIOS.**

### **VI.1. Protocolo de preguntas formuladas a los Ayuntamientos sobre problemática de la contaminación acústica y otras molestias derivadas del funcionamiento de establecimientos de ocio y diversion.**

*1.- ¿Tiene constituido ese Ayuntamiento alguna unidad especial de la Policía Local para el control medio ambiental y espectáculos públicos?*

*2.- En caso afirmativo, ¿con que medios personales, materiales y técnicos cuenta?*

*- ¿Cuántos agentes de policía tiene la plantilla municipal?:*

*- ¿Existe un número de teléfono específico para esta Unidad?.*

*- ¿Tienen sonómetros para las mediciones pertinentes?.*

3.- *¿Existe algún medio de coordinación entre las Delegaciones de Policía Local, Medio Ambiente y Urbanismo a estos efectos?*

4.- *¿Tiene aprobado el Ayuntamiento normativa urbanística, y/o Mapas Sonoros en colaboración con la Agencia de Medio Ambiente que regule los niveles de ruidos?*

5.- *¿En la normativa municipal se regulan las zonas saturadas por efectos de contaminación acústica?*

6.- *¿Se establece a nivel municipal alguna regulación (Ordenanza, o Bando Alcaldía) sobre venta y consumo bebidas en vía pública?*

7.- *¿Se aplica la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana?*

8.- *¿Está constituida en esa localidad la Junta Local de Seguridad?. En caso afirmativo ¿se ha celebrado alguna reunión para estudiar la problemática de "la movida"?*

9.- *¿Cuál es la organización administrativa y competencial en la materia de establecimientos públicos?*

- *Concesión de licencias de obras:*

- *Concesión de licencias de apertura:*

- *Concesión de licencias de veladores:*

10.- *¿Con que medios de personal técnico-jurídico y administrativo cuenta para tramitación de licencias?*

11.- *¿Está informatizado el servicio?.¿ Desde cuando?. ¿A qué nivel?.*

12.- *¿Qué personal técnico efectúa la supervisión en los expedientes de concesión de licencias de actividades, así como la posterior comprobación y control del funcionamiento?*

*¿Dicho personal cuenta con sonómetros para las mediciones pertinentes?*

13.- *Las licencias de actividades ¿se tramitan ante Comisión Provincial de Calificación de Actividades?*

14.- *¿Considera adecuado el plazo que transcurre para informar la Comisión los expedientes de actividades que remite ese Ayuntamiento?*

15.- *¿Qué modificaciones orgánicas o funcionales introduciría en la citada Comisión?*

16.- *En cuanto a las infracciones sobre horarios de cierre de establecimientos públicos:*

*- Impone el Ayuntamiento sanciones en la materia*

*- Se regula en la Ordenanza Municipal alguna previsión al respecto.*

*-Se levantan actas de infracción y se remiten a la Delegación de Gobernación.*

17.- *¿Se tiene prevista la creación de una zona o polígono lúdico o recreativo en el municipio, al menos durante la época estival, suficientemente alejado de viviendas?*

18.- *¿Existe un Plan específico de la Policía Local para controlar ruidos, tráfico, aparcamientos, seguridad, durante los días y horas de la "movida"?*

19.- *¿Ha mantenido contactos el Ayuntamiento con Asociación de empresarios de Hostelería y Asociaciones juveniles para buscar colaboración en control de*

*clientes que consumen bebidas fuera del establecimiento y en vía pública, control de horarios, control de bebidas por menores de edad, etc...?*

*20.- ¿Se han ejecutado Decretos de clausura de establecimientos y precintos de aparatos de música sin problema?.*

*21.- En caso de roturas e incumplimientos, ¿se han enviado actuaciones al Ministerio Fiscal u órgano judicial correspondiente?.*

*22.- Cualquier observación relativa a los defectos o carencias organizativas, de medios personales o materiales, funcionamiento u otros aspectos que considere oportuno trasladar a esta Institución para paliar la problemática planteada.*

**VI.2. Cuestiones planteadas a los Delegados de Gobernación de la Junta de Andalucía, considerando su carácter de Presidentes de las respectivas Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades y órganos competentes para el control del cumplimiento del RAMINP. (En relación a los años 1991, 1992 y 1993).**

*1.- Número de expedientes sancionadores por incumplimiento de horarios de cierre de locales de ocio y diversión, incoados por esa Delegación indicando los resultados de los mismos.*

*2.- Valoración sobre medios personales y materiales adscritos para la gestión de esta competencia.*

*3.- Intervenciones de esa Delegación en materia de actividades clasificadas, en supuestos de inactividad del Ayuntamiento, reseñando en su caso, la naturaleza de las actuaciones (requerimiento a alcalde, sanciones a establecimientos de ocio y diversión, etc...)*

*4.- Número de expedientes tramitados por la Comisión Provincial de Calificación de Actividades para apertura de establecimientos de ocio y diversión, reseñando la periodicidad en la celebración de sesiones de dicho órgano provincial.*

*5.- Valoración sobre grado de aplicación de la ley 1/1992, de 21 de Febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y funcionamiento de la Junta Local de Seguridad en el*

*control de la problemática generada (consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas, venta y consumo de bebidas alcohólicas a menores de edad, alteración de pacífica convivencia, etc...).*

*6.- Cualquier otra información u observaciones que estime oportunas para coadyuvar a esta Institución en la formulación de medidas de coordinación de las Administraciones competentes y obtención de mayor eficacia en las tareas de control, vigilancia y ejecución.*

### **VI.3. Cuestiones planteadas ante las antiguas Direcciones Provinciales de la Agencia de Medio Ambiente (hoy Delegaciones Provinciales de Medio Ambiente) sobre la tramitación de los expedientes de licencias y denuncias en la materia.**

*1.- Intervenciones de ese Organismo medioambiental para el control de ruidos u otros elementos perturbadores del medio ambiente urbano producidos por las actividades de ocio y diversión en ese municipio, con especial referencia a la zona....., indicando el número de denuncias recibidas y actuaciones realizadas, y todo ello referido a los años 1991 y 1992.*

*2.- Medidas correctoras propuestas por ese organismo para paliar los efectos nocivos del ruido excesivo que soportan los ciudadanos, y que impide el descanso nocturno.*

*3.- Cualquier otra información u observaciones que estime oportunas para coadyuvar a esta Institución en la defensa de los intereses de los ciudadanos, que resulten limitados por el ejercicio incontrolado de los derechos y libertades reconocidos en nuestra Constitución.*

### **VI.4. Protocolo de preguntas al servicio provincial de asesoramiento a los Ayuntamientos en materia de tramitación y control de actividades clasificadas.**

*1.- ¿En qué año se constituyó el Servicio?:*

2.- *¿Con qué medios personales y materiales cuenta?:*

*-Asesoramiento jurídico:*

*-Asesoramiento técnico:*

*-Medios materiales: sonómetros, vehículos....*

3.- *¿Están adscritos exclusivamente dichos medios al Servicio?:*

4.- *¿Considera necesario ampliar los medios?. En su caso, indicar cuales.*

5.- *¿Cuál es la distribución provincial del Servicio?. ¿Cuenta con dependencias en algunos municipios?:*

6.- *¿Qué procedimiento se sigue para prestar el asesoramiento jurídico o asistencia técnica?:*

*-Petición por escrito del Alcalde u otro órgano municipal:*

*-Respuesta expresa de la Diputación a la petición municipal:*

*-Qué tiempo medio se emplea en la prestación de la colaboración:*

*- Se efectúa un seguimiento de la asistencia prestada al objeto de evaluar el grado de colaboración municipal:*

7.- *Cuántas peticiones de asistencia jurídica y/o técnica se han solicitado por los Ayuntamientos en el año 1994, en materia de actividades clasificadas, y en concreto sobre instalación, apertura y funcionamiento de establecimientos recreativos y de hostelería (Discotecas, Pubs, Cafeterías, Bares, ...):*

8.- *Cuando hay una petición de asesoramiento urgente de asistencia técnica, ¿en cuanto tiempo se atiende?:*

9.- *Otras cuestiones de interés relacionadas con el servicio que quieran exponer:*

## **VI.5. Cuestionario de preguntas a la Confederación Andaluza de Asociaciones de Vecinos (CAVA).**

1.- *¿Se da audiencia personal en aprobación Ordenanzas ruidos o planeamiento urbanístico?:*

2.- *Número de denuncias de vecinos sobre ruidos y movida (aproximado, estimación):*

3.- *Valoración sobre normativa horarios. Cumplimiento, reducción franja horarios:*

4.- *Participación en órganos de asesoramiento y/o control municipal en materia medioambiental:*

5.- *¿Conoce o se ha efectuado alguna iniciativa para elaborar una ley de participación ciudadana?:*

6.- *Valoración del grado de desconcentración servicios municipales en municipios de más de 50.000 habitantes.*

7.- *Valoración sobre establecimiento de zonas o polígonos lúdicos alejados de viviendas:*

8.- *Valoración sobre respuesta municipal y de la Agencia de Medio Ambiente a denuncias:*

*-Trato:*

*-Tiempo de respuesta:*

*-Eficacia en la misma:*

9.- *Otras cuestiones de interés que estime conveniente aportar:*

## **VI.6. Cuestionario de preguntas a la Asociación Andaluza de Discotecas y Salas de Fiestas.**

1.- *¿Participa en la elaboración de Ordenanzas municipales (ruidos, licencias apertura...)?:*

2.- *¿Han mantenido reuniones con responsables municipales para tratar el tema de ruidos y molestias de bares y movida?:*

*Valoración:*

- 3.- *¿Se controlan ejecución proyectos técnicos de instalaciones?:*
- 4.- *Valoración sobre nivel de insonorización exigido y cumplimiento:*
- 5.- *Valoración sobre normativa horarios y si adecuada la reducción de franja de horarios existente:*
- 6.- *Sobre actualización de categorías y denominaciones establecimientos:*
- 7.- *Valoración sobre tramitación de licencias apertura:*
- Tiempo tramitación: ágil o no*
- Inconvenientes observados:*
- Soluciones:*
- 8.- *Valoración sobre establecimiento de zonas o polígonos lúdicos alejados de viviendas:*
- 9.- *Otras cuestiones de interés que estime conveniente aportar:*

## **BIBLIOGRAFIA**

Además de la jurisprudencia constitucional y contenciosa-administrativa citada en el Informe, destacamos la utilización de los siguientes estudios sobre la materia:

DE LA MORENA DE LA MORENA, L.:

«Actividades Clasificadas y Protección del Medio Ambiente», RAP nº 94., 1981.

«Los licencias de funcionamiento y su singular problemática». El Consultor nº 23, 1994.

«Las diversas modalidades de espectáculos y de establecimientos públicos y los diferentes órganos y actividades que intervienen en su regulación y aplicación» El Consultor nº 24, 1994.

GRANADOS CALERO, F.: «Ocio nocturno y seguridad ciudadana», Poder Judicial nº 37, 1995.

IZU BELLOSO, M.: «Comentarios sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana», Actualidad Administrativa nº 25 1992.

MARTIN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II 1992.

MARTINEZ NIETO, A.: «El papel de la Administración Pública en la protección del Medio Ambiente», Actualidad Administrativa, Mayo 1991

MARTIN RETORTILLO BAQUER, L.: «El ruido en el Informe del Defensor del Pueblo sobre 1994», REALA 265 (Enero-Marzo 1995).

ROMERO HERNANDEZ, F.: «Urbanismo y Contaminación Acústica». Actualidad Administrativa. nº 13 y 14/1992.

RUIZ ROBLEDO, A.: «Un componente especial de la Constitución Económica: "La protección del Medio Ambiente"», Revista Andaluza de Administración Pública Nº 14/1993.

VELASCO CABALLERO, F.: «El Medio Ambiente en la Constitución: ¿Derecho Público subjetivo y/o principio rector?». Revista Andaluza de Administración Pública Nº 19/1994.

VARIOS AUTORES.: «El ruido como agente contaminante en el medio ambiente», Ayuntamiento de Zaragoza, 1987

## **ABREVIATURAS**

-RGE (Reglamento de General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas).

-LRBRL (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local).

-TRRL (Texto Refundido de Régimen Local).

-LOSC (Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana).

-LRJPAC(Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

-LPAA (Ley de Protección Ambiental de Andalucía).

-EIA (Evaluación de Impacto Ambiental).

-RAMINP(Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas).

-NBE-CA-81 (Norma Básica de Edificación).

- LGS (Ley General de Sanidad).

- RSCL (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales)

- PGOU (Plan General de Ordenación Urbana)