

# **ACTUACIONES LEGALES FRENTE AL RUIDO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS**

(Real Decreto 78 / 1999)

*Antonio Laín Esponera*

*Comunidad de Madrid. Jefe de la Sección de Planificación Atmosférica.*

**La regulación jurídica de la contaminación acústica se ha dejado principalmente en manos de las autoridades locales. Ello ha dado lugar a que en casi todas las Ordenanzas Municipales se haya dedicado uno o más capítulos a regular todas aquellas cuestiones relacionadas con el ruido.**

**Sin embargo, a nivel europeo se ha dedicado menor esfuerzo a combatir este tipo de contaminación.**

**En este artículo se expone el estado actual de la legislación relativa al ruido y se adelanta el futuro de las mismas.**

Desde que la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico definiera que la contaminación atmosférica podía ser originada no sólo por las materias dispersas en el aire, sino también por medio de "formas de energía", poco o nada se ha hecho en España hasta los últimos años en materia normativa de ámbito general. Parece como si, por tratarse de un fenómeno en el que, dado que tanto el alcance geográfico como la persistencia temporal son limitados, los problemas debieran ser abordados sólo desde la óptica local y tratados más bien como un aspecto más de la convivencia, sin considerar aspectos más generales tales como la influencia del fenómeno sobre la salud, sobre la calidad de vida en general o sobre las limitaciones que este tipo de contaminación puede y debe producir sobre el crecimiento ordenado del urbanismo, de la actividad económica, etc. Y, en efecto, han sido las Administraciones Locales las que, en sus respectivos ámbitos territoriales, han llevado a término, durante mucho tiempo, las únicas iniciativas que se han puesto en práctica en relación con esta forma de contaminación.

## **LAS ORDENANZAS MUNICIPALES**

Bien sea porque la proximidad al ciudadano de las Autoridades Locales les haga percibir con más intensidad las auténticas preocupaciones de los mismos, o bien por la necesidad de disponer de herramientas que les permitan dirimir con fundamento legal las diferencias que surjan entre ellos, lo cierto es que en la casi totalidad de las Ordenanzas Municipales, allí donde están en vigor, existen uno o más capítulos dedicados a regular las cuestiones relacionadas con el ruido. El contenido de estos capítulos ha ido evolucionando en las sucesivas actualizaciones de dichas Ordenanzas de forma que, en las versiones actuales, reflejan de forma completa las necesidades reales en este sentido. Sin embargo, suelen adolecer de algunos problemas producidos por su propio origen. En general se refieren en exclusiva al ambiente urbano, se adaptan muy estrechamente a las necesidades locales por lo que carecen de vocación de generalidad y suelen estar muy orientadas hacia aspectos muy concretos de disciplina de las actividades olvidando por ejemplo el ruido producido por las infraestructuras, que,

por otra parte, no suelen ser competencia municipal, hasta que la expansión de la ciudad en su desarrollo interfiere con ellas. Para entonces los problemas suelen ser de difícil solución.

Recientemente, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han visto la necesidad de proporcionar un marco de funcionamiento coordinado para la totalidad de su territorio. Unas, como Cataluña, han optado por publicar una Ordenanza Marco, que sirva de pauta obligada a las respectivas Ordenanzas Municipales de cada uno de los pueblos y ciudades de su Comunidad. Otras, como Madrid, han promulgado una norma de mínimos en la que se establecen los valores que deben recoger las Ordenanzas, que se promulguen en el futuro y obliguen a reformar las que estén en vigor en aquellos aspectos que sea necesario.

## NORMATIVA EUROPEA

La Unión Europea, además de las Directivas destinadas a limitar la emisión de ruidos en origen por diversos tipos de máquinas y vehículos, publicó en 1996 un Libro Verde para poner de manifiesto la situación real de esta materia en su ámbito. Como resultado se crearon cinco grupos de trabajo para estudiar en detalle los descriptores a utilizar, los efectos sobre la salud, etc. En agosto de 2000 se ha hecho pública una propuesta de Directiva en materia de ruido ambiental que, si es aprobada por el Parlamento Europeo, será la referencia obligada para todos los Países Miembros, que deberán transponer su contenido a la Legislación propia, proponiendo además límites a los descriptores definidos en la misma.

## EL FUTURO LEGAL DEL RUIDO

En este contexto, es de suponer que, en los próximos años, se va a producir una gran actividad Normativa que probablemente hará necesaria la adaptación de todas las actualmente en vigor. El Decreto 78/1999 de 27 de mayo por el que se regula la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid no será una excepción. Ello no obstante, creemos que el espíritu de fondo que anima al citado Decreto deberá ser mantenido y mejorado por el conjunto de la Legislación que resulte al final de la reforma que actualmente se inicia. Dado que esta modificación debe forzosamente realizarse en orden decreciente con respecto al ámbito territorial de aplicación, suponemos que, si se cumplen los plazos previstos, le queda tiempo suficiente de vigencia al citado Decreto para poder extraer enseñanzas de interés sobre su aplicación "en vivo y en directo".

A nuestro modo de ver, cualquier conjunto Normativo coordinado y completo referente al ruido, debe reunir unas características que, siendo en gran parte aplicables a cualquier forma de contaminación, conforman el espíritu del Decreto 78/1999.

En primer lugar, se debe establecer cual es la unidad o unidades que van a ser tenidas en cuenta para evaluar los efectos del ruido. Esto no resulta tan fácil si se tiene en cuenta que hay varias decenas de descriptores, que se emplean o se han empleado en alguna ocasión y para un objeto concreto. En nuestro caso se ha seleccionado el Leq(A), es decir, el nivel equivalente en decibelios ponderado con la curva -A-, para dos períodos, día y noche, cuyo principio y final se establecen en las 8 y las 22 h., con una cierta elasticidad a definir en las Ordenanzas Municipales en virtud de las características del

municipio afectado. La propuesta de Directiva Comunitaria establece en su lugar los descriptores LDEN y LNIGHT correspondiendo el período nocturno a las 8 horas entre las 23 y las 7 y el vespertino a las cuatro horas anteriores salvo si los Estados Miembros deciden otros hitos horarios para la transición. Entendemos que se ha limitado en el Decreto la consideración de la contaminación acústica a un solo parámetro de la misma, el valor integrado en términos exponenciales de la amplitud, desestimando otros aspectos como la tonalidad, la monotonía en la misma o los valores pico, que también son relevantes. Esta limitación ha sido voluntaria.

Para una primera actuación Normativa se ha seleccionado, como hace asimismo la propuesta de la Directiva, el parámetro que más se asocia con las molestias o la pérdida de sueño, evitando regular conceptos que requieren para su aplicación rigurosa equipos multicanal y una especialización alta de los operadores, que se pueden convertir en dificultades insalvables para la aplicación eficaz del Decreto. Las mejoras que se vayan incorporando por actualizaciones sucesivas de la Norma tendrán la oportunidad de mejorar la calidad de las exigencias.

En segundo lugar, es necesario fijar la responsabilidad derivada de la entrada en vigor de la Norma. En nuestro caso, el artículo 7 con carácter general y los artículos 37 y 44 en materia específica de inspección y capacidad sancionadora distribuyen las competencias, que en algún caso no son excluyentes, entre la Administración Autonómica y las Administraciones Locales respectivas y en todos los casos asignan a la primera la responsabilidad de la actuación subsidiaria. Sin embargo, salvo para cuestiones determinadas, en las que se adjudican responsabilidades concretas a actores concretos, otorga la responsabilidad del cumplimiento del decreto a cada órgano administrativo en su propio ámbito de actuación. Todos los órganos de la Administración cualquiera que sea su rango y que actúe en el territorio de la Comunidad de Madrid, viene obligada a cumplir el Decreto que nos ocupa, en la aplicación de sus propias competencias. La Consejería de Medio Ambiente recibe, no obstante, la encomienda directa de varias funciones y responsabilidades.

Puesto que las competencias en materia de gestión medioambiental están transferidas a las Comunidades Autónomas, es de esperar que la transposición de la Directiva Comunitaria, designe a estas Administraciones para la ejecución directa de las funciones a realizar reservándose el Gobierno Español a través del Ministerio de Medio Ambiente la colección general de los datos en todo el territorio del Estado y la comunicación e intercambio de información con los órganos de la Comisión en Bruselas. Si esto es así creemos que poco cambiará en el futuro el ámbito competencial y de responsabilidades en las Comunidades Autónomas, que tienen transferidas estas competencias.

Desde el punto de vista de las exigencias de actuación del Decreto, se pretende regular no sólo el control de los emisores de ruido limitando su capacidad de transmitir energía sonora al exterior de sus propios recintos, sino también a la prevención, mediante el estudio previo de las condiciones a exigir a las instalaciones y al desarrollo de proyectos de urbanismo, infraestructuras etc. Los aspectos relativos al ruido en el interior de los recintos donde se produce están excluidos explícitamente del ámbito de aplicación del mismo para evitar interferencias con la normativa que le es propia. Esta energía sonora transmitida se contempla desde dos puntos de vista, el puramente medioambiental y más en concreto el que se percibe en las áreas destinadas a habitación, trabajo y descanso de las personas, que pudieran resultar afectadas.

Se exige pues la realización de un estudio específico previo, cuyo contenido está bastante detallado en el propio Decreto a:

-Los proyectos que requieran una Declaración de Impacto Ambiental con arreglo a la Ley de Medio Ambiente, que regula este extremo. Las autopistas, autovías, carreteras y la mayor parte la construcción de infraestructuras están incursas en esta necesidad. (Artículos 19, 22 y 23)

-La instalación de actividades sometidas a Calificación Ambiental cuando estén incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminantes en materia acústica, que la Comunidad de Madrid esta a punto de publicar, como reglamentación derivada del Decreto 78/1999 (Artículos 20, 22 y 23)

-La instalación de actividades, que no teniendo que ser sometidas al informe de calificación ambiental, necesiten Licencia Municipal de Apertura y estén incluidas en el catalogo citado (Artículos 21, 22 y 23)

-Todas las figuras de planeamiento urbanístico (Artículo 24).

La idea matriz que subyace a todo este planteamiento es, que si bien no es aceptable que se instalen generadores de ruido en lugares donde van a producir una distorsión inadmisibles a las personas que habitan o desarrollan una actividad en un área determinada, tampoco lo es que se instalen residencias o actividades sensibles en lugares que, o están ya afectados o lo van a estar en el futuro próximo y previsible. De alguna manera, se considera que, la construcción de infraestructuras de transporte por ejemplo, está generando un tipo de servidumbre, que hará inviable el destino para algunos usos de los terrenos próximos afectados por el ruido.

El reconocimiento de que no en todas las situaciones se produce una correspondencia entre el nivel de ruido y las molestias producidas se sustancia en la definición de diferentes áreas de sensibilidad según el uso prioritario del suelo. Estas áreas se convierten de hecho en un instrumento clave para la aplicación del Decreto. Su definición se encomienda a las Administraciones Locales a las que se fija un plazo de dos años, ya ha transcurrido más de la mitad, para su realización. Se ha considerado que son estas y no la Autonómica las más capacitadas e interesadas en que sus ciudadanos queden adecuadamente protegidos de los efectos del ruido ambiente, pero se obliga a esta última a intervenir activamente si transcurridos los plazos no se ha cumplimentado este mandato.

## **ÁREAS DE SENSIBILIDAD ACÚSTICA**

La definición de las áreas de sensibilidad acústica, cinco exteriores y dos interiores, requieren un comentario adicional. El parámetro de estima que condiciona la inclusión de una parte del territorio en una u otra, es el uso actual o proyectado que preferentemente tiene esta fracción del mismo. Decimos uso preferente y no exclusivo porque, en ningún momento se pretende limitar, a través de la capacidad para generar o soportar ruido, la utilización del suelo. Eso sí, la instalación de una actividad ruidosa en un entorno sensible comportará la obligación de proporcionar, a su cargo, las medidas correctoras que sean necesarias para reducir los efectos de la contaminación acústica. Igualmente no se excluye a través de las prescripciones del decreto, que se pueda instalar un receptor sensible, una vivienda por ejemplo, en un entorno en el que se

permiten niveles más elevados de ruido, siendo por su cuenta desde luego, la instalación de aislamientos o medidas correctoras suplementarias. Todo bajo una interpretación prudente del concepto de preferencia para no incurrir en fraude de ley.

Por último, haremos mención a las herramientas con que se pretende dotar a los órganos de inspección, control y sancionadores en el cumplimiento de sus funciones respectivas.

Es poco práctico, y la mayor parte de las veces imposible, realizar una inspección e incoar un procedimiento sancionador basados en la medición del Nivel Equivalente a lo largo del día o de la noche. Para garantizar el resultado sería necesario utilizar equipos de captación y registro con gran capacidad de almacenamiento y dilatar la medición en el tiempo lo suficiente para apreciar la representatividad de la medida. Cualquier problema sucedido en el intervalo, una lluvia accidental por ejemplo, podría invalidar una larga serie de mediciones. Los recursos establecidos en este tipo de situaciones anularían legalmente la aplicación del Decreto. Para evitar este tipo de situaciones se ha incluido en el anexo III un sistema de evaluación, basado en varias mediciones de corta duración, que permite estimar el cumplimiento de los niveles del Decreto de modo simple y sin grandes despliegues en cuanto a la instalación. No se debe confundir esta manera de evaluar con un sistema de estimación para obtener mediciones de las que obtener conclusiones validas en el campo de la modelización por ejemplo. No es ése el objetivo del método de evaluación.

Todos estos aspectos, además de otros a los que quizás equivocadamente estamos dando menor importancia, del Decreto 78/1999 creemos que son importantes a la hora de crear un cuerpo normativo adecuado en relación con el ruido. La propuesta de Directiva constituye sólo un paso para tratar de uniformizar criterios en el marco supranacional de la Unión Europea. La Legislación Estatal derivada de la transposición o complementaria de la misma, la Autonómica y las Ordenanzas Municipales deberán constituir, cuando termine el proceso legislativo que se va a iniciar con la entrada en vigor de aquella, un cuerpo coherente que cubra desde los aspectos más generales referidos al ruido ambiental hasta los más concretos y de detalle que resulten necesarios para la aplicación de las Normas sin ambigüedades y sin resquicios legales, que permitan su incumplimiento. La tarea que se avecina en este sentido es cuantiosa.