



**Ciudades y ruido. Impacto medioambiental de
nuevos factores y actores en la regulación normativa
municipal del ocio**

Autor: Ascensión García Ruiz

Institución: Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En las últimas décadas, el ruido ha tenido un papel destacado en la vida pública de un país como España. Se considera un subtipo del llamado delito ecológico, tipificado en el art. 325 del Código Penal. Por el contrario, su interés jurídico está protegido por otros países como Finlandia, que ha vinculado el fenómeno del ruido con el derecho a la intimidad. También constituye una ley penal específica conocida como "ley penal en blanco", por lo que las ordenanzas municipales tienen gran relevancia. En el desarrollo de estas normas, se observa el aumento de la función de diversos grupos y asociaciones civiles de afectados, lo que puede suponer una posible vía para su reducción. Estos actores, que a través de sus propias experiencias, a menudo experimentan un verdadero proceso de victimización, también proponen medidas que, en muchos casos, son tenidos en cuenta por el legislador. Por el contrario, las actividades características de las ONG internacionales centradas en el medio ambiente, nunca se han interesado por este fenómeno; por tanto, aquí se abre un nuevo enfoque para la acción conjunta, sobre todo por la presión ejercida sobre el desarrollo de la normativa ambiental, especialmente en el ámbito de la Unión Europea.

No obstante, esta influencia no implica necesariamente y siempre un signo de carácter positivo para los ciudadanos que sufren las consecuencias del ruido molesto o excesivo, sino todo lo contrario, ya que los administradores municipales también permiten valorar otros intereses diferentes, que generalmente provienen de otros agentes, cuyos intereses son encontrar un papel influyente, como ciertas corporaciones profesionales. Además, deben tener en cuenta otros muchos sectores, así como los derechos estrechamente relacionados con el medio ambiente, por ejemplo, el urbanismo, el turismo, la seguridad ciudadana, el derecho de manifestación, etc.

Palabras clave: ruido, asociaciones cívicas, sectores de interés, procesos de reglamentación

La estructura de este estudio pretende realizar un recorrido por 4 ciudades españolas de distintos tamaños, localización geográfica, externalidades económicas, todo ello en relación al ruido.

La capacidad de presión de grupos de afectados por el ruido, así como actividades no reguladas, generan la opinión de que los modelos de gestión de la contaminación acústica de muchas administraciones son inválidos en dos sentidos. En primer lugar, las administraciones locales aparecen como infractoras directas de sus propias normativas. En segundo lugar, pero en un estado previo a la creación o modificación de leyes, la regulación del ruido se convierte en muchos casos en un actor secundario, frente a la opción de regular otros sectores más ventajosos económicamente, a través de los correspondientes modelos de otorgamiento de licencias, autorizaciones y cobro de tasas que cada administración local asocia a las diferentes actividades, que pasan así a ocupar el protagonismo principal de las normativas contra el ruido.

Pero antes de ello, tenemos que analizar el “derecho a la ciudad” y el “derecho en la ciudad”, contemplarlos como dos conceptos contrapuestos, pero que se verán irremediamente condenados a entenderse entre ellos. Para ello, se toma como punto de referencia un asunto que ha tomado un especial protagonismo en la última década en España, el ruido. La ciudad es el espacio donde el ruido cobra especial importancia. Además, se estima que dentro de 3 o 4 décadas, tres cuartas partes de la población global del planeta vivirán en ciudades.

Así, “el derecho a la ciudad” puede ser definido como el derecho de todo ciudadano a acceder a todo aquello que la ciudad ofrece, como exponente básico de convivencia humana. Derechos derivados de este genérico derecho a la ciudad serían: el derecho al ocio, el derecho al desarrollo de la personalidad, derecho a la libertad de empresa, derecho a la libertad de movimientos, derecho de reunión y manifestación, derecho a la protección de fenómenos culturales, etc.

La antítesis de este derecho es el “derecho en la ciudad”, es decir, el derecho de los residentes a un plus de protección respecto al uso público de determinadas áreas y barrios de la ciudad; implica la consecución de objetivos que den lugar a una utilización pacífica y homogénea de los parámetros urbanos considerados de forma global.

Se trata de entender la ciudad como un espacio colectivo e integrado por todos y cada uno de los sectores que conforman el ámbito urbano, sin que los habitantes se vean afectados por más externalidades que las inevitables (por ejemplo, tráfico rodado, ruido ambiental, obras públicas, servicio de recogida de residuos, degradación visual del entorno en zonas de ocio o centros históricos, turismo).

Los derechos derivados de este concepto serían: el derecho a la intimidad, derecho a la inviolabilidad del domicilio, derecho al silencio, al descanso, o el derecho a que se respete la normativa de cada núcleo diferenciado, normalmente asociado a distintas clasificaciones zonales, que conllevan diferentes índices de emisiones límites de ruido, conforme al Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley del Ruido de 2003 en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (Zona de Protección Acústica Especial, Zona de Situación Acústica Especial, Servidumbres acústicas, etc.).

No obstante, el desarrollo práctico de estas aspiraciones choca con el carácter dinámico y elástico de la vida ciudadana, así como con la falta de concreción normativa respecto a sus múltiples aspectos en algunos supuestos, o una sobre-regulación en otros casos, puesto que la utilización del espacio público forma parte, de manera esencial, del derecho a la ciudad. En especial, afecta a la regulación de una serie de aspectos como la protección del paisaje, gestión del ruido ambiental, contaminación atmosférica, residuos, etc.

Hay que tener en cuenta la confluencia de esta combinación de intereses públicos y privados, en la misma medida que los factores sociológicos y culturales, puesto que a la regulación de esta materia le afecta, específicamente, un factor, que es la libre aceptación de cada estándar de sonoridad por parte de determinados individuos y la ausencia, al mismo tiempo, de obligación de aceptación por parte de otros.

El ruido es un fenómeno que se manifiesta de forma específica a nivel local. La actividad normativa municipal ocupa un lugar muy destacado, pues es casi con carácter exclusivo, la que desarrolla la Ley estatal y delimita, con alto grado técnico, si una emisión de ruidos que supere los límites establecidos, encaja en un procedimiento administrativo o penal. Los cuatro casos que se abordan a continuación reflejan los diferentes tipos de colisión de derechos entre los distintos agentes, formales e informales, grupos de presión, y sus consecuencias legislativas.

MADRID: Una ciudad que cuenta con más de 3 millones de habitantes, acoge numerosos fenómenos lúdico-festivos; entre ellos, la llamada semana del “Orgullo Gay”, cuya última edición en 2014 ha generado una gran controversia. La plataforma de organización del evento acusa al Ayuntamiento de la ciudad de favoritismo ideológico, en relación a otros tipos de concentraciones en las que no se limitan las condiciones acústicas, como ha ocurrido en las conocidas fiestas del barrio de Chueca (dado su carácter reivindicador e internacional), como por ejemplo determinadas celebraciones deportivas con una gran participación ciudadana. La cifra económica que genera esta semana de fiestas en la ciudad alcanza los 100 millones de euros.

En la última edición se ha prohibido el uso de megafonía. Tampoco se ha concedido autorización por parte del Ayuntamiento para celebrar conciertos e instalar bares en la vía pública, dentro de la plaza de Chueca, epicentro de las fiestas, tal y como venía sucediendo con anterioridad. Se trata de una zona catalogada como Zona de Protección Acústica Especial del Distrito Centro, por lo que, según la Ordenanza Municipal de Madrid, existen limitaciones más estrictas para que la fiesta se desarrolle en este espacio concreto de la ciudad (entre otros factores, por la proximidad de una residencia de ancianos). Por otra parte, el alegato de la asociación de vecinos de Chueca, en calidad de afectados, es que el propio Ayuntamiento, de forma sistemática, ha incumplido su normativa durante los últimos años (al menos, desde 2002).

Interesa destacar que el art. 19 de la Ordenanza de Protección contra el Ruido de Madrid (2011) se ocupa de las condiciones de concesión de la autorización municipal para superar los límites de emisiones acústicas. Y expresa que el Ayuntamiento *podrá* autorizar, por razones de interés general o de especial significación ciudadana, o con motivo de la organización de actos con especial proyección oficial, cultural, etc., la

modificación o suspensión con carácter temporal de los niveles máximos de emisión sonora establecidos en el art. 15, a petición de sus organizadores, y en relación con las zonas afectadas, previa valoración de su incidencia acústica.

Pues bien, lo cierto es que en este caso, se lleva a cabo un proceso de auténtica creación legislativa por la aparición en escena de interesados hasta ahora inexistentes, que obligan al legislador a cambiar la orientación de esa potestad. El proceso se llevaría a cabo desde el derecho a la información pública que tienen estos grupos de interesados.

En España, la Ley 27/2006 regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, establece el derecho a buscar y a obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las mismas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa. En esta Ley se concede sustantividad propia al ruido, al ser tratado como uno de los factores (junto a sustancias, energía, radiaciones o vertidos) susceptibles de que la información existente al momento de la solicitud por parte de cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, les sea facilitada en cualquiera de los formatos en los que esté disponible [art. 2.3 b)]. A ello se suma la participación pública en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionada con el medio ambiente [art. 18.1 b): protección contra el ruido].

Por tanto, se puede incrementar el grado de participación en fase legislativa, integrando a los grupos vecinales, profesionales, comerciales, etc., en la fase de decisión sobre la autorización, permitiendo el acceso público a la información del expediente administrativo.

MALLORCA: La medida llevada a cabo en la localidad de Calviá (Mallorca), con 50.000 habitantes aproximadamente pretende regular, de forma pionera en Europa, la actividad del *Pub Crawling*. Dicha actividad consiste en proporcionar paquetes de excursiones étlicas para jóvenes (normalmente llegados de otros países en grupos numerosos), que ha experimentado un auge exponencial durante las últimas temporadas turísticas.

El objetivo de esta peculiar forma de turismo es visitar la mayor cantidad de bares y alto consumo de alcohol, en el menor tiempo posible, por un precio cerrado pactado con anterioridad entre los promotores y los locales nocturnos. Con el fin de legalizar esta práctica, se ha aprobado una Ordenanza que obliga a los promotores a solicitar autorización administrativa y tributar por la actividad, de cara a paliar la desventaja económica que representa para los hosteleros de las zonas de ocio que no forman parte del paquete turístico, y que, como grupo de presión, pretenden limitar el impacto económico.

Por otra parte, los efectos negativos de esta propuesta, en lo que aquí interesa, se materializan en un aumento de situaciones ruidosas en espacios públicos, especialmente en periodo nocturno y estival, mayor producción de residuos urbanos, y una degradación visual del entorno urbano, que repercuten de forma nociva en los residentes próximos a estas zonas de ocio, que reclaman la prohibición de la actividad. Agrupaciones de Agencias de Viajes de Baleares, Empresarios de Salas de Fiestas y Discotecas, así como

el sector comercial turístico reivindicaban su regulación y presentaron propuestas, algunas de las cuales se recogen en la normativa aprobada en julio de 2014.

MURCIA: La ciudad cuenta con unos 400.000 habitantes. Recientemente, el Ayuntamiento de Murcia y la Concejalía de Medio Ambiente, han aceptado la mayor parte de alegaciones propuestas por la organización ciudadana “No más Ruido”, modificando el borrador de la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de la ciudad, en la que se llevaba trabajando más de 3 años.

Las novedades más destacables son: la reducción del límite sonoro en el interior de los locales de ocio, que pasa de 95 a 90 dB, la obligación de instalar “cajas negras” o dispositivos en los que queda grabado en todo momento el nivel de ruido y la alteración de decibelios en dichos locales. Esta condición se extiende, no sólo a nuevos establecimientos como expresaba el borrador inicial, sino a todos, con independencia de la fecha de apertura, otorgando el plazo de un año para que se proceda a la instalación. Por último, que se establezca una distancia mínima de 65 metros entre locales, en aquellos barrios que se encuentran dentro de zonas especiales de protección, por el elevado número de locales de ocio existentes.

SEVILLA: En una ciudad con un fuerte componente turístico y una población en torno a los 700.000 habitantes, se aprobó una nueva Ordenanza de Protección contra el Ruido en 2013, en cuya tramitación han tomado parte tanto colegios profesionales como asociaciones vecinales.

Se potencia el principio de prevención, frente a la seguridad jurídica que debe prevalecer en una norma, ya que se otorga potestad a la Policía Local para clausurar o sancionar a un local si el agente estima que supera los límites de emisión marcados por la normativa, sin necesidad de contar con ninguna prueba sonométrica ni de ir acompañado por un funcionario de Medio Ambiente, como sucedía hasta ahora. Cuando a juicio de los agentes se perciban unos niveles inaceptables, estos actuarán proporcionalmente sobre el emisor pudiendo intervenir, suspender o clausurar el local de ocio.

Sin embargo, la norma deja fuera de acción a la regulación a que se deben sujetar los veladores de los bares, asunto de principal interés para los representantes ciudadanos, ya que existe una gran demanda de este tipo de instalaciones tradicionales en esta ciudad que cuenta con unas condiciones meteorológicas muy benignas, y una fuerte repulsa por parte de los vecinos que residen en las diferentes zonas. Se trata de la regulación de las terrazas de bares y restaurantes situadas en la calle.

Al respecto, unos meses antes se aprobó una Ordenanza Reguladora de estas instalaciones: con ella se pretende dar una respuesta ágil a los hosteleros, mediante la simplificación de trámites de otorgamiento de licencia administrativa para dicha actividad. La petición de las asociaciones vecinales de que la ordenanza de ruidos recogiera esta actividad dentro de su articulado, en vez de crear una norma autónoma en la que no se menciona el ruido, fue desestimada. Ahora bien, la primera propuesta hubiera sido más lógica porque ambos asuntos se encuentran profundamente interconectados.

A MODO DE CONCLUSION

Una breve conclusión podría ser que, tanto los ciudadanos españoles como los de otros países con problemas graves en esta materia debido a su incremento, poseen suficiente autonomía e importancia para neutralizar y modificar sus respectivas regulaciones. Ello se traduce en una cuestión de vital relevancia, se trata de concebir y conseguir modos de vida ciudadana propios y específicos en cada núcleo, población o ciudad, dado que todavía no conocemos de manera fiable cómo el ruido afectará a las futuras sociedades.