



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

## ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 26 de septiembre de 1996 se inició el procedimiento de tramitación del proyecto de Decreto de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido, a propuesta de la Dirección General de Protección Civil y Ambiental, elaborado por un grupo de trabajo constituido en el seno del Consejo Asesor de Medio Ambiente en representación de diversos sectores y de la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

SEGUNDO.- Durante su tramitación se ha recabado informe de las distintas Consejerías que integran la Administración Regional y de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, habiéndose emitido los siguientes:

- Informe de la Consejería de Presidencia de fecha 14 de julio de 1997.
- Informe de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo de 16 de julio de 1997.
- Informe de la Consejería de Sanidad y Política Social de 21 de julio de 1997.
- Informe de la Consejería de Cultura y Educación de 3 de septiembre de 1997.

Como consecuencia de estos Informes se han introducido modificaciones en el texto del proyecto, tal como se recoge en el expediente.

TERCERO.- Asimismo, se recabó del Consejo Económico y Social el preceptivo dictamen, que lo emitió en la sesión del pleno de 17 de septiembre de 1997, en el sentido de valorar favorablemente el proyecto ya que aborda la problemática del ruido como factor de contaminación de una manera global y, en especial, la relación que en dicho proyecto se establece entre la planificación urbana y territorial y el control de la contaminación sonora, así como la consideración específica del ruido generado por el tráfico rodado que se contiene en dicho proyecto. A esta valoración positiva acompañaba unas observaciones generales al articulado que, en su mayor parte, han sido incorporadas al texto por la Consejería.

CUARTO.- Consta también en el expediente el Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de 17 de abril de 1997, que señala la observancia del procedimiento previsto para su aprobación y realiza una serie de observaciones al texto del proyecto.

En fecha - Registro de Entrada - 6 de mayo de 1998, el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua remitió el proyecto a este Consejo Jurídico para la emisión del dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19

de mayo.

## **CONSIDERACIONES**

### **I.- Sobre el procedimiento.**

El procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de Decreto de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido ha sido el establecido en el artículo 129 a 132 de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958, vigente en el momento de la iniciación de su tramitación, ya que los citados artículos no fueron objeto de derogación por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De conformidad con este procedimiento constan en el expediente remitido los informes técnicos y jurídicos previos, los informes emitidos por las distintas Consejerías y el parecer de los órganos consultivos respecto a los cuales la consulta es preceptiva.

No obstante, es preciso reseñar que en el expediente no se aportan los estudios previos que han debido existir para establecer los distintos niveles sonoros, pero en cualquier caso la justificación técnica de este proyecto de Decreto hay que presumirla dada la condición del Órgano Administrativo que la propone.

La tramitación del proyecto se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que ha derogado para la Administración General del Estado los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento de 1958, precitada.

Sin embargo, al afectar el proyecto a materias que son competencia de otra Consejería (Política Territorial y Obras Públicas), según la distribución interna de competencias de la Administración Regional (en materia de urbanismo se establece la documentación a añadir en determinados tipos de planes, criterios preventivos frente al ruido en la distribución de usos e informes preceptivos a algunos planes), dado el carácter transversal de las competencias en medio ambiente, se sugiere que la propuesta de aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno se realice conjuntamente por ambas Consejerías de conformidad con lo establecido en el artículo 48b) de la Ley 1/1988, de 7 de Enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma. En este mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen nº 754/94, de 2 de Junio de 1994, sobre la necesidad de la propuesta conjunta de los departamentos cuyas materias se vean afectadas.

Las observaciones y aportaciones recogidas de los informes de los Departamentos y Organismos consultados durante su tramitación han supuesto la mejora del texto del proyecto, ya que precisamente el procedimiento de elaboración de un Reglamento tiene como finalidad asegurar su legalidad y acierto.

### **II. Sobre la competencia de la Administración Regional.**

La Constitución Española de 1978 recoge, entre los principios rectores de la política social y económica, que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (art. 45).

Nuestro Texto Constitucional ha elevado al máximo rango la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión, que se han plasmado también en numerosos documentos internacionales.

Desde el ámbito comunitario, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea recoge (artículos 130R, 130S y 130T, introducidos por el Acta Única Europea firmada por España en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, siendo su redacción modificada por el Tratado de la Unión Europea hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992) los objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad de medio ambiente y la contribución a la protección de la salud de las personas. Entre las medidas previstas se hace especial hincapié en las preventivas, ya que el daño medio ambiental ha de corregirse en la fuente misma.

Este proyecto de Decreto se enmarca en el cumplimiento de estos objetivos comunitarios (la lucha contra la contaminación acústica es un subsistema del sistema jurídico del medio ambiente) y prevé la adopción de medidas preventivas en la fuente (art. 6.1).

Además del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado cuyo reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 de la Constitución), la Constitución establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva.

Entre esos poderes públicos se encuentran las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, y entre la legislación positiva se encuentra la que produzcan las Comunidades Autónomas.

Es importante destacar que la Constitución no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, sino que obliga a los poderes públicos a proteger el medio ambiente (bien jurídicamente protegido y valor constitucionalmente amparado), de ahí que contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 26-10-1995).

La protección del medio ambiente supone velar también por la salud (artículo 43 de la Constitución) porque la contaminación acústica no sólo impide el descanso de los que habitan en las viviendas cercanas a las fuentes de ruido sino que perjudica la salud de todos los que se ven sometidos a la incidencia de un número excesivo de decibelios.

No obstante, esta intervención de la Administración Pública debe procurar el necesario equilibrio entre la defensa de un medio ambiente que proteja la calidad de vida y la tarea de modernización y desarrollo de los sectores económicos, subordinada al interés general.

La necesidad de actuar por parte de la Administración Regional viene recogida en la Exposición de Motivos del proyecto de Decreto cuando se señala que "un 50% de la población de la Región está expuesta a niveles de ruido ambiental superiores a los recomendados como límite aconsejable por la OCDE y la Comisión de las Comunidades Europeas. Otras fuentes de ruido, como algunas destinadas al ocio, generan en sus niveles de ruido, una intromisión intolerable para la libertad de los ciudadanos. En este sentido encuestas realizadas en nuestra Comunidad muestran que durante el periodo veraniego más de un 30% de la población de la

Región declara sentirse molesta por el ruido....El tráfico rodado es la mayor fuente de contaminación por ruido"

En lo que concierne a las competencias en materia de medio ambiente, en la vertiente de protección contra el ruido, la normativa comunitaria carece de una disposición que contemple el problema de forma global, sin embargo, regula de manera sectorial los niveles de contaminación sonora imponiendo determinadas condiciones en la fabricación y venta de productos mecánicos: automóviles, motocicletas, grúas etc. Asimismo se establecen límites a las emisiones sonoras de los aviones, helicópteros y vehículos que circulan por rail.

Sin embargo, sí se ha puesto en marcha en el ámbito comunitario una serie de programas de acción sobre el medio ambiente, el último de los cuales (V programa) pone especial énfasis en que se reconozcan las distintas actuaciones de cada Región de la Comunidad Europea.

En el ámbito estatal tampoco existe una norma general sobre el ruido (a excepción del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, que no es de aplicación directa a la Comunidad Autónoma en virtud de lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley de Medio Ambiente), sin perjuicio de la existencia de leyes sectoriales que tienen incidencia en materia medio ambiental.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aprobó la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, en uso de la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución de las Normas Adicionales de Protección del Medio Ambiente, prevista en el artículo 11.11 del Estatuto de Autonomía, adaptando los sistemas de control actualmente existentes a las peculiaridades de la Región.

En dicha Ley se establece (artículo 54) que, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras Administraciones, el Consejo de Gobierno establecerá reglamentariamente para los ruidos aquellos niveles máximos y niveles guía que, en emisión o inmisión, sean pertinentes para las condiciones ambientales regionales y la calidad de vida de los ciudadanos. Dichos niveles serán recogidos por las Ordenanzas Municipales.

Esta última referencia incardina las competencias municipales en este campo: el artículo 25.2 de la Ley 7/1997, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma en la siguiente materia:

.....f) protección del medio ambiente.

También la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, atribuye a los Ayuntamientos las competencias de control sanitario en la contaminación atmosférica y acústica (artículo 7.1).

La potestad reglamentaria de los Ayuntamientos, a través de sus ordenanzas, en calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, viene atribuida al pleno según el artículo 49 de la citada Ley de Bases de Régimen Local.

Precisamente, la actuación más inmediata de los Ayuntamientos se ha instrumentalizado a



través de las Ordenanzas sobre protección contra la contaminación por ruido, entre otras las de los Ayuntamientos de Murcia, Lorca y Alcantarilla (un total de quince municipios de la Región, según consta en el expediente remitido, han aprobado Ordenanzas de protección) que vienen paliando desde su entrada en vigor el impacto de las actividades humanas, con miras a reducir o contener en niveles aceptables el ruido que, de forma inevitable, producen los procesos de transformación de materias primas, los servicios y los transportes, así como las actividades de ocio.

La articulación de competencias que contiene este proyecto se adecua a la protección en cascada (en distintos niveles) que caracteriza la competencia en medio ambiente, así la Administración Regional fija unos máximos y los Ayuntamientos, a través de sus Ordenanzas, desarrollan la protección contra el ruido (artículo 3 del proyecto).

### III. Sobre la habilitación legal.

1. El proyecto normativo sometido a consulta lleva a cabo un desarrollo de lo dispuesto en la Ley regional 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (en adelante, Ley 1/1995) sobre niveles máximos y niveles guía para los ruidos que, en emisión o inmisión, sean pertinentes para las condiciones ambientales regionales y la calidad de vida de los ciudadanos. Los niveles de ruido se objetivan en función de los usos adjudicados a cada zona, de las horas de emisión o del punto de medición de los ruidos.

También se desarrollan, en cuanto a su incidencia en el medio ambiente sonoro, otros artículos de la referida Ley que hacen referencia a las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental o a calificación ambiental susceptibles de producir impacto acústico (artículo 16.3 y 28 de la Ley 1/1995).

Se desarrolla igualmente el artículo 72 de la Ley 1/1995, relativo a infracciones, al establecer los límites admisibles de nivel sonoro.

En esta vertiente, estamos ante un reglamento ejecutivo que desarrolla determinados artículos de la Ley de Medio Ambiente.

2. Respecto a la habilitación para regular la relación entre los planes urbanísticos y la prevención de la contaminación acústica, es preciso realizar las siguientes consideraciones:

a) Si bien la Ley 1/1995 no habilita expresamente para este desarrollo (artículo 54), es claro que el medio ambiente tiene un carácter poliédrico y complejo que afecta a los más variados sectores del ordenamiento jurídico. Por eso, el medio ambiente da lugar a unas competencias autonómicas de carácter transversal por incidir en otras materias que tienen por objeto elementos integrantes del medio o ciertas actividades humanas, como el urbanismo (Sentencia del Tribunal Constitucional de 26-6-1995).

La transversalidad predicada no puede justificar la "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a recursos naturales sino la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora, aspectos que serán analizados en el articulado correspondiente.

b) La Administración Regional ostenta competencias exclusivas en materia de urbanismo y, en ejercicio de las mismas, le corresponde la potestad reglamentaria (artículo diez, uno, 2 y dos del Estatuto de Autonomía).

La documentación a exigir en los planes en la Región de Murcia es la prevista en el Reglamento de Planeamiento que desarrolla el Texto Refundido de 1976, que constituye la legislación estatal supletoria hasta tanto la Comunidad Autónoma derogue o modifique esta regulación (Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997).

Desde esta perspectiva de reglamento independiente, el proyecto se acomoda al bloque de legalidad formal, en cuanto a la competencia para dictarlo y al procedimiento para su elaboración.

Ahora bien, mayores dudas suscita - en cuanto a su acomodo al bloque de legalidad material - la previsión de un informe preceptivo y vinculante a los planes urbanísticos de desarrollo situados junto a autopistas y autovías (artículo 14.2 del proyecto), con carácter previo a su aprobación inicial, ya que modifica la distribución de competencias realizadas por las leyes urbanísticas y de régimen local (se atribuye a los Ayuntamientos la competencia para la aprobación inicial y provisional de los planes) transformándola en una competencia compartida con la previsión de un informe de carácter vinculante, lo que excedería de los límites reglamentarios.

3. En cuanto a la extralimitación del plazo de los seis meses previsto en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de Medio Ambiente Regional para desarrollar reglamentariamente la normativa de niveles a que se refiere su artículo 54, es preciso traer a colación la doctrina del Consejo de Estado: las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha facultad no puede determinar la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional y estatutario reconoce al Gobierno para el desarrollo de las Leyes, por lo que pudiera ser establecida sin necesidad de una habilitación expresa, de ahí que el ejercicio fuera de plazo carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión (Dictamen del Consejo de Estado nº 43.207, de 17 de marzo de 1981)

#### IV. Cuestiones generales suscitadas por el conjunto normativo.

1. Con carácter general es preciso resaltar que el proyecto de Decreto realiza un tratamiento conjunto de la contaminación por ruidos tanto en la vertiente de control preventivo de actividades como en la esfera de la planificación urbanística, por lo que al afectar a competencias de otra Consejería (Política Territorial y Obras Públicas), se sugiere en el apartado I de las Consideraciones de este dictamen que la propuesta de aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno se realice conjuntamente por ambas Consejerías, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 b) de la Ley 1/1988, de 7 de Enero, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. El objeto de esta norma no recoge la regulación de las vibraciones, si bien en el artículo 9 se hace referencia a que en los edificios de uso mixto de viviendas y otras actividades, y en

locales lindantes a los edificios de viviendas, se acentuarán las medidas preventivas en la concepción, diseño y montaje de amortiguadores de vibración ....

En este sentido, la Ley de Medio Ambiente otorga un tratamiento conjunto a los ruidos y vibraciones cuando se refiere a los planes de gestión ambiental (Disposición Transitoria Primera). También los contemplan conjuntamente las Ordenanzas Municipales (ejemplo: Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Murcia sobre Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones aprobada por el Pleno de la Corporación en su sesión de 26 de septiembre de 1996, o la Ordenanza Municipal de Alcantarilla aprobada por el Pleno, en su sesión de 27 de octubre de 1997, que incluye las perturbaciones por ruidos o vibraciones).

Este aspecto de la regulación parcial se trae a colación por la dispersión normativa que podría plantear el desarrollo de la Ley de Medio Ambiente (pendiente de la tramitación de otros reglamentos parciales) en aras del principio de seguridad jurídica, siempre y cuando la Administración Regional considere necesaria la regulación de las vibraciones por ser insuficiente las determinaciones contenidas en las Ordenanzas Municipales.

3. Para la mejor comprensión de la norma por los destinatarios, dado el contenido esencialmente técnico de este Decreto, habría aportado claridad la existencia de un artículo enunciativo de las definiciones técnicas en las que se basa, si bien es cierto que se aportan cinco anexos y que algunos conceptos se clarifican a lo largo del articulado.

4. Precisamente por implicar intervención en la actividad de los particulares, la regulación de algún artículo (ejemplo: artículo 4), por su generalidad, podría plantear problemas interpretativos sobre su alcance, ya que no se determina con claridad las actividades susceptibles de producir impacto por ruido y, correlativamente, podría restar eficacia al control preventivo.

5. En el articulado se echa en falta la contemplación de las actividades públicas (por ejemplo las tareas imprescindibles de recogidas de basuras) como fuente de contaminación sonora, ya que, si bien el artículo 2 del proyecto de Decreto se refiere a todas las industrias, actividades, instalaciones, medios de transporte y, en general, cualquier elemento susceptible de generar niveles sonoros que puedan causar molestias o riesgos, la contemplación específica de la propia actividad de la Administración, tanto autonómica como municipal, habría subrayado el compromiso de los poderes públicos en la materialización de las previsiones constitucionales, aparte de que habría comportado un compromiso explícito y no meramente programático de la adecuación de los medios a los fines.

#### V. Observaciones a la exposición de motivos y al articulado.

- Exposición de Motivos. La exposición de motivos recoge que el proyecto de Decreto se estructura en cinco disposiciones adicionales cuando son seis, debido a las modificaciones que se han introducido al texto a lo largo de su tramitación.

En el último párrafo debe recogerse la fórmula que corresponda conforme a las establecidas en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, Reguladora del Consejo Jurídico.

-Artículo 2.

No se concreta el ámbito de aplicación de este Decreto, ya que entre los supuestos que se recogen se encuentran los planes de localización de infraestructuras, sin que se especifique posteriormente en el articulado a qué tipos de planes se refiere.

Por ello, convendría aclarar si se trata del supuesto previsto en el artículo 1.i del Anexo I de la Ley de Medio Ambiente, que enumera entre los planes sujetos a evaluación de impacto ambiental los referidos a carreteras, transportes, puertos y otras infraestructuras.

#### -Artículo 3.

La primera parte de este artículo, relativa a su carácter de disposición de obligado cumplimiento en la Región de Murcia (término más preciso que el de la Comunidad Autónoma de Murcia, ya que hace referencia al ámbito territorial de aplicación) es más propio de una disposición final pues, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, del que forman parte los reglamentos, salvo que se interprete por la Consejería proponente como manifestación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 52 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común).

Otro sentido posible sería que este precepto pretendiera expresar que son normas de aplicación directa (para todos los municipios o para los que no dispongan de ordenanzas) sin perjuicio de la posibilidad de su posterior desarrollo a través de Ordenanzas por parte de los Ayuntamientos o mediante la adaptación de las existentes.

Consecuentemente con las diversas interpretaciones, quedaría por clarificar su aplicación para aquéllos municipios que disponen de ordenanzas de prevención contra el ruido y vibraciones, durante el periodo transitorio, hasta tanto se adapten al proyecto de Decreto, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera.

#### -Artículo 4.

Este artículo diferencia, en cuanto al nivel de ruido recibido, a los receptores y usos del suelo, siendo así que éstos últimos se engloban en el anexo II dentro de los tipos de receptores. Por tanto, si se trata de un tipo de receptor, bastaría con definir el concepto "receptor" para dejar resuelta la cuestión. Mejoraría la redacción y en especial la composición del artículo, suprimiendo el reflexivo "se" que precede a los verbos adaptar y diseñar.

#### -Artículo 6.

Este artículo establece que la actuación correctora precisa para adaptar la realidad al Anexo I del proyecto (valores límite de ruido en el medio ambiente) se aplicará a la fuente y propagación del ruido, contemplando como excepcional, aunque posible, la adopción de medidas correctoras en los receptores. El asunto presenta perfiles complejos pues de la actuación de unos se pueden derivar obligaciones correctoras en otros, sin que resulte claro del texto sometido a dictamen en qué forma los receptores perjudicados por una actividad molesta deberán contribuir autorizando correcciones en su propiedad de unos efectos sonoros



que, en buena lógica, deberían ser corregidos en origen o definitivamente prohibidos en ciertas zonas si de verdad se pretende la implantación de un sistema de protección que garantice la calidad de vida que la Constitución protege. Aislar las viviendas y servicios de una fuente sonora en límites superiores a los permitidos no elimina el problema de la contaminación del medio ambiente y sí, sólo, el de unos receptores a título individual de ciertas molestias que, sin embargo, persistirán en la calle y, por tanto, en el medio ambiente. En definitiva, la protección del medio ambiente en ningún caso puede quedar reducida a la contención artificial, costosa, precisada de autorización y en sí misma molesta, de unas cuantas viviendas afectadas puntualmente por un foco ruidoso.

#### -Artículo 7.

No se concretan los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental susceptibles de generar alteración del medio ambiente sonoro, a efectos de establecer de antemano los requisitos para la presentación por los particulares u otros departamentos de la Administración Regional del estudio de impacto ambiental ajustándose a lo establecido en el artículo 7. En este sentido, deberían concretarse o remitirse, en su caso, a los apartados correspondientes de la Ley de Medio Ambiente sobre los proyectos de obras y actividades sujetos a evaluación de impacto ambiental.

#### -Artículo 8.

La redacción del último párrafo del apartado a) mejoraría si se añadiera la palabra "sistemas de" aislamientos.

El apartado b) hace referencia a los planos del proyecto cuando en realidad se refiere a los planos del anexo que ha de acompañar a la memoria ambiental.

Nuevamente se echa en falta una referencia expresa a la propia actividad pública.

#### -Artículo 9.

Este artículo incurre en una imprecisión legislativa consistente en la utilización de un verbo, "acentuar", cuya concreción va a depender en gran medida de la buena voluntad de los aplicadores e incluso de los usuarios; una adecuada formulación de las medidas que conduzcan a acentuar la protección dejaría mejor regulada la materia, salvo que se efectúe remisión a las Ordenanzas Municipales.

#### -Artículo 12.3

La genérica excepción no es congruente con la regulación de máximos que realiza el proyecto de Decreto, dado que las excepciones deberían contemplarse en función de determinadas circunstancias (trabajos de urgencia, situaciones de emergencia, peligros concretos, etc.).

#### -Artículo 13.1.

La asignación de usos corresponde a los planes urbanísticos a través de la técnica de la calificación, por lo que la redacción del primer apartado puede resultar confusa; de ahí que deba clarificarse en el sentido de que las ordenanzas municipales recogerán los valores límite de ruido en relación con los usos del suelo.

-Artículo 13.4.

La referencia a la analogía funcional contenida en este apartado merecería una mayor concreción, pues los supuestos excluidos de los anexos I y II, inimaginables en abstracto, podrían conducir a analogías para casos que merecerían regulaciones especiales mucho más que una mera aplicación analógica de las normas generales.

-Artículo 14.

El apartado 1 se refiere a los "documentos de planeamiento" cuando es más preciso el término "instrumentos de planeamiento", ya que los planes están integrados por un contenido material y formal.

El apartado 2 establece un informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, con anterioridad a la aprobación inicial de los Planes Urbanísticos de desarrollo en suelo urbano y urbanizable situados junto a autovías y autopistas.

En cuanto al carácter vinculante del informe, nos remitimos a las consideraciones recogidas en el apartado III.2-b de este dictamen sobre la habilitación legal del proyecto de decreto; tampoco especifica este artículo el plazo para la emisión del informe, lo que conduce a una situación de inseguridad jurídica, que alargaría el procedimiento en la tramitación de los planes cuando su agilización constituye uno de los objetivos de la reforma del suelo (Así la Ley de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y Ley 6/1998, de 13 de abril).

Por otra parte, no se especifica en qué aspectos el informe es vinculante, ya que este carácter supone transformar unas competencias que ostentan los Ayuntamientos para aprobar inicial y provisionalmente - competencias compartidas - en contra del reparto competencial previsto en la legislación urbanística.

Resultaría más acorde con la distribución de competencias en materia de urbanismo, con las competencias municipales en la prevención ambiental de ruidos - allí donde los Ayuntamientos ostenten competencias de ejecución - y con la forma que reviste esta disposición, la previsión de un informe preceptivo tras la aprobación inicial del plan, coincidiendo con el trámite de información pública, en el plazo que se determine por el Decreto.

-Artículo 15.

Se establecen unos criterios para la asignación de usos por los planes generales en relación con la contaminación acústica.

No se trata propiamente de criterios de zonificación que podrían afectar al desarrollo del régimen jurídico del suelo, por cuanto el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se determina de acuerdo con la clasificación y calificación de los predios (reserva material de ley),

sino de especificar que la distribución de usos, bien sean industriales, trazado de vías férreas u otras infraestructuras, habrá de hacerse por la Administración Urbanística de forma que no supere los niveles de inmisión establecidos en el Anexo I, por cuanto esta actividad tiende a la conservación y mejora del medio ambiente.

-Artículo 16.

En este artículo se mezclan lo que son documentos (planos de información) con lo que son determinaciones de los planes. Habría que añadir esta matización en el encabezamiento del artículo.

El último párrafo del apartado 6 es confuso en la redacción y restrictivo en su expresión "de modo que presente la menor superficie de exposición de áreas sensibles", ya que los Ayuntamientos podrían plantear otras alternativas en el ámbito de sus competencias.

Sin embargo, los criterios generales señalados en el artículo anterior y las determinaciones contenidas en este artículo habrían de ser integrados y desarrollados por la futura ley de suelo regional en las determinaciones de los planes generales, ya que éstos no se comportan del mismo modo respecto a las distintas clases de suelo, y así, mientras el urbano se califica pormenorizadamente (por lo que las medidas contra la contaminación acústica pueden ser más precisas; de hecho, en el artículo se mencionan a las Ordenanzas Urbanísticas, relativas sólo a suelo urbano), el urbanizable se clasifica globalmente y, de acuerdo con la nueva Ley Estatal en materia de suelo, ni siquiera resulta necesaria su previsión de desarrollo en el plan general sino en fases ulteriores.

-Artículo 18.

No se ha incluido dentro del supuesto de este artículo las zonas de especial protección medio ambiental que declaran los Ayuntamientos.

No recoge el proyecto de Decreto las consecuencias de superar en más de 3 decibelios los niveles establecidos, ni tal incumplimiento está conectado con el régimen sancionador, ya que, de acuerdo con la Ley de Medio Ambiente, están tipificados como infracción los excesos que superen los 5 decibelios (artículo 72.3 a).

Esta última consideración también es de aplicación para el artículo 21, en lo referente al dictamen favorable, cuando el nivel sonoro no es superior en 3 decibelios al permitido.

-Artículo 22.

El apartado 1 contempla, cuando el resultado de la inspección sea negativo, la posibilidad de que la administración competente adopte la medida cautelar de suspensión del funcionamiento de la actividad, si bien con carácter potestativo, cuando la Ley de Medio Ambiente lo prevé con carácter obligatorio en el artículo 71 para los supuestos en que el riesgo alcance gravedad o inminencia.

-Artículo 23.

Nuevamente se desconocen las consecuencias del incumplimiento de 3 decibelios previsto en el párrafo 1, ya que no tiene conexión con el régimen sancionador.

Debe suprimirse el apartado 4º del artículo, relativo a estaciones de ITV, ya que se trata de una materia cuya competencia viene atribuida al Estado de forma exclusiva, según el artículo 149-1-21 de la CE, ostentando las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas para la verificación reglada de los requisitos técnicos exigidos por la legislación estatal (Dictamen del Consejo de Estado nº 868/94, de 2 de junio de 1994).

-Artículo 24.

El proyecto de Decreto recoge la competencia municipal en la vertiente de regulación - ordenanzas -, en la de planeamiento general - zonas necesitadas de plan de rehabilitación sonora - y, finalmente, en el control de las actividades susceptibles de contaminar acústicamente. No resulta, por lo tanto, congruente con este planteamiento que los planes de rehabilitación sonora no puedan ser tramitados también por los Ayuntamientos.

A mayor abundamiento, la acción reguladora de estos planes se extiende a zonas urbanas y suburbanas, por lo que deberían éstos (ya que se aproximan al planeamiento especial municipal) reservarse a los Ayuntamientos, con la colaboración de la Dirección General de Protección del Medio Ambiente y la Consejería de Sanidad y Política Social.

La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua tiene su ámbito de actuación en el plan de protección del medio ambiente sobre ruidos de ámbito regional, y sobre los planes de rehabilitación sonora de los Ayuntamientos que lo soliciten o carezcan de medios técnicos para la confección de los mismos.

Por otra parte, la elevación de estos planes a directrices sectoriales, previstas en la Ley de Ordenación y Protección del territorio, con su compleja tramitación, les resta de eficacia.

-Artículo 26.

El apartado 2 de este proyecto de Decreto contiene un concepto jurídico indeterminado ("si las medidas correctoras resultaran poco razonables desde el punto de vista económico"), añadiendo que se orientarán a la aplicación de medidas correctoras, por lo que no se entiende la redacción ni deja resuelta la cuestión en un doble aspecto: por un lado, cuándo se debe entender que las medidas resultan poco razonables y antieconómicas y, por otro, la determinación clara de qué se debe entender por medidas correctoras en casos en que no resulte posible técnica o económicamente la corrección de los ruidos en el emisor.

Dado que afecta directamente a la actividad de los particulares, procedería su concreción o, por el contrario, reducir la aplicación de este artículo al caso en que las medidas resultaren irrealizables desde el punto de vista técnico, pues el conflicto entre bienes jurídicos como salud-calidad de vida y otros de contenido exclusivamente patrimonial o económico deben resolverse en favor de los primeros. También, una vez más, debería incluirse a la Administración Municipal como destinataria de estas previsiones.

-Artículo 27.



Convendría establecer el plazo en que se formulará el Plan de Gestión Ambiental sobre ruidos de ámbito regional para que no quedara en una mera formulación programática o sometida a la arbitrariedad de los órganos llamados a redactarlo.

-Disposición Adicional Primera.

Debe concretarse a quién se proponen las medidas.

-Disposición Adicional Segunda.

El primer apartado ha de incluir que el plazo de un año para la adaptación de las Ordenanzas ha de computarse a partir de su entrada en vigor.

-Disposición Adicional quinta.

En esta disposición hay que sustituir figuras por supuestos en materia de urbanismo sometidos a evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 10/1995, de 24 de abril.

-Anexo II.

En tipo de receptor: sanitario, docente y cultural se ha omitido la "y" y la "l" en cultura.

## **CONCLUSION**

Que puede elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de Decreto de Protección del Medio Ambiente frente al Ruido, con las siguientes observaciones de carácter esencial:

- La sugerencia recogida en el apartado IV.1 de este dictamen, sobre la propuesta conjunta de aprobación de este proyecto de Decreto por parte de las Consejerías afectadas.
- Clarificación del artículo 3 sobre la obligatoriedad de este proyecto de Decreto y definición del régimen transitorio en su caso.
- Reformulación del artículo 14.2 con la supresión del carácter vinculante del informe.
- La concreción de las actividades y proyectos susceptibles de generar alteración del medio ambiente sonoro (artículo 4 y 7).
- Reformulación del artículo 12.3 sobre las excepciones a los valores máximos del anexo.
- Supresión del último párrafo del apartado 6 del artículo 16 y apartado 4 del artículo 23.
- Adecuar el artículo 24 al reconocimiento de las competencias municipales."

No obstante, V.V.E.E. resolverán.