

RELEVANCIA CONSTITUCIONAL
DE LAS INMISIONES POR RUIDO AMBIENTAL
PROCEDENTE DE UNA ZONA DE OCIO
NOCTURNO. RECEPCIÓN DE LA
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS
(Comentario a la STC 119/2001, de 24 de mayo)

JOAN EGEA FERNÁNDEZ
Catedrático de Derecho Civil
Universidad Pompeu Fabra

Sumario. I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. II. LOS HECHOS. III. LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN FRENTE A LAS INMISIONES: CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA LEGALIDAD, PROTECCIÓN CIVIL Y TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. 1. *La vía administrativa: control de la legalidad y responsabilidad patrimonial.* 2. *Los instrumentos civiles de protección.* 3. *El procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales.* IV. LA IMPUTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR ACTIVIDADES DE PARTICULARES SUJETAS A CONTROL PÚBLICO. V. ALCANCE DE LA INTERPRETACIÓN DEL ART. 18 CE, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR Y A LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO CON EL DERECHO A LA TRANQUILIDAD Y AL BIENESTAR PERSONAL. 1. *Inmisiones y derecho a la intimidad personal y familiar.* 2. *Inmisiones y derecho a la inviolabilidad del domicilio.* VI. LA INTENSIDAD DEL RUIDO COMO CRITERIO DETERMINANTE DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. 1. *El*

(*) El presente trabajo se enmarca en la actividad del Grupo de investigación en Derecho Patrimonial financiado por el *Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la generalitat de Catalunya* (81998GR/0092) y en el Proyecto de investigación "La unificación del derecho de daños en el derecho vigente" (PB97-0098) del *Ministerio de Educación y Cultura*.

carácter prolongado e insoportable. 2. Dos sentencias discrepantes del TSJCV. 3. La carga de la prueba.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El pleno del Tribunal Constitucional (TC), a propuesta del Presidente, recabó para sí el conocimiento de una demanda de amparo relativa a las molestias causadas por el ruido nocturno generado en un barrio con alta concentración de bares y discotecas, y celebró, a su vez, la primera vista pública que ante dicho pleno ha tenido lugar en sus veintiún años de existencia. Con esta decisión parece que el TC ha pretendido hacerse eco de la creciente inquietud que la sociedad actual manifiesta en relación con los efectos nocivos que la contaminación acústica puede causar sobre la salud y el bienestar de las personas, evidenciando así una especial sensibilidad hacia un problema que afecta a amplios sectores de la población (1). Ello no obstante, la STC 119/2001 de 24 de mayo, con la que concluye dicho procedimiento, acaba denegando el amparo solicitado, al entender que no se había probado la existencia de una lesión real y efectiva en los derechos constitucionales de la demandante.

A pesar de que se trata de una sentencia desestimatoria, ésta resulta especialmente interesante porque en su fundamentación viene a admitir que es posible establecer una relación inmediata entre las inmisiones medioambientales y los derechos fundamentales, que se traduce en que la falta de actuación de la Administración competente (que no evita la contaminación acústica generada por esos establecimientos de ocio) puede comportar la vulneración de los derechos a la integridad física, a la intimidad personal y familiar, y a la inviolabilidad del domicilio (2).

(1) Las 35 asociaciones que en España se agrupan en la "Plataforma Estatal contra el Ruido y las Actividades Molestas" [www.ruidos.org] constituyen una buena prueba de esa inquietud.

(2) Con anterioridad, el ATC 326/1984, de 30 de mayo, había declarado inadmisibile un recurso de amparo interpuesto por el Ayuntamiento de Basella (Lleida), en el que éste alegaba que la decisión administrativa de construir un embalse que cubriría las viviendas de los vecinos de aquel municipio implicaba una vulneración de los arts. 17, 18.1 y 19.1 CE, argumentando que "[n]i el derecho al domicilio ni el derecho a la intimidad personal implican la imposibilidad de que la Administración, siguiendo el

Ello implica un cambio de criterio respecto del que, anteriormente, el propio TC había seguido, por ejemplo, en la Providencia de 26 de febrero de 1990 por la que inadmitió la demanda de amparo de doña G. López Ostra frente a las inmisiones (en ese caso probadas) originadas por los malos olores, el humo y el ruido de una planta depuradora de aguas residuales de la ciudad de Lorca.

Entonces el TC argumentó que los órganos judiciales

“[n]o habían apreciado la existencia de ningún peligro grave para la vida e integridad física” y que tampoco podía considerarse que “[l]a invasión de olores desagradables, ruidos y humos generados por la planta depuradora entrañase violación del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, so pena de desnaturalizar el contenido de ese derecho”.

Ahora, la sentencia 119/2001 viene a fijar, en cambio, un alcance mucho más amplio, afirmando que

“[h]an adquirido también una **dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad**, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6) se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino **también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada**. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido (3); de

procedimiento legalmente establecido pueda reservar a determinados usos, o excluir de otros, partes concretas del territorio nacional”. Se trataba, por cierto, de un supuesto muy parecido al resuelto por las Decisiones 9178/81 y 9415/81 de 3 de octubre de 1983 de la Comisión (*Conseil de l'Europe. Commission européenne des droits de l'homme. Décisions et rapports*. Núm. 35 Février, 1984, págs. 39 y ss) relativas a la inmersión de parte de un valle de Noruega, también a causa de la construcción de una central hidroeléctrica; en ese caso la Comisión se mostró partidaria de admitir que dicha construcción podía afectar los mencionados derechos, pero entendió que la injerencia que ello provocaba era admisible al estar prevista por la ley y tener como objetivo el bienestar económico del país.

(3) Referida a los ruidos generados por el aeropuerto de *Heathrow* (Londres); si bien en este caso entendió que las injerencias sufridas por los vecinos eran proporcionadas al propósito legítimo propio del funcionamiento del aeropuerto. Unas considera-

9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España (4), y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otras contra Italia (5)" (FJ núm. 5).

Efectivamente, si bien, en un principio, el TC había entendido que ese tipo de injerencias no podía ser considerado como causa vulneradora del derecho a la integridad física, y que resultaba igualmente forzado vincularlas al derecho a la intimidad personal y familiar o a la inviolabilidad del domicilio, ahora una interpretación del art. 18 CE a la luz de la jurisprudencia gestada por el TEDH sobre el art. 8 del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (6) ha acabado sentando una nueva línea jurisprudencial

ciones elogiosas de esa sentencia, basadas en el avance que, en su opinión, supone que el TEDH dé por sentado que puede existir una vinculación entre el ruido y la privacidad garantizada en el art. 8 del Convenio, pueden verse en: Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos". *Derecho del medio ambiente*. Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, núm. 16. Madrid 1995, pág. 117 y ss.

(4) Ar. TEDH 1994\3, que tuvo ocasión de comentar en el núm. 9 - 1996 de esta misma Revista, págs. 323 y ss. Otros comentarios son los de J.A. CARRILLO DONAIRE y R. GALAN VIOQUE, "¿Hacia un derecho fundamental al medio ambiente adecuado?", *REDA* (1995), núm. 86 pág. 271 y ss; FRANCISCO VELASCO CABALLERO "La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos" *REDC* (1995) núm. 45, pág. 305 y ss; y Manuel PIÑAR DÍAZ, "Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (asunto López Ostra contra España). *Gaceta Jurídica de la Naturaleza y del medio Ambiente* (1995) núm. 9, pág. 10 y ss.

(5) Ar. TEDH 1998\2. Cuarenta ciudadanas italianas demandaron a la República de Italia por violación de los arts. 2, 8 y 10 del Convenio, alegando que las autoridades de aquel país no habían informado a la población de los riesgos a los que estaba expuesta y las medidas a adoptar en caso de accidente en una fábrica química instalada apenas a un kilómetro de donde residían, en el municipio de Manfredonia (Foggia). El TEDH estimó la demanda respecto del art. 8 remitiéndose a la doctrina sentada en la sentencia López Ostra, afirmando que "[a]tentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de las personas y privarles del disfrute de su domicilio de manera que perjudique a su vida privada y familiar". Desestimó en cambio las pretensiones referidas al art. 2 (derecho a la vida) y al 10 (libertad de recibir y comunicar informaciones).

(6) Roma, 4 de noviembre de 1950. Instrumento de Ratificación de 26 de septiembre de 1979 (*BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979). Dicho precepto dispone: "1. [T]oda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás".

dencial (7). De hecho, ello ya se apuntaba en la anterior STC 199/1996 de 3 de diciembre de 1996 que resolvió —igualmente en sentido desestimatorio— el recurso de amparo formulado por don J. M. contra el Auto de la AP de La Coruña, éste confirmatorio, en apelación, del archivo de las actuaciones decretado por el Juzgado de Instrucción en diligencias previas incoadas por delito ecológico a la refinería de Bens (Galicia). En dicha sentencia, el TC afirmaba que

“[L]a importancia del derecho al medio ambiente ha sido puesta de relieve también por el TEDH que ha declarado que, en determinados casos de especial gravedad, los daños ambientales pueden llegar a vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar, declarado por el art. 8 del Convenio de Roma”.

Ello no obstante, el TC rechazó la aplicación de esa doctrina al caso planteado, ya que entendió que la Sentencia del TEDH (caso López Ostra) se refería a una situación distinta; efectivamente, lo único que ante el TC se discutía en el caso de la refinería era la procedencia del archivo de una denuncia por delito ecológico, apareciendo la vulneración del derecho a la intimidad como una cuestión nueva que no había sido invocada en el proceso penal.

(7) Que, en la doctrina, ya había sostenido Lorenzo MARTIN-RETORTILLO BAQUER, “La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, sobre la clausura de un bar en Sevilla)”, *RAP* (1988) núm. 115, pág. 220 y ss., amparándose en la amplitud de los términos en que aparecía redactada la STC 22/1984, de 17 de febrero, en cuanto ésta había resuelto que “[l]a regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades en las que se comprenden las de *vedar toda clase de invasiones*, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos”. Entiendo, sin embargo, que ni en ese concreto supuesto de hecho (el cumplimiento de una orden de derribo por infracción urbanística), ni la propia referencia literal a que no es necesario que las injerencias consistan en una penetración directa (en alusión, por lo que parece, a las escuchas que los Servicios de Seguridad del Estado, por aquel entonces, habían sometido al Vicepresidente del TC, según se publicó en los medios de comunicación) permiten incluir las inmisiones medioambientales entre los posibles causantes de perturbaciones en la inviolabilidad del domicilio. Alguna sentencia aislada, como la STSJC (3ª) de 9.4.1991, también había tomado apoyo en la citada STC 22/1984 y avalado esa misma interpretación al afirmar que las inmisiones acústicas constituyen “[u]na intromisión ilegítima en el derecho a la intimidad de los ciudadanos, que se desarrolla en el espacio privativo de su domicilio garantizado por el art. 18 CE que *veda toda clase de invasiones*”. SOSA WAGNER, *Las actividades molestas: en especial el ruido*. Madrid, 1991, pág. 20 se había mostrado también favorable a esa interpretación.

Ha sido precisamente en la sentencia que aquí se comenta, donde, libre de aquellos condicionantes procesales, el TC ha podido entrar en el fondo de la cuestión y asumir, sin ambages, la jurisprudencia del TEDH, según la cual el menoscabo de los derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio puede producirse también por la actitud pasiva de la Administración que no evita las injerencias acústicas generadas por una zona de bares.

Ésta es una interpretación que ha sido mayoritariamente muy bien acogida por la doctrina (8), pero que, en mi opinión, resulta excesivamente forzada. Esto es, casos como el aquí planteado difícilmente deberían tener cabida en el ámbito de la protección de derechos a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (9), sino que su sede más natural debería ser la civil de las relaciones de vecindad, muy particularmente a través de la acción negatoria, o, en su caso, de la responsabilidad civil frente a los autores materiales de los daños; o también podría tratarse como mera cuestión de legalidad ordinaria, mediante la revisión judicial de los actos de la Administración, si ésta no da una respuesta adecuada al incumplimiento de la normativa administrativa por parte de los titulares de la explotación. Que cada vez más se opte

(8) A los autores ya citados en la nota 7, puede añadirse también Santiago GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, "El ruido: la sentencia del TSJ de Valencia de 7 de marzo de 1997", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (1998), núm. 276, pág. 237, el cual pone a esa sentencia (una de las primeras que aplica la citada jurisprudencia del TEDH) como ejemplo del buen hacer jurisprudencial, y A. MACIAS CASTILLO, "La asimilación por los tribunales civiles de la jurisprudencia del TEDH en materia de inmisiones molestas e inviolabilidad del domicilio", *Actualidad Civil* (1999) núm. 39, pág. 1235, quien, por su parte, no ve lógico "[p]roteger determinados aspectos de carácter fructivo anejos a la propiedad y, por ende, al domicilio, y cerrar los ojos ante otro tipo de intromisiones de hecho, tanto o más perturbadoras que las primeras"; si bien, más adelante, ese mismo autor parece aconsejar que no conviene acudir a la vía de los derechos fundamentales por "[e]l riesgo que implica desnaturalizar el contenido" y propone acudir a las normas civiles sobre relaciones de vecindad, interpretándolas también a la luz de aquella jurisprudencia del TEDH.

(9) En el derecho alemán se ha negado que mediante inmisiones medioambientales pueda violarse el domicilio, lo que, como ha puesto de relieve VELASCO CABALLERO, "La protección...cit", pág. 313 se justifica por el carácter preferente que se otorga al art. 14 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, al concebir el derecho de propiedad como *derecho fundamental* y, como tal, con posibilidad de alegación individual ante el Tribunal Constitucional. Efectivamente, Werner HOPPE/Martin BECKMANN, *Umweltrecht*. München 1989, § 4., Rdn. 36, sostienen que las acciones derivadas del art. 14 GG rigen, particularmente, contra injerencias a la propiedad por olores, ruido, contaminación, privación del sol, la luz o las vistas, aunque admiten también (Rdn. 34) que las pretensiones de exclusión derivadas de derechos fundamentales contra la actuación dañosa para el medio ambiente pueden resultar asimismo de los arts. 2.1 GG (libre desarrollo de la personalidad) y 2.2 GG (integridad corporal).

por la vía excepcional de la protección de los derechos fundamentales se explica, probablemente, porque la Constitución Española (art. 33), a diferencia por ejemplo de la alemana (art. 14 GG), no ubica la propiedad entre tales derechos y, por consiguiente, ésta no goza de la tutela privilegiada prevista para éstos, tan apreciada por los ciudadanos como vía útil para superar la asfixiante lentitud en que se halla sumida la Administración de justicia. Además, la falta de una moderna regulación del régimen de las inmisiones en el ordenamiento español (10) puede haber contribuido también a que los sujetos perjudicados elijan preferentemente la vía administrativa.

II. LOS HECHOS

Doña Pilar M. vivía en el barrio de Sant Josep-Les Alqueries de Valencia, zona de elevada contaminación acústica originada por la actividad nocturna de los numerosos bares, pubs y discotecas allí concentrados (uno de ellos, la discoteca sita en los bajos del edificio en que vivía la demandante, era el foco principal de las perturbaciones); ello había motivado que en 1997 el Ayuntamiento declarara dicho barrio "Zona Acústicamente Saturada", como lógica continuación del Acuerdo municipal de 6 de julio de 1983, que ya había resuelto no otorgar nuevas licencias de actividad en aquella zona.

En repetidas ocasiones, la propia doña Pilar, al igual que otros vecinos, había denunciado ante el Ayuntamiento las irregularidades observadas y las molestias que venía padeciendo. Alegaba que el horario de apertura de algunos de los establecimientos se prolongaba los fines de semana hasta las 6:30 horas de la mañana y que los efectos aditivos provocaban niveles de ruido y de vibraciones por encima de los autorizados, ocasionándole insomnio.

Ante la pasividad de la Administración municipal, que según la demandante no adoptaba las medidas necesarias para poner fin a aquellas molestias, doña Pilar optó por realizar obras de aislamiento consistentes en la instalación de un doble cristal en las ventanas de su vivienda. A partir de ahí, con fecha 28 de agosto de 1997 reclamó del Ayuntamiento el abono de 649.280 pesetas (de las que 149.280 corres-

(10) Excepción hecha de la Ley 367 de la Compilación Navarra y, más recientemente, de la Ley cat. 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad; y al margen, también, de los remedios especiales que prevén la LAU, LPH o la legislación urbanística.

pondían al importe de las citadas obras de aislamiento y 500.000 lo eran en concepto de indemnización por los trastornos padecidos en el sueño), sin que su reclamación obtuviera respuesta alguna.

Contra la desestimación presunta de la petición indemnizatoria, interpuso recurso contencioso-administrativo por la vía especial de la entonces vigente Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de *protección de los derechos fundamentales de la persona* (11), alegando que la Administración había contribuido, con su pasividad, a vulnerar los derechos a la integridad física, a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

Acordado el recibimiento a prueba, la actora aportó diversas mediciones de los niveles de ruido soportados en la plaza de Xúquer (en abril 1996, mayo y agosto 1997, si bien no consta en los antecedentes el concreto resultado que arrojaron esas mediciones, sino sólo una genérica referencia —no probada— a que el ruido en la calle sobrepasaría los 65 dB(A) (12)), un “parte de consulta y hospitalización” expedido por un médico del Servicio Valenciano de Salud, en el que se consignaba que doña Pilar había estado varios años en tratamiento por insomnio, y una factura emitida por una empresa de carpintería acreditativa del coste de las obras de aislamiento realizadas en el balcón y ventana de su vivienda. Por su parte, el Ayuntamiento basaba su línea de defensa en las actuaciones emprendidas en aquella zona para atajar las molestias (13), para cuya acreditación aportó una certificación del Secretario en la que constaba que se habían tramitado un total de treinta y siete expedientes sancionadores contra la discoteca situada en la finca de la demandante y practicado diversas mediciones del nivel de ruidos, según las cuales el ambiente exterior oscilaba entre 34,3 y 37 dB.

(11) En la actualidad, en el orden contencioso-administrativo, ese procedimiento se rige por lo dispuesto en el cap. I Tít. V (arts. 114 a 122) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, sobre la *Jurisdicción contencioso-administrativa*.

(12) La *Ordenanza Municipal sobre ruido y vibraciones* del Ayuntamiento de Valencia, de 28 de junio de 1996 define el dB(A), o nivel sonoro escala A, como “[E]l nivel de presión acústica en decibelios, medido mediante un sonómetro con filtro ponderación A, según norma UNE 20464-90. Simula la respuesta del oído humano”.

(13) Aparte de formular diversos óbices procesales sobre la inadmisibilidad del recurso y de cuestionar también la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de un daño que entendía se había generado en el ámbito de las relaciones de vecindad, se opuso alegando que la falta de resolución expresa sobre la petición indemnizatoria no podía reputarse vulneración de los derechos fundamentales invocados. En lo que atañe al fondo, sostenía que no se había acreditado que el nivel de ruidos existente superara los límites máximos fijados por la *Ordenanza Municipal*, ni el daño alegado.

El 21 de julio de 1998, la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV dictó sentencia desestimatoria de las pretensiones planteadas y entendió que no podía concluirse que el acto impugnado, consistente, a su vez, en la desestimación por silencio de la reclamación indemnizatoria formulada, vulnerase los preceptos constitucionales alegados. A la vista del concreto nivel de ruidos, resolvió que no podía atribuirse a esa intensidad sonora los efectos pretendidos de considerar vulnerados los arts. 15 y 18.1 y 2 CE; tenía en cuenta también que el informe médico aportado no especificaba en qué tiempo y por qué causa la actora había estado varios años en tratamiento de insomnio. En síntesis el TSJCV resolvió que

“[n]o resulta posible en este proceso conceder esa reclamada indemnización en cuanto deriva de tal pretendida vulneración de un derecho fundamental, sin perjuicio de que, si se estima por la actora que la situación fáctica aquí alegada, a la vez pueda subsumirse en el art. 139 y concordantes de la Ley 30/92, pueda, a través del proceso ordinario, reclamar los efectos previstos en tal normativa, y de la prueba resultante, obtener la pertinente resolución”.

La actora recurrió en amparo alegando la violación de los arts. 14 y 24 CE y que se había dejando sin protección, a su vez, los derechos fundamentales a la integridad física (art. 15 CE), intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), y a la inviolabilidad del domicilio (14) (art. 18.2 CE). El TC desestimó el recurso en todos los puntos, si bien respecto a los derechos a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, el hecho de que resolviera que no se había acreditado dicha vulneración no fue obstáculo para que marcara las bases de una nueva línea jurisprudencial basada en una interpretación, a mi entender, excesivamente forzada del art. 18 CE, con la que amplía el alcance que, hasta ahora, constitucionalmente, se ha venido dando a esos derechos. Dos votos particulares (de los Magistrados Manuel JIMÉNEZ DE PARGA y Fernando

(14) Invocaba, asimismo, la infracción de otros preceptos constitucionales: arts. 9, 10, 14, 17, 19, 33.3, 39.1, 43, 45 y 47 CE. Sobre este extremo el TC precisa que debe soslayarse toda referencia a la hipotética vulneración a preceptos constitucionales que no figuran comprendidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución (esto es, los arts. 9, 10, 33.3, 39.1, 43, 45 y 47) y, por otra parte, que los arts. 14, 17 y 19 habían sido invocados sin apoyatura. El Fiscal, argumentando la doctrina sentada por el TEDH en el caso *López Ostra c. España*, se manifestaba favorable a la concesión del amparo por vulneración, exclusivamente, del art. 18.1 y 2 CE.

GARRIDO FALLA) concurrentes con la mayoría, introducen ciertas matices, sustancialmente en la dirección de ahondar todavía más en la línea marcada por aquella jurisprudencia del TEDH (15).

III. LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN FRENTE A LAS INMISIONES: CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA LEGALIDAD, PROTECCIÓN CIVIL Y TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Si bien el camino elegido por la demandante fue la reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la posterior impugnación del acto administrativo de su denegación presunta a través del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, esa no era la única vía posible, ni tampoco, como luego se verá, la que mayores garantías ofrecía para conseguir el cese efectivo de las perturbaciones. En efecto, las molestias ocasionadas por el ruido ambiental pueden jurídicamente combatirse tanto desde la perspectiva de la legalidad administrativa como, en su caso, de la exigencia de la responsabilidad patrimonial, si se considera que existió pasividad del Ayuntamiento en evitarlas; asimismo puede optarse por la vía civil, demandando al causante material de las injerencias perjudiciales, ya sea en la esfera de las relaciones de vecindad o en la de la responsabilidad extracontractual. Además, todo ello se completa con la posibilidad de acudir al procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales; sin olvidar, claro está, que en el ámbito penal el art. 325 CP sanciona a quién “[c]ontraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente... ruidos, vibraciones,... en la atmósfera... que puedan perjudicar el equilibrio de los sistemas natu-

(15) El primero entiende que debería bastar la presencia de cualquier efecto nocivo, y se muestra partidario de reivindicar el componente subjetivo del derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE); en síntesis, considera que la sentencia debería haber contribuido a aportar unos instrumentos que fecundaran los esfuerzos y la lucha de los ciudadanos por el derecho y por la mejora de la calidad de vida. El otro voto incide, de una parte, en las cuestiones referidas a la relación de causalidad, considerando que éstas no han quedado suficientemente clarificadas en la sentencia y, de otra, entiende que debía haberse reforzado más la idea que los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) pueden ser perturbados por ruidos intensos y permanentes, aunque no exista intención por parte de quien los genera.

rales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior". El aspecto penal, sin embargo, no será objeto de análisis en el presente trabajo; veamos el resto.

1. *La vía administrativa: control de la legalidad y responsabilidad patrimonial*

En primer lugar, un planteamiento de esas injerencias desde la perspectiva administrativa hubiera permitido entender (de haber resultado probadas y superar a su vez el nivel máximo de emisión/inmisión previsto reglamentariamente) que los hechos constituían una infracción de:

i) la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Valencia, de 28 de junio de 1996, *de medio ambiente: ruido y vibraciones*, en la que se fijan los niveles máximos de transmisión interna [30 dB(A)] y externa [45 dB(A)] de ruidos;

ii) el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre por el que se aprueba el *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, en cuanto faculta a los Alcaldes para requerir a los causantes de las emisiones para que corrijan las deficiencias comprobadas y, caso que los infractores no adopten las medidas establecidas, para imponerles la correspondiente sanción;

iii) la Ley de la Cortes Valencianas 3/1989, de 2 de mayo, sobre *Industrias Molestas, Nocivas y Peligrosas*, dictada en desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, en relación también a las funciones de inspección y sancionadora;

iv) el Decreto autonómico 54/1990, de 26 de mayo, que, complementado dicha ley, aprueba el nomenclátor de actividades clasificadas y fija un nivel límite de 35 dB(A) y, finalmente,

v) la Ley val. 2/1991, de 18 de febrero, *de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas*, con relación a los horarios de cierre y, en general, a la adecuación de las instalaciones a los requisitos y condiciones de la licencia.

A partir de ahí, para lograr la cesación de las molestias (sin perjuicio de las actuaciones de oficio que competen al propio Ayuntamiento) los perjudicados podían denunciar las irregularidades observadas y exigir la adopción de las pertinentes medidas correctoras y, en su caso, la sanción de los infractores. Todo ello, claro está, al margen de la reclamación, si procede, de la responsabilidad patri-

monial de la Administración por el deficiente funcionamiento del servicio de inspección y control de las actividades molestas. Eso fue lo que sucedió en este caso; doña Pilar, ante lo que consideró una actitud pasiva del Ayuntamiento, optó por paliar las molestias con medidas de autotutela y reclamar la responsabilidad patrimonial por los daños causados por la inactividad administrativa o, si se prefiere, por el anormal funcionamiento del servicio público de policía ambiental. Dicho iter procesal lo completó la recurrente por el trámite especial y sumario de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales, alentada, seguramente, por el hecho de que, por esa misma vía, otro vecino de aquel barrio había obtenido, un tiempo antes, sentencia favorable de la Sección 3ª de la Sala de lo contencioso del TSJCV, en la que se reconocía que se había producido la vulneración de los derechos invocados. Sobre esta resolución volveré más adelante.

2. *Los instrumentos civiles de protección*

Al ser el ruido materialmente causado por un particular y en tanto puede repercutir negativamente en el disfrute pacífico de la propiedad o en el precio del suelo o de la vivienda y, en general, en la reducción de sus posibilidades de explotación, u originar cualesquiera otro tipo de daños, cabía acudir también a la protección civil que proporciona la acción negatoria o la de responsabilidad extracontractual (16). La primera, como acción de defensa de la propiedad en el marco de las relaciones de vecindad, faculta al propietario perjudicado para exigir el cese de las perturbaciones ilegítimas que, procedentes de otro inmueble, no tiene obligación de tolerar. En ese mismo ámbito de las relacio-

(16) Efectivamente, no cabe duda de que las injerencias que alteran el descanso y la tranquilidad pueden resultar perjudiciales para la salud del titular de la finca que sufre las inmisiones, lo que se traduce, a su vez, en un menoscabo en su pleno goce y al mismo tiempo en la propia valoración del inmueble. Ese era también el argumento utilizado por el demandante, en el caso *Powell y Rainer v. Reino Unido*, donde además de alegar la vulneración del derecho al respeto a la vida privada y del domicilio (art. 8) argumentaba que se había producido una violación del art. 1 del *Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 20 de marzo de 1952* en relación con el derecho al respeto de los bienes y a la protección de la propiedad, habiendo sido ambas pretensiones rechazadas por la Comisión. Al respecto, cabe recordar que España ha formulado reserva a la aplicación del art. 1 del Protocolo, lo que en el Instrumento de Ratificación de 9 de enero de 1991 se justifica por el deseo de evitar cualquier incertidumbre a la luz del art. 33 CE.

nes de vecindad, pero en la esfera más específica de la propiedad horizontal, se abre también la posibilidad de ejercer la acción de cesación (17) prevista en el art. 7.2 LPH que prohíbe al ocupante de un piso sometido a dicho régimen “[d]esarrollar en él o en el resto del inmueble actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas”; y el art. 18.1c) de la misma LPH, que permite impugnar los acuerdos de la Junta de propietarios “[C]uando supongan un grave perjuicio para algún propietario que no tenga obligación jurídica de soportarlo o se haya adoptado con abuso de derecho”.

Asimismo, como se ha dicho, hubiera sido factible ejercer la acción de responsabilidad extracontractual contra los titulares de las explotaciones perturbadoras, si bien es cierto que ésta acción ha adquirido un contenido prácticamente idéntico a la negatoria, con la que, a veces, llega a confundirse (18), puesto que —como sucede en el presente supuesto— cuando su objeto son las injerencias continuadas, aquella

(17) Un buen ejemplo, relativo igualmente a inmisiones por ruido procedente de un bar musical, puede verse en la SAP Salamanca de 16.10.1997 (Ar. 2029) en la que se impone no sólo la cesación de la injerencia, sino la privación temporal del derecho de uso del local, por un período de dos meses.

(18) Así sucede en la SAP Vizcaya de 24.6.1999 (Ar. 6850) que estima la reclamación planteada por la vía de la responsabilidad civil en la que los actores pretendían que el bar que originaba los ruidos (por encima de los 71 dB(A)) les indemnizara económicamente y que se ordenara la instalación de un limitador automático de potencia. En idéntico sentido la SAP Asturias 4.4.2000 (Ar. 1533), referida también a un supuesto en que el actor demandaba la adopción de las medidas necesarias para la adecuada insonorización de un bar colindante, resuelve que el hecho que la instalación se adecue a la normativa “[n]o excluye la responsabilidad que se puede generar... sin que impida tal pronunciamiento la circunstancia que aquél no supere los límites administrativamente fijados” y afirma que en la esfera civil “[l]o importante es determinar..., si la actividad desarrollada por la arrendataria del local perturba el mínimo de tranquilidad y sosiego que la habitabilidad del inmueble ha de brindar a sus moradores, pudiendo a tales efectos tomar como módulo el señalado por la STS de 16 junio 1993 (Arz 6155), cuando refiere que es ‘notoriamente incómodo lo que perturba aquello que es corriente en las relaciones sociales’. Téngase en cuenta, no obstante, que para apreciar la substancialidad del perjuicio nuestra jurisprudencia civil, mayoritariamente, suele acudir a la referencia de los parámetros administrativos; v. en este sentido Joan EGEA FERNANDEZ, “Deu anys de vigència de la regulació civil de les immissions. A propòsit de la STSJC de 17.2.2000 sobre ingerències negatives”. *La Llei de Catalunya*. Núm. 323, nov. 2000, pág. 5. Sobre las facultades del juez civil en los supuestos de inmisiones derivadas de instalaciones autorizadas administrativamente, el criterio seguido por el TS es que, en defensa de los derechos subjetivos de los perjudicados, aquél puede ordenar el cese de las molestias causadas por dichas instalaciones. En este sentido se pronuncian, por ejemplo, las SSTS de 12.12.1980 (Ar. 4747) y de 3.12.1987 (Ar. 9176).

no se limita a pretensiones estrictamente resarcitorias, sino que incluye también la inhibitoria o de cesación.

3. *El procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales*

Finalmente, en tanto que esas mismas inmisiones pueden afectar negativamente a la salud física (19) y, atendiendo al nuevo criterio interpretativo que ahora viene a admitir el TC, a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, puede acudir también al procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, lo cual, obviamente no prejuzga —como sugería la STSJCV— que otro tipo de daños no puedan reclamarse por la vía ordinaria.

En la práctica, sin embargo, la cuestión se complica porque resulta difícil determinar en qué medida unas injerencias perjudiciales suponen la vulneración del derecho a la privacidad (entendida aquí como derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio) o simplemente se trata de una cuestión de legalidad ordinaria (20). Efectivamente, del derecho de los vecinos a no verse afectados en su ambiente interior por un nivel de ruidos transmitidos desde el exterior, que supere el reglamentariamente permitido (en este caso, las Ordenanzas municipales fijaban 30 dB(A) para la recepción interna en horario nocturno y zona de residencia plurifamiliar y 45 dB(A) para la externa), no debe concluirse necesariamente que, si se produce la

(19) Según el informe de la Organización Mundial de la Salud *Guidelines for Community Noise*. Edit. Birgitta BERGLUND, Thomas LINDVALL, Dietrich H. SCHWELA, 2000, que a su vez toma por base el documento *Community Noise* publicado en 1995 por la Stockholm University and Karolinska Institute, a propuesta de la propia OMS [www.who.int/peh/noise/noiseold.html], las perturbaciones del sueño son el mayor efecto del ruido y afectan negativamente la salud psíquica y mental, ocasionando también incrementos de la tensión arterial, arritmias, vasoconstricción y cambios en la respiración.

(20) Es más, como ha puesto de relieve Ramón CASAS VALLÉS, “Inviolabilidad domiciliaria y derecho a la intimidad. Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el artículo 18.2” *RJC* (1987) núm.1 pág. 274 citando los AATC 328/1982; 325/1984 y 404/1984 como prueba de esa práctica viciosa, en ocasiones los perjudicados acuden al art. 18.2 CE, cuando en realidad lo que pretenden es defender la propiedad. M.J. ARIAS EIBE, “La inviolabilidad del domicilio: dimensión constitucional y protección penal” *La Ley* (2001) núm. 5327 y 5328, refiere también jurisprudencia reiterada del TS que ha insistido en esa distinción resolviendo que el objeto del derecho a la inviolabilidad del domicilio no es la protección de la propiedad, la posesión o cualesquiera derecho real (SSTS de 27.11.1992; 14.7.1994 y 22.11.1994).

superación de dichos niveles, simultáneamente se produzca también el menoscabo de los derechos fundamentales aludidos.

¿Dónde se sitúa, pues, el umbral que indica la existencia de dicho menoscabo? El TC considera que si

“[l]os niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, **rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud** (21), podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE”.

Es decir, han de ser injerencias duraderas e insoportables que provoquen la exposición a niveles intensos de ruido que supongan un *grave e inmediato* peligro para la salud de las personas. Por lo demás, teniendo en cuenta que, por definición, en ese procedimiento especial y en el amparo constitucional sólo tiene trascendencia jurídica el menoscabo de derechos fundamentales, las mediciones practicadas debían haber acreditado la existencia de ese menoscabo y para ello debían haberse referido a los niveles internos de recepción. No fue así. Todas las mediciones aportadas al proceso aludían a niveles externos que, como se ha dicho, resultaron ser de entre 34 y 37 dB(A), lo que, en cualquier caso, las situaba dentro de los permitidos por la Ordenanza (que, según se ha dicho, para la recepción externa fijaba un máximo de 45 dB(A) por la noche). Ni el TSJCV, ni el TC otorgan valor probatorio alguno al hecho de que el elevado impacto sonoro de aquel barrio hubiera motivado la declaración de Zona Acústicamente Saturada, ni a que se hubieran incoado más de treinta expedientes sancionadores.

Asimismo, planteada la pretensión de la demandante en el campo de los derechos fundamentales, puede sorprender que ello se hiciera a través de la impugnación del acto de denegación presunta de la solicitud de indemnización pecuniaria; con mayor motivo si se tiene en cuenta que la finalidad del amparo judicial previsto en la Ley 62/1978 es exclusivamente comprobar que el acto impugnado ha comportado la vulneración del derecho fundamental que se pretende defender,

(21) El TC considera aquí que el derecho fundamental a la integridad física (art. 15 CE) es una manifestación individualizada y primaria del derecho a la salud (art. 43 CE), con lo que tiende a equiparar ambos derechos. Asimismo, el voto particular de M. JIMÉNEZ DE PARGA pone especial énfasis en esa identificación, al afirmar que “[E]s una separación que la legislación europea rompe desde el momento en que asume que la salud humana, como la entiende la Organización Mundial de la Salud (OMS), es el “estado de absoluto bienestar físico, mental y social”.

quedando la indemnización económica en un plano absolutamente secundario. El criterio que al respecto siguió el TSJCV fue muy amplio: para recurrir a ese procedimiento especial bastaba con que el demandante hubiera entendido que se había vulnerado un derecho de tal naturaleza (22), no otorgando relevancia alguna al hecho que el acto impugnado fuera la denegación de la indemnización económica.

Ciertamente, la oportunidad de acudir a la Ley 61/1978, y después al recurso de amparo, para reponer los derechos fundamentales pretendidamente vulnerados por el acto de denegación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sólo se entiende si se tiene en cuenta que la pretensión ejercida con la acción de responsabilidad, en supuestos como el aquí planteado, no se circunscribe sólo a la indemnización o reparación de los daños causados, sino que se extiende también a la cesación mediante el establecimiento de las medidas necesarias para eliminarlos o reducirlos. Así lo corrobora jurisprudencia reiterada del TS que establece que el ejercicio de las acciones de responsabilidad incluye el cese de la perturbación dañosa (23), lo cual, en la práctica, significa otorgar a la acción de responsabilidad civil un contenido similar al de la negatoria. Así pues, si bien es cierto que en aquel procedimiento especial la satisfacción de los derechos fundamentales vulnerados pasa, ante todo, por el recono-

(22) En su FJ núm. 1, textualmente afirma que “[s]iempre que cualquier persona considere se ha producido un acto, en el presente caso unos ruidos, y entienda que con ellos se vulnera un derecho fundamental, tal situación fáctica constituye suficiente base para entender que existe acto recurrible, con independencia que luego se pruebe o no se vulnere con ella un derecho fundamental, y en semejante sentido, en cuanto a la posibilidad de elegir el cauce de la Ley 62/78 para hacer valer las presentes pretensiones, ya que cualquier administrado, ante una determinada situación, si entiende que ella implica una vulneración de un derecho fundamental, a la vista del contenido de dicha L. 62/78, no se le puede negar la posibilidad que pueda elegir el cauce previsto en tal ley para intentar hacer valer su postura en vía jurisdiccional, sin perjuicio de que luego, analizada su pretensión, se resuelva a favor o en contra de ese criterio del recurrente de que se haya vulnerado un determinado derecho fundamental...”. Además, en cuanto al fondo, tanto el TSJCV como el TC vienen a avalar la adecuación de tal procedimiento, puesto que la razón de la desestimación no es otra que no haber acreditado un nivel de ruidos suficientemente persistente y grave para ocasionar esa vulneración.

(23) Vid. los ejemplos citados en la nota 18. Ya la temprana STS de 23.12.1952 (AC 2673) Sala 1ª, entendió que la cesación “[e]s consecuencia lógica y legal de la reclamación contra un acto antijurídico... y que una vez reclamado contra él ante los Tribunales no pueden éstos permitir que tal perjuicio siga produciéndose”. El hecho que, en el supuesto que nos ocupa, la víctima de los ruidos hubiera adoptado medidas de autotutela para eliminar los efectos perjudiciales no impedía que, en su caso, hubiera podido entablar la acción de defensa de la propiedad, ni que, en vía administrativa, pudiera exigir la adecuación de aquella actividad a las disposiciones reglamentarias.

cimiento judicial de que se ha producido esa vulneración y, consiguientemente, por la adopción de las medidas pertinentes para obtener su cese, ello no excluye que, adoptadas las medidas de autotutela, dicha satisfacción pueda obtenerse mediante una indemnización económica (24) que en ese tipo de procedimientos tiene un carácter accesorio (se daba la circunstancia, además, que el propio perjudicado calificaba la indemnización solicitada de meramente simbólica). Esto es, de haberse acreditado, la efectiva vulneración de los derechos fundamentales podía imputarse a la inactividad municipal, configurándose aquella pretensión indemnizatoria como un medio accesorio de reparación del derecho fundamental vulnerado.

No parece entenderlo así la reciente STC 191/2001, de 1 de octubre, que, al resolver el recurso de amparo promovido (bajo la misma dirección letrada y siguiendo idéntico *iter* que la aquí comentada) por otro quejoso vecino de Valencia contra la STSJCVC (Secc. 3.^a) de 2 de mayo de 1998 que había inadmitido a trámite una demanda similar sobre responsabilidad patrimonial (25), ha considerado que la indemnización constituía la pretensión principal. En este caso, para el TC, lo determinante de que se abra la vía jurisdiccional es la solicitud formulada; esto es, el hecho que la reclamante fundase su petición en los preceptos que disciplinan la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos permitía entender que (aunque alegara la lesión de derechos fundamentales) el contenido esencial de la demanda era, precisamente, la indemnización de daños y perjuicios y, por tanto, que resultaba de aplicación el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. Así, sin plantear cuestión alguna sobre el hecho que la desestimación por el TSJCVC había tenido lugar en el ámbito de un procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, en el que el art. 8.1 Ley 62/1978 fija un plazo mucho más breve de desestimación por silencio que el previsto para el proce-

(24) En este punto el TS ha cambiado el criterio inicialmente mantenido de no admitir, en esos procedimientos, la posibilidad de indemnizar daños y perjuicios; así, en las SSTC de 2.10.1987; 13.3.1991 y 10.7.1995, se muestra claramente partidario de incluir esas pretensiones indemnizatorias si la restauración del derecho vulnerado lo impone de modo necesario.

(25) Un criterio distinto había seguido el propio TSJCVC en el procedimiento que dio lugar a la sentencia 21-6-1998, en la que desestimó la alegación del Ayuntamiento que pretendía se declarara la inadmisibilidad del recurso contencioso de protección de los derechos fundamentales interpuesto antes de los seis meses previstos en el Reglamento de 26 de marzo de 1993.

dimiento de responsabilidad patrimonial, ni por consiguiente, sobre si dicha pretensión tenía cabida en aquel procedimiento especial, se limita, genéricamente a reconocer “[l]a plena razonabilidad de la aplicación del invocado Reglamento”. Ello puede interpretarse en el sentido de que el plazo de 6 meses fijado en éste para la desestimación por silencio constituye, en el presente caso, un presupuesto de la admisibilidad del recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, que excluye la aplicación del específico (de 20 días) establecido por el art. 8.1 de la Ley 62/1978; en esa dirección parecería apuntar, también, el reproche que el propio TC dirige a la demandante respecto a que la falta de pronunciamiento sobre el fondo se debió a su “[p]recipitación en acudir a la jurisdicción sin dar a la Administración el tiempo necesario y reglamentariamente previsto para pronunciarse sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial”. Tal interpretación, sin embargo, no resulta coherente con el carácter preferente y urgente que caracteriza el procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, sino que se adecua mejor a la idea de que por la vía de dicho procedimiento especial no cabría impugnar el acto de denegación de la solicitud de indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Pero, si así fuera, ello, a su vez no se avendría con el posicionamiento mantenido por la STC 119/2001, en la que a pesar de su carácter desestimatorio, admite un mayor protagonismo de la pretensión de cesación sobre la indemnizatoria.

En cualquier caso, aun admitiendo la vinculación de las inmisiones no sólo con el derecho a la integridad física, sino también con los derechos a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio (lo que, como después referiré, resulta cuestionable), no parece razonable que el TC deba entrar a conocer de todos los casos en que se dé ese tipo de vulneración; antes bien para atajar el colapso en que se halla sumido el amparo constitucional, debería distinguirse entre las infracciones constitucionalmente relevantes y las que tienen carácter secundario; estas últimas, una vez fijada la doctrina constitucional al respecto, deberían quedar excluidas de su conocimiento. Comparto pues la opinión manifestada por un sector de la doctrina que, en ese mismo ámbito, se muestra partidario de superar la dicotomía legalidad/constitucionalidad mediante la objetivización del recurso de amparo consistente en someter la pretensión del demandante a un juicio de relevancia constitucional (26). Éste no es, sin embargo, un

(26) VELASCO CABALLERO, “La protección...cit.”, pág. 321 y Pablo LOPEZ PIETSCH,

planteamiento pacífico en la doctrina y además se aparta del objeto del presente comentario.

IV. LA IMPUTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR ACTIVIDADES DE PARTICULARES SUJETAS A CONTROL PÚBLICO

El recurso de amparo se planteaba, en este caso, como de naturaleza mixta, es decir, de una parte, se dirigía contra la resolución judicial por una pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad, y, de otra, contra el Ayuntamiento de Valencia, por la negativa a indemnizar los daños originados por causa de su pasividad. Dado el escaso interés que lo primero tiene para el enfoque que he dado al presente trabajo, me centraré en la conducta omisiva del Ayuntamiento.

Al respecto, doña Pilar alegaba que éste había desatendido las obligaciones que dimanaban de la declaración municipal de aquel barrio como "Zona Acústicamente Saturada" y sostenía que la permisividad administrativa, dado el reiterado incumplimiento de los niveles autorizados de ruido y de los horarios de cierre, provocaba la degradación del medio ambiente circundante y, con ello, la violación de los derechos fundamentales citados. El TC admite que el ruido ambiental procedente de una zona de bares puede ocasionar la vulneración de esos derechos y que ésta puede vincularse, a su vez, a la conducta omisiva de la Administración municipal (27), lo que (al margen, claro está, de que al aplicar esa doctrina al caso planteado concluyera que tal vulneración no había quedado acreditada) suscita diversas cuestiones relacionadas con los criterios de imputación.

La primera se refiere a si los efectos perjudiciales derivados de actividades desempeñadas por particulares (en este caso bares de titularidad privada y sujetos a autorización administrativa) pueden imputarse al Ayuntamiento que no era el causante material y directo del ruido.

"Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la *Comisión Benda* y el debate español", REDC (1998), núm. 53, pág. 115 y ss. Una posición crítica con la objetivización es la sostenida por Luis María DIEZ-PICAZO, "Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo", REDC (1994), núm. 40, pág. 9 y ss.

(27) NIETO GARCÍA, Alejandro: "La inactividad material de la Administración: veinticinco años después", DA (1986) núm. 208, pág. 11 a 64, califica estos supuestos de inactividad material positiva; le sigue, con algunos matices, Marcos GOMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*. Pamplona, 2000, pág. 112.

Desde el punto de vista ontológico, no cabe afirmar, en rigor, que existiera un nexo de causalidad entre el daño y la omisión del Ayuntamiento (28). En estos casos es el propio ordenamiento jurídico el que permite imputar el daño a la Administración, estableciendo el deber de ésta de evitar las inmisiones perjudiciales mediante las facultades de vigilancia y control que reglamentariamente le corresponden. A partir de ahí, si, como se afirma, para que un daño sea imputable a la Administración ha de consistir en la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por un servicio público (29) (entendido éste como toda actividad de la Administración sometida al derecho administrativo), no hay duda de que ello efectivamente se produce cuando el Ayuntamiento incumple las obligaciones de inspección y control que tiene atribuidas sobre dichas actividades. La Administración, de oficio, o previa denuncia de los perjudicados, debe velar por el cumplimiento de la normativa sobre ruidos y, caso de detectar alguna irregularidad, ha de decretar las medidas correctoras adecuadas para impedir que dicho incumplimiento persista; en caso contrario, es decir, con su pasividad, deviene *corresponsable* de la vulneración de la ley y de los derechos constitucionales afectados (30). En otras palabras, aunque el autor material del daño sea un sujeto privado, la inactividad de la Administración coadyuva a su producción. Así que la omisión del deber legal de actuar (de resultar probada) hubiera permitido imputar al Ayuntamiento la vulneración de los derechos aludidos, pudiéndose concluir que la inactividad propia de la responsabilidad administrativa *in vigilando* presupone siempre el funcionamiento anormal de los servicios públicos (31).

(28) Así lo entiende también Mariano MAGIDE HERRERO, "El criterio de imputación de la responsabilidad *in vigilando* a la Administración; especial referencia a la responsabilidad de la Administración en su actividad de supervisión de los sectores económicos". En *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. III Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo*, celebrado en Valladolid 16-18 octubre 1997. Madrid 1999, pág. 379.

(29) R. RIVERO ORTEGA, *El estado vigilante*. Madrid 2000, pág. 226.

(30) Ésta es, por ejemplo, la argumentación que se sigue en la anteriormente citada STSJCV de 18.11.1998 (Ar. 4198) e, implícitamente, en la STSJ de Aragón de 23.6.2000 (Ar. 2476), dándose además la circunstancia de que en ambos supuestos se apreció temeridad y mala fe en la actuación municipal, al hacer caso omiso de las denuncias de los vecinos, lo que comportó la condena en costas.

(31) Esta no es, sin embargo, una opinión pacífica en la doctrina; en este sentido pueden verse las posturas contrapuestas que sostienen Marcos GOMEZ PUENTE, *La inactividad...cit.* pág. 149-151, para quien la responsabilidad por omisión, en todo caso, es responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos y de Mariano MAGIDE HERRERO, "El criterio...cit." pág. 381, el cual argumenta que con base en el sistema objetivo es posible la responsabilidad por omisión en un funcionamiento normal del servicio.

Lo dicho se confirma, además, por el hecho de que la Administración cuando realiza funciones de policía asume una posición de garante que comporta que le puedan ser atribuidos los daños originados por la falta de ejercicio de aquellas facultades de inspección y control. En fin, ni tan siquiera se precisa una absoluta inactividad administrativa, sino que basta con que la actuación haya sido insuficiente o incompleta, es decir, que no haya garantizado el umbral exigido por los estándares legales a partir de los cuales se origina el daño que no hay obligación de soportar. En efecto, el que se hubiera procedido a la declaración de zona acústicamente saturada y se hubieran incoado múltiples expedientes sancionadores (respecto de los cuales no se deduce de los antecedentes el sentido de su concreta resolución) no excluía aquella imputación, puesto que la persistencia de las injerencias perjudiciales podría constituir la muestra evidente de la insuficiencia de las medidas.

Esto es, si el Ayuntamiento, en uso de sus facultades inspectoras, no da una respuesta adecuada a las denuncias de los vecinos y por esa omisión se generan unos daños, cabe exigirle primero administrativamente y luego judicialmente el cese de la perturbación y la consiguiente responsabilidad patrimonial. Eso fue lo que hizo doña Pilar. Primero, optó por denunciar las injerencias ante al Ayuntamiento y requerirle para que adoptase las medidas de policía necesarias para lograr su cese o reducción a niveles tolerables (32) y, posteriormente, ante lo que consideraba pasividad administrativa, reclamó, en vía de responsabilidad patrimonial de la Administración, la indemnización de los daños causados.

Naturalmente, planteada la reclamación a través del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, el conocimiento del órgano judicial debía ceñirse a la determinación de si el acto impugnado vulneraba esos derechos y, en caso afirmativo, ordenar su restitución. Pero en la práctica resulta que los causados directamente por los perturbadores difícilmente se pueden desvincular de los daños derivados de la actitud omisiva de la Administración (incumplimiento de las obligaciones de vigilancia y control).

(32) La intervención administrativa no se agota, obviamente, con el otorgamiento de la licencia, sino que, mientras dura la actividad, la Administración mantiene las obligaciones de inspección y de comprobación del cumplimiento de las precauciones y limitaciones establecidas en la licencia. En opinión de VELASCO CABALLERO, "La protección... cit.", pág. 317 sólo serían imputables a la Administración los daños que se derivasen inmediatamente de la omisión de vigilancia, no de la actuación del tercero. Sucede, sin embargo, que en supuestos como el que aquí comentamos difícilmente se pueden distinguir unos de otros.

V. ALCANCE DE LA INTERPRETACION DEL ART. 18 CE, A LA
LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH.
LA IDENTIFICACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
A LA INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR
Y LA INVIOABILIDAD DEL DOMICILIO CON EL DERECHO
A LA TRANQUILIDAD Y AL BIENESTAR PERSONAL

Desde que la STEDH de 9 de diciembre de 1994 avaló que el recurso especial de protección de los derechos fundamentales interpuesto por la Sra. López Ostra constituía un medio eficaz y rápido de reparar los perjuicios causados a su derecho al domicilio y, consiguientemente, adecuado también para resolver sobre el cese de las inmisiones perjudiciales para las personas, han ido en gradual aumento las demandas que, bajo su égida, eligen aquel procedimiento especial para atajar ese tipo de injerencias (33). Hasta entonces, como ya se ha puesto de manifiesto, la posición dominante tanto en la jurisdicción ordinaria como en el propio TC había sido, en general, contraria a admitir que los citados derechos fundamentales pudieran ser vulnerados mediante injerencias medioambientales. En esta misma línea, varios años después de la fijación de aquella doctrina por el TEDH, aún puede hallarse alguna resolución aislada de la jurisdicción ordinaria que sigue negando, precisamente, que las molestias causadas a los vecinos por el ruido de una discoteca puedan tener relevancia constitucional, ni tan siquiera en lo que atañe a la integridad física (donde *a priori*, podría parecer menos discutible dicha afectación). Concretamente, esto fue lo que sostuvo la STSJ de Galicia de 22.10.1998 (Ar. 3942), al resolver sobre la impugnación del

(33) En España, las primeras citas de esa jurisprudencia europea se hallan, entre otras, en la SAP Murcia de 14.5.1997 (AC 1040) relativa a unas inmisiones por ruido procedentes de una fábrica de productos congelados sita en Alguazas, y en las SSTSJCV (cont.) de 7.3.1997, 1.6.1999 (ambas de la Secc. 3ª); la de marzo, por cierto, relativa a los ruidos en ese mismo barrio de San José, pero, denunciados por otro vecino, y la de 18.11.1998 de la misma sección 3ª, sobre los ruidos generados por un bar del municipio de Alcalá de Chisvert; o, más recientemente, la STSJ de Aragón (Cont) de 23.6.2000, referida igualmente a unos ruidos procedentes de una zona de bares de la localidad de Tarazona, y, finalmente, la SAP Madrid de 20.11.2000 (Ar. 168), respecto de la solicitud de indemnización por los ruidos soportados por los vecinos de un inmueble a causa de la obras llevadas a cabo en la finca vecina. En otras ocasiones, como refleja la STS 2.2.2001, en un caso de ruidos, vibraciones y polvo generados por el paso de grandes camiones de una cantera, son los propios demandantes los que amparan sus alegaciones en la jurisprudencia del TEDH. En general, sobre este proceso de recepción v. el trabajo de Agustín MACIAS CASTILLO, "La asimilación...cit", pág. 1227 y ss.

acto de desestimación presunta de la solicitud de incoación de un expediente sancionador canalizada por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales. En ella, después de afirmar que no se puede desconocer ni minusvalorar la gravedad de las molestias que la emisión de ruidos excesivos causa a los vecinos, se sostiene que

“[e]s lo cierto que **la protección contra ellos no alcanza entidad constitucional**; por muy generosamente que quiera interpretarse el artículo 15 de la CE, aquí no está en juego la vida de las personas ni son aquellos constitutivos de torturas, en la acepción que la cultura ha dado a esta palabra, ni de tratos inhumanos o degradantes”,

a lo que añade, respecto de la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) que esa

“[e]xpresión no puede extraerse de su contexto ni interpretarse asistemáticamente aislándola de su ubicación en el texto ni de su relación con el resto del artículo”, de lo que finalmente concluye que “[u]na interpretación finalista del precepto nos conduce a verlo como una protección del derecho al secreto y a la intimidad personal y familiar concertada en la seguridad que proporciona el valladar del propio domicilio”.

La STC 119/2001 aquí comentada, por el contrario, adopta un criterio más amplio, lo que si bien en principio no tiene una especial repercusión respecto del derecho a la integridad física, sí la tiene en relación con la intimidad y con la inviolabilidad del domicilio. En efecto, pocas dificultades ofrece (al margen, claro está, de la probatoria) admitir que el ruido ambiental puede menoscabar la integridad física, puesto que comúnmente se considera que éste es un concepto que no se circunscribe exclusivamente al sentido biológico-psicológico, sino que incluye también el bienestar psíquico (34). Por ello, sin mayores problemas, el FJ núm. 5 comienza por recordar la reiterada jurisprudencia constitucional sobre que ese derecho protege

(34) Esa doctrina que reitera el propio TC en la presente sentencia coincide también con lo que sostiene la doctrina alemana HOPPE/BECKMANN, *Umweltrecht...cit.* Rdn. 49, siguiendo la jurisprudencia del *Bundesverfassungsgericht* (BverfG), que a su vez incluye el ámbito del bienestar social.

“[l]a inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca de consentimiento de su titular” (35).

A partir de ahí, se justifica también que después de unas genéricas consideraciones sobre el ruido como factor psicopatógeno y como fuente permanente de perturbación de la calidad de vida, que toman por base los informes de la OMS, al TC le baste con afirmar que

“[c]uando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE)” (36).

Esa vinculación de las inmisiones acústicas con el menoscabo del derecho a la vida y a la integridad corporal la admite también la doctrina y jurisprudencia constitucionales alemanas, argumentado que el art. 2.2 GG es igualmente idóneo, junto al art. 14 GG, para fundamentar acciones contra terceros por actuaciones perjudiciales para el medio ambiente; aunque da a entender que mientras el art. 14.1 GG protege al propietario, el art. 2.2 GG ampara al no propietario (por

(35) Cabe advertir que, a pesar de la aparente amplitud de los términos de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la integridad física, ninguna de las resoluciones citadas por la sentencia en apoyo de esa concepción hacen referencia a inmisiones medioambientales, excepción hecha de la anteriormente citada STC 199/1996, de 3 de diciembre (refinería de Bens) en la que ya se constata la recepción de aquella jurisprudencia del TEDH (si bien el hecho que la afectación a aquellos derechos fundamentales se hubiera planteado como una cuestión nueva ante el TC, impidió que éste se pronunciara al respecto).

(36) Así pues, el TC resuelve el caso enjuiciado confirmando la STSJCV según la cual no se había probado la superación de aquel umbral; particularmente faltaba haber acreditado el nivel concreto en el interior de la vivienda en cuestión. La Sección 3ª de esa misma Sala de lo contencioso, en la STSJCV de 7 de marzo de 1997, un año antes que la aquí recurrida en amparo, adoptó un criterio mucho más flexible, estimando, sin necesidad de mayores precisiones ni referencia a mediciones, que el nivel de ruidos soportados en aquella misma zona vulneraba los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad e inviolabilidad domiciliaria de otro de los vecinos. Esa misma Sección 3ª, mediante sentencia de 1 de junio de 1999 relativa a un recurso contencioso administrativo formulado también por la misma vía sumaria y preferente de la Ley 62/1978, contra la desestimación por silencio administrativo de las reclamaciones por las molestias que originaba el ruido de una discoteca también de Valencia, apreció aquella vulneración con base en que se había superado en 7 dB(A) el máximo establecido en la Ordenanza Municipal.

ejm. el arrendatario de un inmueble) frente a cualquier actuación perjudicial para el medioambiente del vecindario en que vive (37).

Resultando clara la vinculación entre las inmisiones por ruido y el derecho a la integridad física (facilitada a su vez por la aproximación que hace el propio TC entre ese derecho fundamental y el derecho a la salud), me centraré a continuación en la interpretación, para mí más discutible, que, a la luz de la jurisprudencia del TEDH y con soporte normativo en el art. 10.2 CE (38), el TC ha dado a los derechos a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio. Veamos, pues, en qué se concreta el nuevo alcance que la sentencia comentada atribuye a esos derechos fundamentales:

1. Inmisiones y derecho a la intimidad personal y familiar

El sentido que la jurisprudencia reiterada del TC había venido dando al derecho a la intimidad personal y familiar era que tenía

“[p]or objeto la protección de un ámbito reservado de la vida de las personas excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad (39)”,

Esto es, el derecho a la intimidad, tradicionalmente, se había vinculado al flujo de informaciones que afectan a una persona determinada

(37) HOPPE/BECKMANN, *Umweltrecht...*, cit. Rdn. 45 añaden, sin embargo, que prácticamente no existen resoluciones en que la reproban de una infracción del art. 2.2 GG haya acabado dando la razón al demandante. Así, por ejemplo, la sentencia del BVerG, de 14.1.1981 desestima la reclamación de dos vecinos por los ruidos procedentes del aeropuerto de Düsseldorf-Lohausen, en la que estos argumentaban que el legislador no había cumplido con su obligación de garantizar su derecho a la integridad corporal mediante la oportuna modificación de la normativa sobre aeropuertos y aeronaves, que ya no resultaba ajustada a la evolución que se había producido en la técnica de la aviación.

(38) Sobre la introducción en nuestro sistema constitucional de los instrumentos internacionales como criterios hermenéuticos de la CE, vid. Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, “Valeur de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l’Homme en droit espagnol”. En *Protecting Human Rights: The European Dimension/Protection des droits de l’homme: la dimensions européenne*. Mélanges en l’honneur de Gérard J. WIARDA, Köln, Berlin, Bonn, München, 1990, pág. 224 donde destaca que, hasta aquella fecha -y ello aún se mantiene-, la Convención Europea es el instrumento internacional más frecuentemente invocado por el TC español en aplicación del art. 10.2 CE y que cada vez que el TC cita dicha Convención es para referirse a una sentencia del TEDH interpretándola.

(39) Doctrina que se reitera, entre otras, en las SSTC 144/1999, de 22 de julio, FJ núm. 8, y 292/2000, de 30 de noviembre, FJ núm. 6.

o, mejor dicho, al control de quienes pueden tener acceso y conocer la vida privada de dichas personas, en la línea de lo establecido, además, por la LO 1/1982, de 5 de mayo, de *Protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen* (40).

A partir de la sentencia aquí comentada, el TC adopta **un concepto amplio de 'privacidad'** que, por la vía de la vinculación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, **parece identificarse con un genérico derecho a vivir en libertad y a no ser inquietado por los demás** (41). En mi opinión, en estos casos difícilmente puede hablarse de injerencia en el derecho a la intimidad personal y familiar y no basta con alegar una hipotética vinculación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad contenido en el art. 10 CE, puesto que éste no es de los susceptibles de amparo constitucional. De hecho, si en lugar de las injerencias por ruido, se piensa en otras de naturaleza distinta, como pudieran ser las causadas por la exposición a campos magnéticos de alta frecuencia (que ni siquiera son físicamente perceptibles, pero que, a la larga, igualmente pueden ocasionar daños a la salud de las personas) quizá se comprenda más fácilmente la dificultad de conceptualizar esas inmisiones como perturbadoras de la intimidad (42). Sólo forzando

(40) La jurisprudencia ordinaria ha llegado incluso a afirmar, a mi juicio sorprendentemente, que el art. 7 de la citada LO ampara también frente a las inmisiones medioambientales perjudiciales. Así, por ejemplo, en la anteriormente citada SAP Murcia de 24 de mayo 1997 (AC 1040), se puede leer que “[l]os ruidos excesivos y molestos deben ser indemnizados al amparo de la protección de la intimidad familiar y pueden incardinarse dentro de las intromisiones ilegales previstas en el art. 7 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo”. A. MACIAS CASTILLO, “La asimilación...cit” p. 1244 se inclina igualmente por la eventual aplicación de esa ley a estos supuestos. Entiendo, sin embargo, que esa interpretación extensiva difícilmente se ajusta al concepto de intromisión ilegítima que fundamentaba originariamente el elenco de ejemplos recogidos en aquel precepto.

(41) En ello abunda precisamente el voto particular del magistrado F. GARRIDO FALLA, al concebir la ‘privacidad’ también “[c]omo el derecho a desarrollar nuestra vida privada sin perturbaciones e injerencias externas que sean evitables y no tengamos el deber de soportar. Nadie tiene el derecho a impedir nuestro *descanso o la tranquilidad* mínima que exige el desempeño de nuestro trabajo intelectual. Por el contrario, puede existir un deber de los poderes públicos de garantizarnos el disfrute de ese derecho, según cuales sean las circunstancias”.

(42) Se han resuelto ya, en sentido favorable a los demandantes, algunos casos relativos a inmisiones por campos magnéticos de alta frecuencia creados por instalaciones de telefonía móvil, y ello reconociendo incluso que no se conocían suficientemente los efectos perjudiciales que se puedan derivar. A título de ejemplo pueden citarse la SAP Barcelona de 6.2.2001, que se ampara del art. 18.1 c) de la vigente LPH y la anteriormente citada JPI núm. 2 de Bilbao de 25.6.2001. Igualmente, sobre inmisiones electromagnéticas, en este caso producidas por un transformador eléctrico v. SAP de Murcia de 13.2.2001 (Ar. 730)

mucho el concepto de intimidad puede llegarse a una interpretación tan amplia que incluya las inmisiones materiales indirectas (humos, ruidos, etc.), entre los posibles causantes de su menoscabo. Eso precisamente es lo que ha hecho el TC en la sentencia objeto del presente comentario (FJ núm. 6), al afirmar que

“[u]na exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que pueden objetivamente calificarse como *evitables* e *insoportables*, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario (43), en la medida en que *impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad*, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.

De cuáles son esos niveles y de cómo deben fijarse, me ocuparé en el apartado VI, al tratar de la intensidad de los ruidos como criterio determinante de la vulneración de derechos fundamentales.

2. Inmisiones y derecho a la inviolabilidad del domicilio

Desde la perspectiva constitucional, el domicilio de las personas físicas se concibe como una manifestación directa de la vida privada, en tanto que es el lugar donde la intimidad se materializa libre de intromisiones extrañas y en el que cada uno puede gozar de tranquilidad y soledad (44). En esa línea, el TC ha identificado el domicilio inviolable [STC 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 9 b)] como el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima, al que la ley protege frente a injerencias arbitrarias, tanto de terceros como de las autoridades públicas.

(43) Textualmente, esa concepción llevaría a admitir que un mismo tipo de inmisiones pueden conceptuarse como vulneradoras de derechos fundamentales, o no, según produzcan sus efectos perjudiciales en el domicilio de las personas o en su lugar de trabajo.

(44) Sobre esta materia continua siendo de referencia obligada el trabajo de Ramón CASAS VALLÉS, “Inviolabilidad domiciliaria...cit.” pág. 169 y ss. Puede verse también José MARTINEZ DE PISON CAVERO, *El derecho a la intimidad en la jurisprudencia constitucional*. Madrid 1993, pág. 119.

La cuestión clave es si entre esas injerencias deben tener cabida las inmisiones medioambientales. En mi opinión la respuesta debe ser negativa, y ello, según ha quedado expuesto, aunque se parta de la interpretación dada por la anteriormente citada STC 22/1984 (referida como se ha dicho a la ejecución de una orden de desahucio y demolición de una vivienda construida contraviniendo las normas urbanísticas), según la cual el art. 18.2 CE contiene dos reglas distintas: una, general que formula el principio de inviolabilidad del domicilio, y otra la concreción o ejemplificación referida a la entrada o registro, que no excluye otras formas de injerencia. En efecto, en esa formulación meramente ejemplificadora no caben las inmisiones medioambientales; sólo a través de una interpretación excesivamente amplia y descontextualizada de ese precepto se podría dar cobijo a las perturbaciones ocasionadas por el ruido. Ni la literalidad de la sentencia 22/1984, que concreta aquella interpretación extensiva a las invasiones “[q]ue puedan realizarse sin penetración directa, por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos”, ni los hechos a que viene referida, permiten entender que las inmisiones acústicas pueden constituir un menoscabo del derecho a la inviolabilidad del domicilio en su sentido constitucional.

Así pues, como ya manifesté al hilo del comentario a la STEDH de 9 de diciembre de 1994 (45), en el presente caso tampoco cabía considerar que hubiese una injerencia en la intimidad personal o familiar, ni violación del domicilio de la demandante. El domicilio, en su significación constitucional había quedado inmune. Ni siquiera la aproximación que el TC hace entre la protección al domicilio y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sobre la base de que resulta

(45) J. EGEA FERNANDEZ, “Condiciones medioambientales...cit”. pág. 336. Por su parte, FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “La protección del medio...cit”. pág. 310 califica esa extensión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, hecha por el TEDH en el caso López Ostra, de exceso interpretativo y añade (pág. 312) que la fijación de los estándares de bienestar corresponde en exclusiva a los legisladores nacionales; si bien llega a justificar dicho exceso “[p]or la necesidad de suplir con ‘libertades concretas’ la falta de un derecho general de libertad, tanto en el Convención Europea como en la CE” y que el carácter más o menos desagradable o dañino de una inmisión que se produce en el domicilio en nada repercute en la vulneración a la privacidad, puesto que “[i]gual de molestas o perniciosas pueden resultar las emisiones contaminantes para los sujetos que tengan su puesto de trabajo en la misma área. Y resulta claro que estos sujetos no resultan perjudicados en su privacidad, sino en otros bienes jurídicos relacionados con la salud”. M. PIÑAR DIAZ, “Comentario...cit”, pág. 13, considera, por su parte, que el *bienestar* es realmente el bien jurídico nuclear que es reconocido por la resolución del TEDH y que la inmisión ambiental, como intromisión que priva del disfrute del domicilio, tiene un sentido figurado.

imprescindible asegurar la protección de los citados derechos fundamentales también frente a los riesgos que puedan surgir de una sociedad tecnológicamente avanzada —en clara alusión a las inmisiones medioambientales— es suficiente para justificar la relevancia que se otorga a éstas, salvo que, como antes decía, simple y llanamente, se identifique el derecho a la inviolabilidad del domicilio con el derecho a la *tranquilidad* en el domicilio (46) o con el derecho a la *calidad de vida*, aludido en el Preámbulo y reconocido en el art. 45.2 CE o aún más genéricamente con un derecho al *bienestar*. Ahí se ha dejado sentir, una vez más, la doctrina del TEDH contenida en la tantas veces citada sentencia de 9.12.1994, en la que se resuelve que la violación de los derechos a la intimidad o a la inviolabilidad del domicilio no está necesariamente condicionada a una previa vulneración del derecho a la integridad física, sino que basta con que se afecte a la calidad de vida. Lo cierto es, insisto, que ni éste, ni aquellos, se encuentran entre los derechos fundamentales, susceptibles de amparo.

VI. LA INTENSIDAD DEL RUIDO COMO CRITERIO DETERMINANTE DE LA VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Una vez fijado ese cambio de criterio con el que se viene a avalar que las emisiones intensas de ruido pueden afectar no sólo el derecho a la integridad física, sino también a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, el TC procede al examen del caso planteado y confirma

(46) Esa, para mí errónea, identificación se contiene, por ejemplo, en la STSJCV (Secc. 3ª) de 18.11.1998 (Ar. 1426) relativa a un recurso contencioso administrativo interpuesto por la comunidad de propietarios de unos apartamentos contra el acuerdo del Ayuntamiento de Alcalá de Chisvert que concedía la licencia de un bar-restaurante, al afirmar que “[H]a vulnerado el art. 18.2 CE en el sentido que todo ciudadano tiene derecho a la *tranquilidad en su domicilio* y la actitud omisiva del Ayuntamiento le ha impedido el disfrute de ese domicilio, lo que se considera intromisión ilegítima en el sentido que le ha dado esta Sala interpretando al Tribunal de Derechos Humanos Europeo...”. También la STSJ de Aragón de 23.6.2000 (Ar. 2476) identifica el derecho a la inviolabilidad del domicilio con la tranquilidad, cuando afirma que la Entidad Local, “[a]nte las continuas denuncias formuladas por los vecinos de dicha calle sobre la situación de seria afectación negativa de su *derecho a la tranquilidad en el interior de sus domicilios*, que les reconoce tanto el art. 18.2 CE como el art. 8 del Convenio de Roma... tal como tiene reconocido el TEDH en su sentencia de 8 de diciembre de 1994, a que se veían sometidos por las inmisiones de ruidos procedentes de dichos establecimientos públicos durante las horas de descanso nocturno, a acoger positivamente la pretensión deducida por los hoy actores”.

la STSJCV desestimatoria de la pretensión de la demandante, porque ésta no había acreditado que se hubiera producido dicha vulneración. Aplica, pues, la regla contenida en el, hasta hace poco vigente, art. 1214 CC (actual art. 217.2 LEC), según la cual la prueba de las obligaciones corresponde al que reclama su cumplimiento, salvo, claro está, que por disposición legal se fijen expresamente otros criterios sobre la carga de probar los hechos relevantes. A partir de ahí, para apreciar la infracción constitucional, consideró que la prueba aportada debía haberse referido al nivel de ruidos en el interior de la vivienda.

1. *El carácter prolongado e insoportable*

El TC vincula la vulneración de derechos fundamentales al carácter *prolongado, insoportable* o *grave* de las intrusiones acústicas. Éstos son, *sin embargo, conceptos que, precisamente, cobran relevancia en el ámbito civil de las relaciones de vecindad y no tanto en el administrativo, donde el elemento básico a tener en cuenta es el cumplimiento de la legalidad, si bien, ciertamente, dichos niveles legales habrán sido fijados atendiendo a los estándares de tolerabilidad. Además, se trata de conceptos indeterminados que no cabe identificar necesariamente con la superación de los niveles reglamentariamente fijados. Antes bien, dichos niveles o estándares reglamentarios tienen un carácter meramente indicativo (47); de lo contrario, forzado sería concluir que, en la medida que las diversas ordenanzas municipales pueden fijar niveles distintos entre sí, dicha vulneración dependería de la mayor o menor sensibilidad de los municipios hacia el ruido. Es más, pudiendo entenderse que se trata de un desarrollo de los derechos fundamentales, cabría exigir incluso la forma de ley orgánica. Obviamente, esa no puede ser la conclusión. El ruido ambiental produce efectos distintos*

(47) Esos valores, en la línea de lo que para el derecho alemán ha acabado positivizando la *Sachenrechtsänderungsgesetz* de 21 de septiembre de 1994, que reformó el § 906 BGB, deben considerarse el umbral por debajo del cual los perjuicios no son sustanciales, en el sentido que no son indemnizables. Así lo viene entendiendo también nuestra jurisprudencia, como ya expuse en J. EGEEA, "Deu anys de vigència...cit.", pág. 5. La Propuesta de *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental 2000/0194 (COD)*, de 26 de julio de 2000, siguiendo los criterios sentados por el *Libro Verde de la Comisión, de 4 de noviembre de 1996, sobre política futura de lucha contra el ruido*, tampoco prevé fijar unos niveles uniformes para todos los Estados, sino que únicamente se propone armonizar los métodos de evaluación de la exposición al ruido y el intercambio mutuo de información.

sobre las personas, dependiendo de su particular sensibilidad; esto es, al valorar si una inmisión acústica ha comportado la vulneración de derechos fundamentales es esencial tener en cuenta las particulares circunstancias concurrentes (que pueden ir desde la necesidad de cerrar las ventanas para conciliar el sueño, la producción de interferencias que dificultan ver la televisión, escuchar música, a las más graves afecciones de carácter físico o psíquico sobre la salud). Sólo en éste último supuesto cabría, en determinadas circunstancias, entender que concurre el requisito de la gravedad del perjuicio, correspondiendo a los afectados la prueba de la existencia de tal vulneración y consiguiendo del daño causado.

Centrado el debate en si el nivel de ruidos padecidos en el interior del domicilio de la demandante revestía entidad suficiente para considerar que se había producido aquella vulneración constitucional (48) y sobre quién debía recaer la carga de la prueba, el TC resuelve que al no haber dato alguno que así lo acreditara (cuya prueba incumbía a la demandante), no se podía concluir la existencia de una relación directa entre el ruido y la lesión a la salud o a los otros derechos invocados imputable al Ayuntamiento de Valencia. No bastaron las genéricas alegaciones de doña Pilar sobre el origen difuso de los ruidos y no limitado a una sola fuente de producción, puesto que el tribunal consideró que debía haberse medido directamente el nivel de los soportados en el interior de la vivienda y que de ahí resultara el carácter prolongado e insoportable de aquéllos.

La medición del ruido interno no es, sin embargo, el único medio de prueba que los tribunales tienen en cuenta para acreditar la vulneración de esos derechos. En efecto, podemos hallar algunos ejemplos, como el de la SAP Murcia 24.5.1997 (en este caso en el ámbito civil), en la que se estima la vulneración del art. 18 CE “[a] pesar de no haberse practicado la correspondiente prueba por medio de sonómetro”. Es decir, en ese concreto caso, se basó en la existencia de un preuso de la vivienda sobre la industria molesta, en la prueba testimonial de los vecinos y en el informe de un arquitecto, llegando la Audiencia a afirmar que para destruir aquella prueba los causantes

(48) Otra cosa es la degradación ambiental que, como determina el TC, debe reconducirse a la esfera del art. 45 CE, fuera de los derechos fundamentales. Como textualmente afirma en el FD núm. 7, lo que debía dilucidarse es “[s]i han tenido lugar las específicas infracciones constitucionales aquí planteadas por la recurrente y no hemos de pronunciarnos acerca de la calidad de vida existente en el entorno de su vivienda”.

de la inmisión debían haber acreditado la legitimidad de las perturbaciones (49).

En cambio, en el supuesto que aquí se comenta, fue el Ayuntamiento el que procuró abundante prueba sobre el nivel de las inmisiónes soportadas en el barrio y acreditativa también de la actividad desplegada para atajarlas: certificaciones en las que constaban la incoación de expedientes sancionadores a la discoteca en cuestión y, lo que al parecer fue más decisivo, diversas mediciones de sonido realizadas por técnicos municipales en el zaguán colindante a la discoteca que constituía el foco principal de las perturbaciones, que, como reiteradamente se ha dicho, arrojaban niveles de entre 35 y 37 dB(A) en 1995. Aportó también un estudio realizado ese mismo año por la Universidad de Valencia sobre el aislamiento acústico de dicha discoteca, en el que se acreditaban unos niveles en la primera planta de aquel mismo edificio, de entre 34,3 y 36,5 dB (A), con lo que manteniéndose los exteriores dentro de los márgenes previstos en la Ordenanza Municipal, se hacía difícil sostener que hubiera existido vulneración de los derechos fundamentales de la demandante.

La prueba aportada por doña Pilar para combatir el fallo supuestamente vulnerador de sus derechos se limitó, como ya he referido, a un parte médico de hospitalización y consulta (que no precisaba el lapso temporal, ni aludía a que el ruido fuera la causa del insomnio) y a mediciones de los niveles de inmisión realizadas por el Ayuntamiento (50). En lo sustancial, denunciaba que el TSJCV había tomado por base, exclusivamente, unas mediciones realizadas en 1995 y que no había realizado una valoración conjunta de la prueba. El Ministerio Fiscal coincidía con la demandante en esa última apreciación, y era favorable a la estimación del amparo. Para él, una valoración conjunta de los hechos probados (a saber, el Acuerdo Municipal de 6 de julio de 1983, que resolvía no otorgar nuevas licencias en la zona; las numero-

(49) Por lo que se desprende de la argumentación utilizada en ese caso por la Audiencia, en tales supuestos se produce una especie de inversión de carga de la prueba, al estilo de lo que sucede con la acción negatoria, en la que rige el principio que la propiedad se presume libre. En este sentido confirma que “[s]i los demandados entendían que los ruidos estaban dentro de los límites permitidos para las actividades industriales debieron haber aportado alguna prueba practicada al respecto con un aparato medidor del sonido, sin que pueda servir de excusa el que el demandante no les permitía realizar las oportunas mediciones, pues nada impedía al menos tomarlas desde el exterior”.

(50) Sobre las que el propio TC (FJ núm. 7), aparte de destacar que se habían realizado en lugares distintos al domicilio, resalta también su poca fiabilidad ya que “[a]rrojan resultados diversos y hasta contradictorios”.

sas denuncias de los vecinos ante el Ayuntamiento y la declaración del barrio de San José como zona acústicamente saturada (51)) constituía base suficiente para estimar acreditada una situación de degradación ambiental en la zona que perjudicaba la *calidad de vida* de los vecinos, que debía conllevar el traslado de la carga de la prueba respecto de la concreta afección al domicilio de la demandante a la Administración demandada. La aportada por el Ayuntamiento, referida siempre al ruido exterior, fue bastante para que el TSJCV considerara que esas mediciones no acreditaban un nivel de ruidos de entidad suficiente para apreciar la vulneración de esos derechos fundamentales (52). Así viene a confirmarlo el TC.

2. Dos sentencias discrepantes del TSJCV

Una anterior sentencia del mismo TSJCV de fecha 7 marzo 1997 (en este caso de la Sección 3ª), que resolvía la demanda interpuesta por otro vecino de aquel mismo barrio de Sant Josep por hechos semejantes, que la recurrente había citado en apoyo de su pretensión de que se había vulnerado el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley, no contenía ni una sola alusión al concreto nivel de ruidos sufridos en el interior de la vivienda. Ello, sin embargo, no fue obstáculo para que, en aquel caso, resolviera que la desestimación por silencio de la reclamación económica (600.519 ptas) formulada en concepto de indemnización ante el Ayuntamiento de Valencia (que igualmente correspondía a los gastos de colocación de un doble cristal y la compensación por el síndrome ansioso depresivo que sufría) vulneraba los arts. 15 y 18 CE. Asimismo, la STSJCVCV 1.6.1999, también de la Sección 3ª, aunque sí contenía alguna referencia a la especial gravedad de las molestias como criterio determinante de tal vulneración, también adoptó unas pautas probatorias mucho más laxas que las segui-

(51) La declaración del barrio como Zona Acústicamente Saturada, significaba, según se desprende del art. 30 de la Ordenanza Municipal, admitir que el impacto sonoro era elevado.

(52) Comparativamente, debe tenerse en cuenta que el art. 8 de la Ordenanza Municipal establece unos niveles límite en el ambiente exterior, para residencia plurifamiliar, de 55 dB(A) durante el día y 45 dB(A) en la noche y el art. 9 unos niveles de recepción internos, en las piezas habitables de la vivienda afectada, de 40 dB(A) durante el día y 30 dB(A) por la noche. Resulta también determinante para esa solución desestimatoria, que en el certificado médico en el que la actora apoyaba su pretensión y donde se indicaba que había estado en tratamiento de insomnio, se añadía que “[a]ctualmente no necesita tratamiento”.

das por la Sección 1ª en la sentencia que originó el recurso de amparo que aquí analizamos. Efectivamente, a pesar de que ese otro vecino no había aportado una prueba exhaustiva y cierta sobre las consecuencias físicas que el ruido de una discoteca le había causado, el TSJCV resuelve sobre la base de la duración, el valor del exceso sobre los límites reglamentarios y el incumplimiento de horarios para concluir que “[h]a debido causar, inexorablemente, unas importantes molestias y perjuicios físicos y psíquicos”.

En materia probatoria se constataba, pues, una marcada discrepancia de criterio entre las Secciones 1ª (más estricto) y 3ª (mucho más laxo) de la Sala contencioso-administrativa del TSJCV, que cobra mayor realce si se tiene en cuenta que la sentencia de marzo de 1997 y la que motivó el presente recurso de amparo se referían a los ruidos procedentes de la misma zona de ocio nocturno de Valencia. A pesar de ello, el TC consideró que no se había vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE) y resolvió (FJ. 9) que no concurrían los requisitos exigidos; a saber, que el mismo órgano judicial, existiendo identidad sustancial del supuesto de hecho enjuiciado, se aparte del criterio jurisprudencial mantenido en casos anteriores, sin que medie una fundamentación suficiente y razonable que justifique la nueva postura en la interpretación y aplicación de la misma legalidad. A partir de ahí y teniendo en cuenta la falta de prueba (que deja sin base alguna la fundamentación de que se había vulnerado el principio de igualdad), puede concluir que los supuestos resueltos por las dos Sentencias contrastadas no son sustancialmente idénticos, sino que en ellos se observan diferencias referidas al momento en que se produjeron los hechos y a la propia ubicación de las viviendas afectadas. Efectivamente, los ruidos percibidos desde el domicilio de ese vecino no tenían que ser, necesariamente, del mismo nivel que los que soportaba doña Pilar y la prueba existente (referida a niveles exteriores) acreditaba una intensidad que se mantenía dentro de los límites reglamentarios.

Por otra parte, en la instancia constitucional, las alegaciones sobre la incorrecta valoración de la prueba tampoco podían tenerse en consideración, por lo que el TC, lógicamente, se limita a reiterar su consolidada doctrina sobre que esa es una función inherente de los órganos jurisdiccionales (53), “[n]o siendo el recurso de amparo, por su propia naturaleza, una vía adecuada para revisar la ponderación que aquéllos

(53) Entre otras muchas resoluciones, ATC 106/1980, de 26.11.1980; SSTC 47/1986, de 21.4.1986; 169/1990, de 5 11.1990; 58/1997, de 18.3.1997.

hayan efectuado de las pruebas aportadas al proceso”, y como de esas pruebas no resultaba que los ruidos padecidos en su vivienda tuvieran un carácter prologado e insoportable que hubiera podido afectar los derechos fundamentales para cuya pretensión solicitaba amparo, la consecuencia es la denegación de éste.

3. La carga de la prueba

Con relación a la prueba cabe plantear aquí, aunque sea muy someramente, el distinto tratamiento que nuestro ordenamiento da según se trate, por un lado, de un procedimiento contencioso administrativo para exigir la responsabilidad de la Administración, del especial de protección de derechos fundamentales, o del civil, para exigir la responsabilidad del tercero causante material de las inmisiones (en los cuales se aplican las normas generales sobre la prueba) o, por el contrario, se trate de una acción de naturaleza real, de defensa de la propiedad (en la que rige el principio de que la propiedad se presume libre). Efectivamente, en esta última no es el demandante de la cesación quien debe probar la ilegitimidad de la perturbación ni la relación de causalidad (54), sino que, con base en aquel principio, acreditada la injerencia, corresponde al perturbador probar la inocuidad de aquélla o su legitimidad. Ese distinto criterio viene a desmentir, en cierta medida, la extendida creencia de que por la vía del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales se alcanza una más completa y efectiva protección frente a ese tipo de injerencias. Precisamente, en claro contraste con lo resuelto aquí, la reciente SAP de Murcia de 13.2.2001 (Ar. 730), referida al ejercicio de una acción real contra inmisiones perjudiciales derivadas de un transformador eléctrico de la empresa Iberdrola S.A, constituye un buen ejemplo de lo que pretendo evidenciar: resuelve que no es el demandante quien ha de probar la nocividad de las injerencias y condena a dicha empresa a adoptar las medidas necesarias para hacer cesar las inmisiones de campos electromagnéticos generados por aquella instalación ubicada justo debajo de la vivienda de la demandante (55). En este caso la

(54) Así lo dispone, para el derecho catalán el art. 2.3 de la *Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad*.

(55) Al analizar los posibles efectos biológicos de ese tipo de perturbaciones, la Audiencia de Murcia entiende que nada concluyente puede afirmarse ni sobre su nocividad ni sobre su inocuidad. Precisamente, en dicha sentencia se abordaba también -en vía civil- la cuestión de la posible interrelación entre la protección de la propiedad y los

acción principal que se ejercitaba era la negatoria y, dado que se fundamenta en el principio de que la propiedad se presume libre, al no haberse acreditado la inocuidad de los campos electromagnéticos, la AP puede afirmar que

“[s]i frente a cualquier tercero se demuestra, como es el caso, una perturbación, deberá ser este tercero el que acredite la legitimidad de la intromisión y/o la inocuidad de la misma, ya que en caso contrario se estaría presumiendo *iuris tantum* la legitimidad de una negación o intromisión posesoria”.

En ese caso, paradójicamente, aun no tratándose de un procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, se reforzaba aquella posición argumentando que las injerencias afectaban al domicilio de los demandantes y, por lo tanto, que existía un posible menoscabo de derechos fundamentales:

“[A]llí donde quede acreditada la existencia de una ingerencia en una propiedad ajena, *máxime si constituye domicilio* y se desarrollan ámbitos de *intimidad personal y/o familiar*, como derecho constitucional reconocido en el art. 18 CE, es dable que al autor de la injerencia se derive la carga probatoria sobre la inocuidad de dicha injerencia, en tanto que es al causante de la injerencia a quién corresponde afirmar la legitimidad de su intromisión”.

La aplicación de un criterio distinto sobre la atribución de la carga de probar la inocuidad o no de una injerencia, según se trate de una acción real o por el contrario de responsabilidad civil o de responsabilidad patrimonial de la Administración, e incluso del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales (teniendo en cuenta, claro está, que no son opciones contrapuestas), debería incentivar a que los perjudicados —si concurren los requisitos que para ella

derechos fundamentales de las personas que habitaban en el piso, punto en el que llega a admitir que, en esa vía civil, mediante el ejercicio de la acción negatoria se garantiza paralelamente el normal desarrollo de la intimidad personal y familiar domiciliaria. En el campo de las injerencias provocadas por las instalaciones de telefonía móvil, vid. la anteriormente citada SAPB de 16.2.2001 relativa a la impugnación del acuerdo comunitario sobre la instalación de una antena y la del JPI núm. 2 de Bilbao de 25.6.2001 que también declaró ilícito el acuerdo de la comunidad de propietarios para instalar una de esas antenas en un edificio del municipio de Erandio (Vizcaya).

se exigen— eligieran preferentemente la acción negatoria. No sucede así en la práctica, sino que los perjudicados, en su mayoría, prefieren reconducir exclusivamente contra la Administración las demandas frente a inmisiones perjudiciales causadas por el ejercicio de una actividad privada sujeta a control administrativo. Se constata, pues, una huída del derecho privado y de los cauces procesales ordinarios, que seguramente se explica por el menor coste de la vía contenciosa y por la rapidez de tramitación que preside el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales. Ello, en mi opinión, no parece proporcionado e implica otros costes importantes, como el aumento del retraso en el resto de procedimientos ordinarios, y, por lo visto a través de las resoluciones manejadas en este comentario, tampoco se traduce en una mayor efectividad en el cese de las perturbaciones, sino todo lo contrario.

