

TURISMO, RUIDO Y JUSTICIA

Bernardo Sánchez Pavón

NORMATIVA AMBIENTAL SOBRE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y NORMATIVA TURÍSTICA

El creciente desarrollo del turismo en Galicia y su posición de auténtico referente de su dinamismo económico demandan del poder público no sólo una adecuada e integral planificación turística, sino un conjunto de medidas tendentes a garantizar la idoneidad de las áreas preferentemente demandadas.

La contaminación acústica genera toda una serie de inconvenientes de indudable trascendencia social. La multitud de denuncias planteadas ante los órganos competentes en materia ambiental que tienen por objeto el ruido y/o las vibraciones molestas son una buena prueba de ello.

Sólo en fechas relativamente recientes la trascendencia de esta problemática se ha visto acompañada de la necesaria atención por parte de las entidades con potestad normativa y hasta el año 1997 la regulación de la contaminación acústica se limitaba al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, a la legislación general sobre medio ambiente de las comunidades autónomas y a las ordenanzas municipales aprobadas por algunos municipios.

Esta situación de importantes carencias normativas intentó ser paliada por la comunidad autónoma de Galicia con tres normas legales directamente relacio-

nadas con la protección del medio ambiente atmosférico:

- a) La Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre contaminación atmosférica.
- b) La Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica.¹
- c) La Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia.

En relación con la regulación del turismo, la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia,² primera norma autonómica del sector, pretendió garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos, reclamando su conservación y mantenimiento. De esta forma, su artículo 14 dispuso que en los planes de ordenación turística se contemplasen programas específicos de protección medioambiental de las zonas turísticas a fin de potenciar conductas responsables ecológicamente, garantizando el equilibrio del entorno natural en la utilización de los servicios turísticos. En lógica consecuencia, la Ley 9/1997 exigió, de forma expresa, que las actividades turísticas se desarrollasen con sujeción a las disposiciones sobre medio ambiente y conservación de la naturaleza, con especial atención a la prevención de la contaminación tanto física y química como biológica y acústica.³

La Ley 9/1997 ha sido recientemente sustituida por la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia. El artículo 54 de la nueva ley indica que la

Administración turística de la comunidad autónoma deberá elaborar programas para potenciar la oferta turística gallega, a través de medidas de fomento que permitan impulsar el turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura y de la identidad gallegas, mediante la puesta en valor del patrimonio turístico gallego, con la revitalización de las costumbres, fiestas, tradiciones populares y demás recursos turísticos, la restauración del patrimonio histórico, artístico y cultural y con la preservación y potenciación del medio natural. A estos efectos, se obliga a la Administración turística a otorgar preferencia a los proyectos y acciones en aquellos municipios que adopten medidas tendentes a la conservación, potenciación y puesta en valor de su patrimonio cultural y natural. En particular, y respecto al turismo rural y de interior, se subraya la necesidad de incentivar el fomento de la rehabilitación y conservación de la riqueza histórico-artística del ámbito rural y de sus atractivos medioambientales.

TURISMO DE CALIDAD Y MEDIO AMBIENTE

Plan integral de calidad del turismo español 2000-2006

El Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006 (PICTE)⁴ puso de manifiesto que el sector turístico español debería basar su estrategia de futuro en la calidad, y el hecho de que ésta sobrepasa la mera preocupación esencialmente empresarial, apoyada por las Administraciones General y Autonómicas, y se constituye en auténtico referente global del sector, abarca la noción de calidad no sólo al sector y la actividad privada, sino también a los destinos y a la aplicación de criterios de sostenibilidad medioambiental.

Los cambios constantes de la demanda turística y la evolución de sus gustos hacia exigencias cada vez mayores de calidad, junto con la aparición de destinos competidores, hace necesario el impulso del concepto de la calidad turística española como factor diferenciador de la oferta propia en los mercados internacionales, así como la incorporación de criterios de sostenibilidad medioambiental en los destinos turísticos españoles para mantener en el largo plazo las actuales cuotas de mercado.

Existe un “umbral crítico de calidad”, por debajo del cual el cliente no acepta el producto o servicio, aunque el precio sea muy bajo y la calidad no debe descender a esos niveles ya que si se roza este umbral mínimo, la empresa o el destino turístico quedaría automáticamente fuera del mercado, sería extraordinariamente difícil recuperar cuotas perdidas en una situación tan competitiva como la actual.

La apuesta por una mejora de la calidad integral del turismo precisa no sólo del trabajo y la inversión de las Administraciones Públicas, sino también de la concienciación y del esfuerzo inversor del sector privado, tanto en equipamientos e instalaciones, como en la mejora continua del servicio que exige la demanda. Esta calidad del servicio ofertado es la que garantiza la pervivencia del negocio turístico y requiere de un proyecto continuo de mejora de la gestión empresarial, una implicación de los recursos humanos y una adaptación permanente a las innovaciones tecnológicas.

Por otra parte, no fue ajena al PICTE la decisiva intervención que las entidades locales - municipios y provincias - pueden tener en la apuesta por el turismo de calidad. Al contemplar un plan de calidad en turismo con carácter integral hay que tener presente que, si bien las comunidades autónomas desempeñan un papel protagonista en virtud de las competencias que les atribuye la Constitución Española, las entidades locales se encargan de prestar servicios públicos esenciales para el desarrollo de la actividad turística, siendo unos de los agentes públicos básicos en la definición del destino turístico. Por este motivo, y si en la puesta en marcha de planes anteriores la Administración Local tuvo una participación muy activa, su participación en el PICTE fue más profunda, ya que, en el escenario de la Ley 30/1992, se ofrece la posibilidad de dar entrada a las mismas en los órganos de cooperación multilaterales.⁵

El refuerzo de la Administración local en la puesta en marcha de este plan, que, no sólo derivó de la lógica del funcionamiento de los destinos turísticos, sino también del pacto local, tiene como objetivo fortalecer a las corporaciones locales para que sean un instrumento más eficaz al servicio del ciudadano, en este caso del turista, reforzando el papel de la Administración local a través de la ampliación del campo propio de las políticas públicas locales en todos los ámbitos.⁶

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020

El Plan del Turismo Español Horizonte 2020⁷ se presenta como un plan del sector para el sector, a través de un proceso de definición estratégica abierto y dinámico que fomenta las relaciones en todos los ámbitos y la reflexión global desde diferentes puntos de vista.⁸

El plan establece un marco estratégico de trabajo a largo plazo para afrontar los retos del sistema turístico español. En este marco, se ha diseñado el Plan del Turismo Español 08-12 que recoge, en forma de pro-

gramas y líneas de acción, los compromisos de la Administración Turística del Estado para impulsar al sector turístico.

Desde el punto de vista prospectivo, señala el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, en la agenda política de los medios de comunicación y de los consumidores estarán cada vez más presentes los temas medioambientales. De una buena conservación del medio y de un uso eficiente de los recursos dependerá el futuro del sector.

Para la elaboración del Plan del Turismo Español Horizonte 2020 se ha realizado un exhaustivo diagnóstico que abarca las diferentes realidades del sector turístico. Ante las tendencias de futuro y las expectativas de contribución socioeconómica para el sector, el propósito del diagnóstico es resaltar los retos que permitirán alcanzar las metas del sector en el año 2020. El diagnóstico se ha concentrado en cuatro áreas prioritarias:

1. Competitividad
2. Destinos
3. Oferta y productos
4. Modelos de gestión y recursos humanos

En cuanto a los destinos, el diagnóstico se ha apercibido de una elevada concentración y estacionalidad de la actividad -que implica la saturación de los destinos en temporada alta y que afecta a los niveles de satisfacción de la demanda- de una excesiva concentración geográfica de la oferta de alojamiento turístico y residencial y de un deterioro medioambiental de un elevado número de destinos, consecuencia de un excesivo y desordenado urbanismo.

Desde el punto de vista de las tendencias que afectarán al desarrollo del turismo español en los próximos años, destacan cuatro factores que influirán de forma decisiva en la provisión de los servicios turísticos y su comercialización:

- a) El incremento de la competencia internacional, que puede crear una situación de sobrecapacidad para determinados segmentos.
- b) Las nuevas tipologías de clientes en los mercados tradicionales y las oportunidades de atracción de nuevos clientes en los nuevos mercados.
- c) Las tendencias medioambientales, con una agenda de medidas políticas y económicas en torno a los compromisos de adaptación y mitigación del cambio climático.
- d) Los desarrollos tecnológicos que marcarán no sólo la forma de comercialización del turismo, sino la configuración de los propios productos.

Así pues, el análisis de la situación y tendencias pone de manifiesto la necesidad de abordar una serie de

retos. Se considera crítica, en este sentido, la necesidad de mejorar el equilibrio entre la actividad turística y su entorno. Las prioridades de actuación en sostenibilidad deben contemplar la comprensión de los impactos que genera el sector sobre el entorno, además de los generados por el entorno sobre el sector.

Así pues, la nueva orientación de la política turística debe basarse en seis pilares:

- a) Planificación desde la orientación al mercado.
- b) Equilibrio entre el sector turístico y su entorno.
- c) Diferenciación de los destinos a través de sus atributos y rasgos propios.
- d) Especialización de los productos de acuerdo a la evolución de la demanda.
- e) Simplificación para incentivar el desarrollo y mejora continua de las empresas turísticas.
- f) Compromiso y cooperación permanente entre los agentes del sistema turístico.

Los destinos turísticos constituyen el referente de la actividad turística y el escenario en el que se desarrolla la experiencia turística. En ellos confluyen numerosos interlocutores. Como se indica expresamente en el Plan del Turismo Español Horizonte 2020, es imprescindible compatibilizar y encontrar el equilibrio entre todos ellos porque la sostenibilidad constituye el reto por excelencia del sector a largo plazo. Esto significa que es necesario revisar el ritmo y modelo de crecimiento de la actividad turística pero, de la misma manera, el sector debe encontrar los mecanismos efectivos para incorporar sus requerimientos de competitividad-sostenibilidad en todos aquellos ámbitos competenciales que lo requieran.

LA LEGISLACIÓN SOBRE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN GALICIA

La Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica

La Ley 7/1997 pretende cohonestar el derecho de los ciudadanos a organizar sus actividades económicas, productivas y recreativas con el que igualmente asiste a todas las personas para disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad.⁹

Como expresamente reconoce el artículo 1, el objeto es la protección de las personas contra los ruidos y vibraciones imputables a cualquier causa, pues los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de su intimidad y

de un entorno adecuado para el normal desarrollo de sus actividades, sin ser perturbados por ruidos o vibraciones que puedan dañar su salud u ocasionarles molestias.

En cuanto a las competencias administrativas en esta materia, el artículo 3 dispone que corresponde a los ayuntamientos dictar ordenanzas sobre ruidos y vibraciones, siendo competencia de la Xunta de Galicia la asistencia y el control de la Administración municipal, dictar los reglamentos que sean necesarios para garantizar la aplicación homogénea de la ley y, finalmente, elaborar las disposiciones generales que hayan de ser de aplicación en aquellos municipios de la Comunidad Autónoma que no tengan aprobadas ordenanzas municipales sobre ruido y vibraciones.

Las actividades que produzcan una perturbación por ruidos o vibraciones deberán someterse a un procedimiento de evaluación de incidencia ambiental.¹⁰ La autoridad municipal no otorgará licencia de apertura de las instalaciones, actividades o establecimientos sometidos a lo dispuesto en la Ley 7/1997 si los proyectos presentados por los interesados no se ajustan a lo dispuesto en ella, no se podrá iniciar la actividad o poner en funcionamiento las instalaciones en tanto que no esté comprobado que se cumple la normativa sobre contaminación acústica.¹¹

En las licencias de apertura y en las declaraciones de incidencia ambiental deberán señalarse las medidas correctoras y los controles que habrán de cumplir las actividades e instalaciones, se indicará expresamente que su incumplimiento puede dar lugar a la revocación de aquellas licencias o autorizaciones. Una vez iniciada la actividad o puestas en funcionamiento las instalaciones, también podrán realizarse inspecciones para comprobar que las actividades e instalaciones cumplen la normativa¹².

Todas las obras, instalaciones o actividades que, de conformidad con lo dispuesto en la normativa estatal básica sobre la materia y en la Ley de Protección Ambiental de Galicia, estén sometidas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental o de evaluación de efectos ambientales deberán contener un estudio acreditativo de su impacto acústico.

En la declaración que se dicte, que tendrá carácter vinculante, deberán imponerse las medidas correctoras precisas.

Clasificación de los ruidos

A efectos de la aplicación de la Ley 7/1997, son especialmente relevantes los niveles de emisión y recepción. En el anexo de la ley se contiene la siguiente clasificación:

1. Nivel de emisión. Es el nivel de presión acústica originado por una fuente sonora.
 - Nivel de emisión interno (NEI). Es el nivel de presión acústica existente en un determinado local, donde funcionan una o más fuentes sonoras.
 - Nivel de emisión externo (NEE). Es el nivel de presión acústica originado por una o más fuentes sonoras que funcionan en el espacio libre exterior.
2. Nivel de recepción. Es el nivel de presión acústica existente en un determinado lugar originado por una fuente sonora que funciona en un lugar distinto.
 - Nivel de recepción interno (NRI). Es el nivel de recepción medido en el interior de un local. A su vez se distinguen dos situaciones:
 - Nivel de recepción interno con origen interno (NRII). Es aquel nivel de recepción interno originado por una fuente sonora o vibrante que funciona en otro recinto, situado en el propio edificio o en un edificio colindante.
 - Nivel de recepción interno con origen externo (NRIE). Es aquel nivel de recepción interno originado por una abundancia sonora que procede del espacio libre exterior.
 - Nivel de recepción externo (NRE). Es el nivel de recepción medido en un determinado punto situado en el espacio libre exterior.

Por otra parte, la Ley 7/1997 establece una clasificación de los diferentes tipos de ruidos

1. Ruido continuo. Es aquel que se manifiesta ininterrumpidamente durante más de diez minutos. A su vez, dentro de este tipo de ruidos se diferencian tres categorías:
 - 1.1 Ruido continuo uniforme. Es aquel ruido continuo con un nivel de presión acústica que se mantiene constante o bien los límites en que varía difieren en menos de ± 3 dB(A), en períodos de medición de dos minutos.
 - 1.2 Ruido continuo variable. Es aquel ruido con un nivel de presión acústica que varía entre unos límites que difieren entre ± 3 y ± 6 dB(A).
 - 1.3 Ruido continuo fluctuante. Es aquel ruido con un nivel de presión acústica que varía entre unos límites que difieren en ± 6 dB(A).
2. Ruido transitorio. Es aquel que se manifiesta ininterrumpidamente durante un período de tiempo igual o menor de cinco minutos. A su vez, dentro de este tipo de ruido se diferencian tres categorías:
 - 2.1 Ruido transitorio periódico. Es el ruido que se repite con mayor o menor exactitud, con una periodicidad de frecuencia que es posible determinar.

2.2 Ruido transitorio aleatorio. Es aquel que se produce de forma totalmente imprevisible, por lo que para su correcta valoración es necesario un análisis estadístico de la variación temporal del nivel sonoro durante un tiempo suficientemente significativo.

2.3 Ruido de fondo. Es el existente en un determinado ambiente o recinto con un nivel de presión acústica que supera el 90 % de un tiempo de observación suficientemente significativo en ausencia del ruido objeto de la inspección.

A fin de poder diferenciar y ponderar los diversos ruidos con mayor precisión y racionalidad, se efectúa una segunda clasificación del ruido, teniendo en cuenta la relación establecida entre la fuente sonora o vibrante causante de la molestia y el propietario o manipulador de dicha fuente. De este modo, se consideran dos tipos de ruidos que presentan características comunes:

- a) Ruido objetivo. Es el producido por una fuente sin que intervenga ninguna persona que pueda variar las condiciones de funcionamiento.
- b) Ruido subjetivo. Es el producido por una fuente sonora o vibrante, con unas condiciones de funcionamiento que quedan supeditadas a la voluntad del manipulador o titular de dicha fuente.

Finalmente, la norma considera dividido el día se en dos periodos horarios

- a) Diurno, desde las ocho hasta las veintidós horas.
- b) Nocturno, entre las veintidós y las ocho horas.

Las zonas de sensibilidad acústica

A tenor de lo dispuesto en el anexo de la Ley 7/1997, se entiende por zona de sensibilidad acústica aquella parte del territorio que presenta un mismo rango de percepción acústica.

La delimitación de las zonas puede resultar vital en orden a la aplicación de medidas, como la dispuesta en el artículo 5 de la Ley 7/1997 que consiste en la prohibición o restricción, por parte del ayuntamiento, de circulación de algunas clases de vehículos a motor y en la fijación de los valores de recepción (niveles de evaluación máximos recomendados en el ambiente exterior o en el interior).

Se establecen en la ley las siguientes zonas de sensibilidad acústica:

- Zona de alta sensibilidad acústica: comprende todos los sectores del territorio que admiten una protección alta contra el ruido, como áreas sanitarias, docentes, culturales o espacios protegidos.

- Zona de moderada sensibilidad acústica: comprende todos los sectores del territorio que admiten una percepción del nivel sonoro medio, como viviendas, hoteles o zonas de especial protección, como los centros históricos.
- Zona de baja sensibilidad acústica: comprende todos los sectores del territorio que admiten una percepción del nivel sonoro elevado, como restaurantes, bares, locales o centros comerciales.
- Zona de servidumbre: comprende los sectores del territorio afectados por servidumbres sonoras en favor de sistemas generales de infraestructuras viarias, ferroviarias u otros equipos públicos que las reclamen.

Las zonas de sensibilidad acústica serán definidas por los ayuntamientos y, cuando los usos del suelo o la concurrencia de causas lo justifiquen, podrán establecerse otras zonas específicas.

Se entiende por zonas saturadas aquellas que han alcanzado los máximos niveles de ruido en el exterior fijados para las mismas, debido a que la actividad desarrollada provoca la concentración de fuentes sonoras o la afluencia de público.

INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA Y AUDITORÍA

Según preceptúa la Ley 7/1997, corresponde a los ayuntamientos ejercer el control del cumplimiento de la ley; exigir la adopción de medidas correctoras necesarias; señalar limitaciones; efectuar cuantas inspecciones se requieran y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Cuando para la realización de inspecciones sea necesario entrar en un domicilio, será preceptiva la correspondiente autorización judicial. En los demás supuestos, los funcionarios municipales a quienes compete la inspección de las instalaciones o establecimientos estarán facultados para acceder, en su caso, a los mismos sin previo aviso y siempre que se identifiquen.

La Administración local desarrollará su propia inspección en orden al correcto ejercicio de su competencia y cuando se considere imposibilitada para su ejercicio, podrá solicitar el auxilio en tal función a la Administración autonómica o a empresas habilitadas al efecto por la Xunta de Galicia.

Las visitas de inspección podrán llevarse a cabo por propia iniciativa municipal o por solicitud previa de cualquier interesado. Las solicitudes contendrán, además de los datos exigibles en la legislación que regula el procedimiento administrativo, los datos precisos para realizar la visita de inspección. En

los casos de reconocida urgencia, cuando los ruidos resulten altamente perturbadores o cuando sobrevengan ocasionalmente por uso abusivo, deterioro o deficiente funcionamiento de las instalaciones, aparatos o equipos, la solicitud de visita de inspección podrá formularse directamente ante los servicios de inspección, tanto de palabra como por escrito.

Las visitas de inspección se realizarán teniendo en cuenta las características del ruido y vibraciones, y, a tal fin, las mediciones relativas a ruido objetivo se realizarán previa citación al responsable del foco ruidoso; las mediciones relativas a ruido subjetivo podrán practicarse sin el conocimiento del titular, sin perjuicio de que en este caso pueda ofrecerse al responsable una nueva medición en su presencia para su conocimiento. En todo caso, concluidas las mediciones, se entregará a los interesados una copia del resultado. Las actas emitidas por los órganos competentes gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas y constituyen prueba suficiente a los efectos del correspondiente procedimiento sancionador, tal presunción se extiende a las mediciones realizadas con instrumentos que reúne los requisitos establecidos¹³. En estas mediciones, tanto la autoridad competente como el responsable sobre el que recaiga la inspección podrán solicitar la asistencia de empresas o entidades debidamente homologadas.

Con independencia de las facultades de inspección de la Administración, el artículo 21 de la Ley 7/1997 regula el sistema de auditoría. La auditoría sobre ruidos y vibraciones es un proceso de evaluación sistemática, objetiva, independiente y periódica en materia de ruidos y vibraciones en las actividades susceptibles de control.

Los objetivos básicos de las auditorías son establecer y aplicar, por parte de las empresas o instituciones, sistemas de gestión internos para la protección contra el ruido y las vibraciones, evaluar sistemáticamente los resultados obtenidos para establecer y adoptar las medidas complementarias para reducir la incidencia ambiental y la información general sobre su comportamiento en materia de ruidos y vibraciones.

La comunidad autónoma de Galicia podrá conceder ayudas económicas, previa convocatoria pública, a las empresas o instituciones para realizar estas auditorías, a condición de que posteriormente ejecuten las medidas correctoras recogidas en los correspondientes informes.

TRÁFICO, OBRAS Y CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

El desarrollo poblacional y urbanístico de las ciudades se encuentran tan íntimamente relacionados que resulta prácticamente imposible imaginar el uno sin el otro. Si bien ambos fenómenos se evidencian como generadores de riqueza y bienestar para los ciudadanos, no es menos cierto que suelen ir acompañados de ciertas externalidades negativas como el ruido que las obras, tanto públicas como privadas, generan y las innegables molestias acústicas que un elevado nivel de tráfico puede deparar. Esta realidad produce un ambiente en las urbes escasamente atractivo para el turista que se acerca a ellas.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 7/1997, todo vehículo de tracción mecánica deberá tener en buenas condiciones de funcionamiento el motor, la transmisión, la carrocería y los demás órganos capaces de producir ruidos, a fin de que el nivel sonoro emitido por el vehículo al circular con el motor en marcha no exceda de los límites que establece la propia ley. En los casos en que se afecte notoriamente a la tranquilidad de la población, el Ayuntamiento podrá señalar zonas o vías en las que algunas clases de vehículos a motor no puedan circular o deban hacerlo de forma restringida en horario y velocidad¹⁴. Las restricciones al tráfico rodado como mecanismo para asegurar la calidad del medio ambiente atmosférico se han visto reforzadas por una reciente ley estatal: la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

La contaminación atmosférica continúa siendo motivo de seria preocupación en España y en el resto de Europa. Múltiples evaluaciones efectuadas ponen de manifiesto que, a pesar de las medidas puestas en marcha, aún existen niveles de contaminación con efectos adversos muy significativos para la salud humana y el medio ambiente en las aglomeraciones urbanas. En el caso concreto de España, las evaluaciones de la calidad del aire demuestran no sólo que nuestros principales problemas son similares a los de otros países europeos, sino que se ven agravados por nuestras especiales condiciones meteorológicas y geográficas.

La Ley 34/2007, según reza su artículo 1, tiene por objeto establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y, cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. Si bien es cierto que los ruidos y vibraciones quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley,¹⁵ resulta de excepcional interés el apartado 4 del artículo 16, donde se señala –además

de la posibilidad de que las entidades locales elaboraren, en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas para prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica¹⁶- la eventualidad de adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas, entre otras.

En cuanto a los trabajos realizados tanto en la vía pública como en la edificación la Ley 7/1997 impone no autorizar el empleo de maquinaria cuyo nivel de emisión externo (NEE) sea superior a 90 dB(A) y no realizar actividades entre las veintidós horas y las ocho horas del día siguiente si son susceptibles de producir niveles sonoros superiores a los establecidos con carácter general en el título II del anexo de la Ley 7/1997.¹⁷

No son, empero, los ruidos producidos por las obras y el tráfico los únicos elementos contaminantes que invaden las ciudades inmersas en procesos de expansión. El desarrollo económico conlleva otros elementos potencialmente molestos desde el punto de vista acústico: los sistemas de seguridad y la publicidad. Así, la Ley 7/1997 indica que cuando el anormal funcionamiento de un sistema de alarma produzca molestias al vecindario y no sea posible localizar al responsable o titular de dicha instalación, el órgano municipal competente desmontará y retirará el sistema. Por otra parte, y en relación con la actividad publicitaria, la ley establece que con carácter general no se permitirá el empleo de ningún dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso o esparcimiento¹⁸.

Finalmente, conviene tener en cuenta que la Ley no contiene un catálogo exhaustivo de actividades controlables desde el punto de vista de su impacto acústico, sino que se limita a indicar que cualquier otra actividad que implique una perturbación por ruidos del vecindario se entenderá incurso en el régimen sancionador de la misma.

AEROPUERTOS, TURISMO Y RUIDO

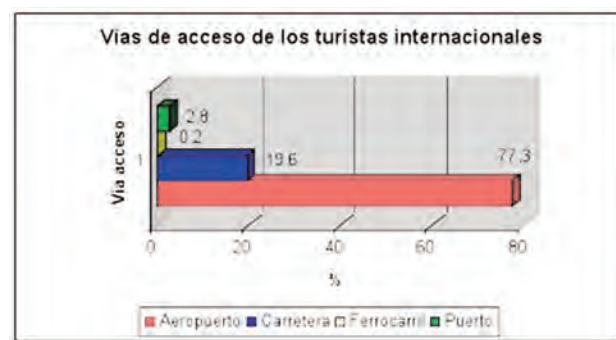
Resultaría ocioso insistir en la importancia que tienen los medios de transporte y las infraestructuras que le dan soporte para el desarrollo del turismo. Por ello, el objeto de las siguientes reflexiones se va a centrar en los problemas de contaminación acústica que plantea el medio de transporte más significativo en orden a la entrada de turistas en España: el transporte aéreo.

Durante el año 2008 llegaron a España 57,4 millones de turistas, un 2,6% menos que en 2007.¹⁹ En el año 2008,

los turistas que llegaron por avión constituyeron el 77,3%, prácticamente el mismo número que los que accedieron por dicha vía en 2007 (44,4 millones de turistas). Por el contrario, los que accedieron por carretera fueron un 13,8% menos, en total 11,3 millones de turistas.

Las cifras hablan por sí mismas acerca de la importancia que puede tener para un territorio el contar con las adecuadas infraestructuras de transporte aéreo.

Un objetivo clave de la política común de transportes europea es el desarrollo sostenible y ello exige una estrategia integrada que garantice tanto el correcto funcionamiento de los sistemas de transporte como la protección del medio ambiente. El desarrollo sostenible del transporte aéreo exige la introducción de medidas dirigidas a reducir la contaminación acústica producida por las aeronaves, particularmente en el entorno de los aeropuertos, que es donde se concentran los problemas de ruido.



La 33ª Asamblea de la OACI ha adoptado la Resolución A33/7, por la que introduce el concepto de un enfoque equilibrado en relación con la gestión del ruido. Este enfoque constituye un instrumento de acción para tratar el problema del ruido de los aviones, e incluye directrices internacionales para introducir e restricciones operativas en los distintos aeropuertos. El concepto del enfoque equilibrado de la gestión del ruido de las aeronaves comprende cuatro elementos principales y exige una evaluación cuidadosa de todas las diferentes opciones para atenuar el ruido:²⁰

- a) La reducción del ruido de los aviones en la fuente
- b) Las medidas de ordenación y gestión del suelo
- c) Los procedimientos operativos de reducción del ruido
- d) Las restricciones operativas

El enfoque equilibrado es un paso importante para lograr una reducción de los niveles de ruido; no obstante, para alcanzar tal objetivo de forma efectiva y duradera se requieren, además, normas técnicas más estrictas (por ejemplo, sobre niveles de ruidos aplica-

bles a aeronaves) y, al mismo tiempo, es necesario poner fuera de servicio las aeronaves más ruidosas.

Es precisamente en el ámbito de las normas técnicas donde la Comunidad Europea ha dado un importante paso con la aprobación de la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para introducir restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios. El artículo 2 de la Directiva 2002/30/CE incluye la definición de Aeropuerto urbano, como el situado en el centro de una gran aglomeración urbana, ninguna de cuyas pistas tenga un recorrido máximo de despegue de más de 2.000 metros y cuyo tráfico sea exclusivamente de vuelos directos a destinos intraeuropeos, donde un número significativo de personas se vean objetivamente afectadas por el ruido de las aeronaves y donde cualquier incremento de los movimientos de las aeronaves represente una molestia adicional especialmente alta debido al ruido extremo.²¹

Uno de los puntos más importantes de la citada norma lo constituye su artículo 4, en el que se contienen las normas generales de gestión del ruido de las aeronaves. Las líneas generales de estas normas podrían resumirse de la siguiente forma:

- a) Los Estados miembros deben adoptar un enfoque equilibrado para hacer frente a los problemas del ruido en los aeropuertos situados en su territorio. También podrán examinar la posibilidad de recurrir a incentivos económicos como medida de gestión del ruido.
- b) Cuando estudien posibles restricciones operativas, las autoridades competentes tendrán plenamente en cuenta los costes y beneficios probables de las distintas medidas aplicables, así como las características específicas de cada aeropuerto.
- c) Las medidas o la serie de medidas que se tomen con arreglo a la Directiva 2002/30/CE no serán más restrictivas de lo necesario para lograr el objetivo medioambiental establecido para un aeropuerto concreto y no darán lugar a discriminación alguna por razón de la nacionalidad o identidad de la compañía aérea o del constructor aeronáutico.
- d) Las restricciones operativas, basadas en los resultados, deberán apoyarse en los niveles acústicos de las aeronaves que se hayan determinado con arreglo al procedimiento de certificación aplicado de conformidad con las normas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.²²

En España, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, introdujo importantes modificaciones normativas referentes al transporte aéreo:

- a) Se introduce la posibilidad de que las pruebas previas al otorgamiento del certificado de aeronavegabilidad se realicen por entidades colaboradoras, cuando se trate de aeronaves ultraligeras motorizadas o construidas por aficionados.
- b) Se exceptúa de la exigencia de plan de vuelo a ciertos vuelos interiores en los que se sigan reglas de vuelo visual y lo permitan las condiciones de la circulación aérea.
- c) Se permite exceptuar reglamentariamente de la inscripción en el Registro de Aeronaves y de la obtención del certificado de aeronavegabilidad a determinadas aeronaves de usos limitados.

Por otra parte, esta ley flexibilizó las normas reguladoras de la disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido, que faculta a los aeropuertos para establecer procedimientos específicos de acuerdo con sus peculiaridades, introduce nuevas infracciones leves e incorpora previsiones relativas a los aviones de reacción subsónicos derivadas de la transposición de la Directiva 98/20.

En particular, la Ley 55/1999 añadió una disposición adicional única a la Ley 48/1960, de 21 de julio, de navegación aérea, relativa a las servidumbres acústicas, con el siguiente contenido:

- a) Las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que exigieren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.
- b) Mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea.
- c) La disposición de desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones.
- d) El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otros que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones

que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos.

- e) Sólo dará lugar a expropiación forzosa la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados.

El artículo 64 de la Ley 55/1999, realizó una importante modificación del ordenamiento jurídico español al alterar el contenido de los artículos 87, 88 y 90 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, sobre procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido. No obstante, este precepto fue a su vez derogado por la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea.

La Ley 21/2003 se erige hoy como una norma de capital importancia en materia de ruido producido por el transporte aéreo en base a un doble contenido:

- a) La regulación del cuadro de infracciones administrativas de tráfico aéreo en materia de ruido.
- b) La regulación de los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido

El artículo 47 de la Ley 21/2003 establece el cuadro de infracciones relativas a la disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido que considera:

—Infracciones administrativas leves:

- a) El incumplimiento de las restricciones a la utilización de reversa o de los métodos de abatimiento del ruido en función de las actuaciones del avión establecidos en los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido.
- b) La utilización de las unidades auxiliares de suministro de energía a las aeronaves (APU) incumpliendo lo dispuesto en dichos procedimientos.

—Infracciones administrativas graves:

- a) El incumplimiento de las restricciones temporales para las operaciones de aterrizaje o despegue o de las restricciones para la operación de aeronaves por su categoría acústica o nivel de ruido.
- b) La ejecución de rutas de llegada o salida no autorizadas o la realización de cualquier maniobra, no justificada por razones de seguridad, meteorológicas o de fuerza mayor, superando la desviación máxima permitida respecto a la ruta de servicio de tránsito aéreo (ruta ATS) definida para dicha maniobra, en los procedimientos de disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido.

- c) La superación de los niveles máximos de ruido definidos en las trayectorias y puntos establecidos en dichos procedimientos.
- d) El incumplimiento de las normas sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos.

—Infracciones administrativas muy graves:

- a) El incumplimiento de las restricciones de sobrevuelo o de altitud en las zonas de especial sensibilidad acústica definidas en los correspondientes procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido.
- b) El incumplimiento de las normas sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos durante los períodos de restricción temporal.

Los responsables por las infracciones cometidas corresponderá, en las infracciones relativas a la disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido, a la compañía aérea, explotador u operador o al piloto al mando de la aeronave con la que se haya cometido la infracción y, en las infracciones en relación con el funcionamiento y uso de los aeropuertos, a las personas que cometan la infracción o a las autorizadas para la prestación de servicios y para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias.²³

La disposición adicional tercera de la Ley 21/2003, modificó el artículo 87 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, para darle una nueva redacción en relación con los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido. Los puntos cardinales de esta nueva regulación son los siguientes:

- A) Mediante circular aeronáutica se fijarán los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido que las aeronaves civiles deberán seguir, en las fases de despegue y ascenso, en las de aproximación y aterrizaje y durante las fases previas y posteriores al vuelo en los aeropuertos. Lo previsto en tales procedimientos será exigible una vez publicada oficialmente la circular aeronáutica que los apruebe y, además, después de que hayan sido hechos públicos en las publicaciones de información aeronáutica previstas en las normas reguladoras de la circulación aérea.
- B) Los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruidos aprobados específicamente para cada aeropuerto deberán tener en cuenta los elementos con trascendencia acústica, las características físicas y de configuración del aeropuerto, el equipamiento de las ayudas a la navegación que soporten el guiado de los aviones y las características y limitacio-

nes de los aviones afectados. Mediante dichos procedimientos podrán determinarse:

- a) Las restricciones temporales de utilización del aeropuerto.
- b) Las restricciones a la operación de aeronaves con base en la categoría acústica o niveles de ruido.
- c) Las restricciones de uso de las distintas rutas establecidas de aproximación o salida, en función de las características y equipamiento de las aeronaves.
- d) Las restricciones de sobrevuelo o de altitud en zonas de especial sensibilidad acústica.
- e) Las restricciones a la utilización de reserva cuando no resulte justificado por razones de seguridad.
- f) Las restricciones por razón de horario o situación al uso de las unidades auxiliares de potencia.
- g) Las restricciones para la realización de pruebas de motores.
- h) Los niveles máximos de ruido establecidos en puntos de las trayectorias o cercanos al aeropuerto.
- i) Las desviaciones máximas permitidas respecto de las rutas en las que se presten servicios de tránsito aéreo definidas para cada maniobra, incluyendo las alturas a partir de las cuales se podrán permitir desviaciones mayores.
- j) Los métodos de abatimiento del ruido que requieran una combinación de medidas que afecten a las actuaciones del avión, como el uso de dispositivos hipersustentadores de borde de salida (flaps), potencias reducidas, pendientes de ascenso y otras, tendentes a disminuir el ruido, dentro de los límites que permitan los manuales de vuelo de las aeronaves afectadas.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

Jurisdicción de ámbito internacional

Los litigios relativos a la contaminación acústica han adquirido una relevancia tal que su planteamiento ha dado el salto hacia jurisdicciones de ámbito internacional.

Una de las resoluciones judiciales más significativas en este ámbito ha sido, quizás, la sentencia de 21 de febrero de 1990, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), en la que se abordaron las responsabilidades por las molestias a vecinos

generadas por los aviones que utilizaban el aeropuerto de Heathrow (Reino Unido).

La demanda contra el Reino Unido se presentó con fundamento en los artículos 6.1, 8 y 13 del Convenio, aunque la Comisión Europea de Derechos Humanos sólo admitió para su tramitación la reclamación formulada al amparo del artículo 13. Así pues, el asunto fue sometido por la Comisión al TEDH para que se resolviera si el Estado demandado había incumplido sus obligaciones a tenor del mencionado artículo 13 del Convenio.²⁴ El TEDH, aun reconociendo que el ruido de los aviones que salen del aeropuerto o que van a tomar tierra en él ha afectado a la vida privada y al disfrute del hogar de los demandantes, resolvió que “[...] si un avión, al salir del aeropuerto o al acercarse para aterrizar, vuela razonablemente bajo y respetando las normas en vigor, y si el estado de que dependen las instalaciones ha dictado aquellas procurando reducir las inevitables molestias que causa el ruido en las viviendas y fincas de alrededores, no parece que pueda denunciarse con fundamento suficiente en Derecho una violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos [...]”. El nudo gordiano de los fundamentos de hecho TEDH radicó en que ni puede discutirse la necesidad de los grandes aeropuertos ni que el Estado demandado haya tomado una importante serie de medidas para mitigar las molestias que causan las aeronaves.²⁵

La sentencia del tribunal supremo de 24 de febrero de 2003

La reprensión del ruido en España tiene su posible reproche jurídico ante los órdenes jurisdiccionales contencioso y/o penal e, incluso, ante la jurisdicción constitucional.

En el ámbito penal, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª), de 24 de febrero del 2003, marcó un hito al condenar a un empresario como autor de un delito contra el medio ambiente en la modalidad de contaminación acústica a la pena de prisión, multa e inhabilitación especial.²⁶

Los hechos que motivaron la condena se produjeron como consecuencia de la instalación de una sala de fiestas y su funcionamiento. Los vecinos del inmueble, afectados por el ruido procedente, padecieron, de forma reiterada y continuada, no solo una contaminación acústica que se calificó de grave y peligrosa, sino que además supuso un serio peligro para la integridad física y psíquica²⁷ y la intimidad personal y familiar.

Esta sentencia supuso un peldaño más en la reprensión de la contaminación acústica, pero también abrió

un encendido debate acerca de si resulta proporcionada la pena de prisión por hacer ruido y si el Derecho Administrativo es o no el campo más adecuado para procurar el ajuste de las conductas de los ciudadanos a los valores socialmente aceptados.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- a) No sin cierta desazón, puede evidenciarse el hecho de que la nueva Ley reguladora del turismo en Galicia carece de una explícita mención a la contaminación acústica. Esta omisión es más sorprendente si se tiene en cuenta que la sociedad viene demandando una protección eficaz contra ella. La normativa turística, ciertamente, no es el lugar más adecuado para una regulación detallada de la materia, pero sí se erige como atalaya desde la cual exigir la existencia de entornos poco contaminados acústicamente.
- b) En un contexto en el que las referencias a la calidad constituyen la monótona letanía de los responsables públicos, cabe esperar una política decidida y eficaz dirigida a una mejora permanente del entorno en el que se desarrolla la actividad turística. Así pues, resulta perentorio crear espacios dotados de un elevado grado de comodidad que garanticen tanto la plena satisfacción de los usuarios de los servicios turísticos como la calidad de vida de los residentes. Ello contribuirá a la siempre deseable fidelización del turista y conseguir ese medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, del que hace eco el artículo 45 de nuestra Carta Magna. La preservación, potenciación y puesta en valor del medio natural, así como la necesidad de incentivar los atractivos medioambientales del ámbito rural gallego de los que habla la reciente Ley 14/2008, de turismo de Galicia, no hacen más que reclamar la generación y mantenimiento de espacios libres de contaminación acústica que permitan el adecuado disfrute del entorno.
- c) Las restricciones al tráfico rodado en ciertos espacios, la determinación adecuada de las zonas de sensibilidad acústica y los planes y programas para prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica de carácter municipal han de ser considerados, a escala local, como instrumentos insustituibles de planificación turística.
- e) Si bien la Ley 7/1997 hace descansar sobre los hombros de los ayuntamientos el control de su cumplimiento de la misma, conviene efectuar un sucinto análisis del articulado de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia. Así, en el artículo 59 de esta última norma se puede comprobar que son funciones de la inspección turística comprobar la existencia de las infraestructuras, dotar de los servicios obligatorios y emitir los informes técnicos en la apertura y el funcionamiento de las empresas turísticas. Por otra parte, la inspección turística debe poner en conocimiento de los órganos administrativos correspondientes las deficiencias y posibles infracciones detectadas en el curso de sus actuaciones que incidan en el ámbito competencial de otros departamentos o administraciones públicas.²⁸ En conclusión, la inspección turística puede y debe erigirse en una pieza fundamental en el control de la contaminación acústica producida por los principales agentes intervinientes en este sector.
- e) Las sentencias penales relativas a la repreñión de la contaminación acústica, aunque suponen un peldaño actualmente ineludible, deben abrir un debate acerca de las razones que han derivado estos conflictos entre particulares hacia el Derecho Penal. Esta rama del Derecho Público, que se ha considerado desde siempre como “ultima ratio” para el poder público, parece haberse convertido en los últimos tiempos en panacea y remedio para todos los males que aquejan a la sociedad. Probablemente, porque es el medio más fácil de obtener estadísticas medianamente presentables a corto plazo. No obstante, hay que subrayar que la necesidad de que el legislador tenga que tipificar penalmente una conducta es síntoma de un fracaso a nivel del poder ejecutivo. Algo se habrá hecho mal en el ámbito administrativo: las autorizaciones otorgadas, la comprobación de instalaciones, la sensibilización de la sociedad, etc.
- f) En relación con el ruido producido en el entorno de los aeropuertos, cabría afirmar que un marco común de normas y procedimientos para introducir restricciones operativas en los aeropuertos es absolutamente imperativo, si se desea salvaguardar el mercado interior. Este marco tiene que incluir la evaluación del impacto del ruido en un aeropuerto y las medidas disponibles para atenuarlo con el fin de lograr el máximo beneficio medioambiental con el mínimo coste posible. Los procedimientos de atenuación del ruido permiten disminuir el ruido durante las operaciones de las aeronaves a un

costo relativamente bajo y hay varios métodos para ello (rutas preferidas²⁹, procedimientos de atenuación del ruido para el despegue, la aproximación y el aterrizaje, etc.). Ahora bien, sean cuales sean las medidas para atenuar el ruido, es ineludible actuar de forma decidida sobre la ordenación del territorio y el urbanismo con la finalidad de asegurar que las actividades en las cercanías de los aeropuertos sean

compatibles con la aviación, reduciendo al mínimo la población. La planificación y control de la utilización del terreno constituyen un instrumento vital para asegurar que los adelantos logrados mediante la reducción del ruido de las aeronaves de última generación no resulten contrarrestados por una desafortunada urbanización en el entorno de los aeropuertos.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- CANDELA CASTRILLO, F.—El turismo: problemas y potencialidades pág., 262-270, en: Papeles de Economía Española, núm., 16. Economía de las Comunidades Autónomas Galicia. Edit. Fundación Caixa Galicia. Fundación FIES. 1996. Madrid.
- CANDELA CASTRILLO, F.—La incidencia económica del desarrollo turístico en el municipio, pág., 101-118, en: ÁLVAREZ SOUSA, A. Desenvolvemento e Planificación Municipal do Turismo, en: ÁLVAREZ SOUSA, A. (Coord.) Desenvolvemento e Planificación Municipal do Turismo. Edit. Excm. Diputación Provincial de A Coruña. 2001. A Coruña.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A. & SÁNCHEZ PAVÓN, B.—La coordinación interadministrativa en la planificación de las infraestructuras como factor decisivo en el desarrollo endógeno de las zonas rurales de montaña, pág., 245-300, en: VV.AA. XV. Simposio de Cooperativismo y desarrollo rural. El desarrollo Rural en Zonas de Montaña. Edit. Cederul. 2002. Universidad de Zaragoza. AECOOP.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A.—La Participación del sistema de transporte y comunicaciones en el desarrollo de la actividad turística en Galicia, pág., 21-84, en: HERNÁNDEZ BORJE, J. DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A. & PATIÑO ROMARÍS, C. A. O Turismo en Galicia. Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano económico. Edit. Excm. Diputación Provincial de Pontevedra. 2000. Vigo.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A.—Contribución de la planificación local al desarrollo turístico, pág., 161-187, en: ÁLVAREZ SOUSA, A. (Coord.) Desenvolvemento e Planificación Municipal do Turismo. Edit. Excm. Diputación de A Coruña. 2001. A Coruña.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A.—El papel de las infraestructuras de transporte y comunicaciones en la dinamización de la actividad turística: estrategias y retos del turismo en el marco del desarrollo regional de Galicia, en: VV.AA. 2003. Santiago.
- KRUGMAN, P.—Geography and Trade. Leuven University Press and MIT Press. Leuven and Cambridge. 1990.
- PATIÑO ROMARÍS, C. A.—Planificación e produción de espacios turísticos litorais o caso das Rías Baixas Galegas pág., 405-444, en: ÁLVAREZ SOUSA, A. (Coord.) Desenvolvemento e Planificación Municipal do Turismo. Edit. Excm. Diputación Provincial de A Coruña. 2001.
- PATIÑO ROMARÍS, C. A.—A Illa da Toxa. Excm. Diputación Provincial de Pontevedra. 2002. Pontevedra.
- PATIÑO ROMARÍS, C. A.—Espacios turísticos e decisións Rías Baixas unha análise a diferentes escalas pág., 241 y sig., Edit. Xunta de Galicia. Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo. 2001. Santiago.
- PATIÑO ROMARÍS, C. A.—Espacios turísticos litorais o modelo das Rías Baixas pág., 135-195, en: HERNÁNDEZ BORJE, J. DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A. & PATIÑO ROMARÍS, C. A. O Turismo en Galicia, Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano e económico. Edit. Excm. Diputación Provincial de Pontevedra. 2000.
- PULIDO QUECEDO, M.—Comentario a la Sentencia del STS 24-2-03, Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 572, abril de 2003.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., Airport systems public service and private initiative, BULLETIN FAL, nº 261, United Nations-ECLAC, may 2008.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B.—Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria, Fundación Pii Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B.—Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?, en CEF Legal, nº 81, octubre de 2007.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B.—Las ayudas públicas y su influencia sobre la competencia en los aeropuertos europeos. Análisis desde la normativa y jurisprudencia comunitarias en Unión Europea Aranzadi, nº 12, diciembre de 2007.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B.—Aspectos jurídicos del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas en las rías de Pontevedra: la protección de la calidad de un recurso turístico fundamental, Revista de Estudios Provinciales de Pontevedra, nº 21, Diputación Provincial de Pontevedra, 2006.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.—Lecciones de desarrollo endógeno, Pirámide, 1998.

NOTAS

¹ La Ley se estructura de la siguiente forma:

El título I, en el que se contienen disposiciones generales referidas al objeto y ámbito de la ley y a las competencias administrativas sobre la materia.

El título II, que consta de un único artículo que se remite a un anexo de la ley en todo lo relativo a definiciones, clasificaciones de ruido, niveles máximos admisibles y equipos de medición. El carácter técnico de este aspecto de la ley aconsejó no recogerlo en su articulado e incluirlo en el anexo.

El título III, cuyos artículos regulan el régimen jurídico de las actividades susceptibles de producir ruido y vibraciones, tratando de acomodarse, en lo posible, a la legislación general de Galicia en materia de medio ambiente. Tales actividades se califican como molestas y, en consecuencia, se someten a un procedimiento de incidencia ambiental.

El título IV contiene unas normas generales en materia de inspección, un cuadro de infracciones y sanciones, y ciertas especialidades en materia de procedimiento sancionador, todo ello sin perjuicio de la aplicación supletoria de la normativa general sobre estas materias.

El título V, que regula el régimen de las relaciones interadministrativas y se centra, fundamentalmente, en el control de legalidad de la actuación de los municipios en el ejercicio de las competencias que les atribuye la ley, de conformidad con lo previsto en la legislación de régimen local, y en la previsión de que la comunidad autónoma preste asistencia, a través de convenios de colaboración con aquellos municipios que carezcan de los medios técnicos o humanos precisos para el ejercicio de sus competencias.

² Núm. BOE: 237; fecha de aprobación: 21 de agosto de 1997.

³ Vide artículo 21 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia.

⁴ El PICTE contiene el Plan Estratégico de la Política Turística Española para los años 2000-2006. Fue elaborado por la Secretaria de Estado de Comercio, Turismo y PYME, tras recibir el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada en Madrid en octubre de 1999, y posteriormente aprobado por el Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 1999. Este plan se concreta en diez programas o líneas de ejecución y pretende sintonizar los esfuerzos del sector privado y las distintas Administraciones Públicas en la consecución del objetivo primordial que es la calidad turística.

El PICTE 2000/2006 consta de los siguientes programas:

1. Calidad de los destinos turísticos.
2. Calidad en los productos turísticos.
3. Calidad en los sectores empresariales.
4. Formación de calidad.
5. Desarrollo e Innovación Tecnológica.
6. Internacionalización de la empresa turística.
7. Cooperación internacional.
8. Información estadística y análisis económico.
9. Promoción.
10. Apoyo a la comercialización exterior.

⁵ Esta participación se realizó, especialmente, a través de la asociación de ámbito estatal de mayor implantación, en la actualidad la Federación Española de Municipios y Provincias, cuando se trató de asuntos que afectasen a las competencias locales. Así, la Conferencia Sectorial de Turismo dio participación activa a los entes locales en el desarrollo e implantación del Plan Integral de Calidad del Turismo Español, pues son las autoridades locales las encargadas de llevar adelante algunos de los programas que contiene este Plan, como el de "Calidad de los Destinos Turísticos", potenciando el papel del municipio en las nuevas estrategias turísticas.

⁶ Para el desarrollo del Plan Integral de Calidad del Turismo Español se ha de tener en cuenta el mecanismo de cooperación en su conjunto, que

opera no sólo en cuanto a las relaciones de la Administración del Estado con las Administraciones autonómicas, sino también en cuanto a la esfera propia de la Administración central, dando participación también a aquellos departamentos de la Administración general del Estado que, sin ostentar competencias directas en materia turística, llevan a cabo actuaciones que inciden en la marcha del sector.

⁷ El Plan del Turismo Español Horizonte 2020 y el Plan 08-12, que lo desarrolla, se aprobaron por unanimidad en el seno del Consejo Español de Turismo, así como en la Conferencia Sectorial de Turismo celebradas el 7 de noviembre de 2007. El plan se aprobó finalmente por acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007.

⁸ El proceso de consulta a los agentes del sistema turístico español es la aportación más novedosa e importante de este plan y ha permitido obtener el máximo consenso y participación en su elaboración: 37.000 clientes del turismo español, 3.500 agentes del sector de toda España y 35 expertos de todos los ámbitos de la actividad turística, así como los principales segmentos de la demanda y autoridades de las administraciones con competencias en materia turística. La amplia participación de todos los agentes del sistema turístico ha puesto de manifiesto la inquietud por las incertidumbres que se plantean.

⁹ Las Administraciones Públicas competentes han de adoptar las medidas precisas para el cumplimiento de lo dispuesto en la ley, de oficio o a demanda de los ciudadanos.

¹⁰ Vide artículo 4.3 de la Ley 4/1997. A estos efectos, todos los proyectos de obras o instalaciones industriales, comerciales y de servicios que puedan provocar ruidos o vibraciones se acompañarán de un estudio justificativo del cumplimiento de las medidas establecidas en la ley, en sus reglamentos de desarrollo y en las ordenanzas municipales sobre esta materia. En el control del visado los colegios profesionales comprobarán que los proyectos se ajusten a la Ley 7/1997, a su normativa de desarrollo reglamentario y a las ordenanzas municipales correspondientes.

¹¹ Esta comprobación se realizará por los órganos inspectores o mediante certificación expedida por empresas o entidades homologadas.

¹² Las comprobaciones se registrarán por lo dispuesto en la legislación ambiental de Galicia y, como consecuencia, podrán incoarse los correspondientes procedimientos sancionadores o bien acordar medidas correctoras o de control.

¹³ Los ayuntamientos establecerán en sus ordenanzas el tipo de aparatos homologados para la realización de las mediciones.

¹⁴ A estos efectos se consideran las zonas que soporten un nivel de ruido, debido al tráfico rodado, que alcance valores de nivel continuo equivalente (L) superior a 55 dB durante el período nocturno y a 65 dB en el período diurno.

¹⁵ El artículo 2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, señala que quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley y se registrarán por su normativa específica:

Los ruidos y vibraciones.

Las radiaciones ionizantes y no ionizantes.

Los contaminantes biológicos.

¹⁶ Los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones urbanas no sólo pueden, sino que deben adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica. Así lo dispone el apartado 4 in fine del artículo 16 de la Ley 34/2007. A este respecto, conviene tener presente que la propia ley, en su artículo 3.b, entiende por aglomeración toda conurbación de población superior a 250.000 habitantes o bien, cuando la población sea igual o inferior a 250.000 habitantes, con la densidad de población por km² que se determine por las comunidades autónomas. En orden a la elaboración de estos planes y programas se deberán tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas comunidades autónomas.

¹⁷ Se exceptúan de la prohibición las obras urgentes, las que se realicen por razones de necesidad o peligro y aquellas que por sus inconvenientes no puedan llevarse a cabo durante el día. El trabajo nocturno deberá ser expresamente autorizado por el Ayuntamiento, que determinará los límites sonoros que habrá de cumplir en función de las circunstancias que concurren en cada caso, sin perjuicio de lo establecido en la legislación laboral.

¹⁸ Esta prohibición no regirá en los casos de alarma, urgencia o especial significación ciudadana, determinada por los ayuntamientos.

¹⁹ Algunas comunidades autónomas como Madrid, Baleares y Valencia ha cerrado el año turístico con cifras de variación interanual positivas.

²⁰ Los procedimientos de la OACI para atenuación del ruido figuran en el Anexo 16, Volumen I, Parte V y en los Procedimientos para los servicios de navegación aérea - Operación de aeronaves (PANS-OPS, Doc 8168), Volumen I -Procedimientos de vuelo, Parte V.

²¹ En el anexo I de la Directiva 2002/30/CE se enumeran estos aeropuertos. El anexo podrá ser modificado con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 13 de la propia norma.

²² Vide Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Volumen I, anexo 16, tercera edición, julio de 1993.

²³ Cuando una misma infracción sea imputable a varias personas y no sea posible determinar el grado de participación de cada una de ellas, responderán solidariamente. No eximirá de responsabilidad el hecho de que las personas que hayan cometido las infracciones estén integradas en asociaciones temporales de empresas, agrupaciones de interés económico o comunidades de bienes sin personalidad.

²⁴ Los demandantes se quejaban por no poder ejercitar una acción judicial por daños fundada en el ruido de las aeronaves. La Ley de aviación civil británica no lo permite por el sólo motivo de que un avión sobrevuele una finca a una altura razonable, mientras no se infrinjan las disposiciones vigentes.

Vide la resolución de 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales,

redactado en Roma el 4 de noviembre de 1950; el protocolo adicional al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952, y el protocolo número 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, firmado en Estrasburgo el 28 de abril de 1983. En particular, el artículo 13 del Convenio, que regula el derecho a un recurso efectivo, dispone que “toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales”.

²⁵ La British Airports Authority había adoptado, entre otras, las siguientes medidas:

Tener en cuenta, al establecer los derechos de aterrizaje, las normas de la OACI sobre la homologación fónica para estimular el uso de aparatos más silenciosos.

Limitar los movimientos nocturnos de los aviones a reacción, para ir suprimiendo los vuelos nocturnos más molestos.

Utilizar un sistema automático de terminales de vigilancia del ruido conectado a un centro de datos y de control, de forma tal que el aeropuerto comunica a las compañías aéreas cualquier exceso del límite permitido.

Utilizar procedimientos de aproximación más silenciosos.

²⁶ Vide Pulido Quecedo, M., “Comentario a la Sentencia del STS 244-2-03”, Actualidad Jurídica Aranzadi, nº 572, abril de 2003.

²⁷ La afectación de dichos bienes jurídicos determinó que niños de pocos años tuviesen problemas de irritabilidad y alteraciones del sueño, llegando, incluso, a incrementar el número de brotes en un vecino afectado de esclerosis.

²⁸ Las deficiencias y posibles infracciones en materia turística detectadas por las inspectoras y los inspectores o por el personal funcionario de otros servicios de la Xunta de Galicia o de las entidades locales serán comunicadas a la Administración turística, que actuará en el ámbito de sus competencias.

²⁹ La normativa vigente en el Reino Unido obliga a los aviones que salen de Heathrow a mantenerse en unos pocos itinerarios o canales preferentes por el ruido para evitar en lo posible las grandes zonas edificadas.