

Roj: STS 4333/2012  
Id Cendoj: 28079130052012100419  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 126/2010  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a ocho de Junio de dos mil doce.

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo nº 126/2010 interpuesto por el Letrado de la Junta de Galicia, en la representación que legalmente ostenta, contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, *por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas*.

Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, y el Letrado de la Junta de Extremadura, cada uno en la representación que legalmente ostentan.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso, el 18 de mayo de 2008, contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

Así mismo se impugnaba la denegación presunta del requerimiento formulado por la Administración autonómica recurrente, que luego fue desestimado de forma expresa, y ampliado el recurso contencioso administrativo a dicho acto.

**SEGUNDO** .- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el escrito de demanda se solicita la estimación del recurso contencioso administrativo y la anulación de diversos artículos del Real Decreto impugnado.

**TERCERO** .- Habiéndose dado traslado a la Administración General del Estado del escrito de demanda, por el Abogado del Estado se presenta escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se declare la conformidad a Derecho del Real Decreto recurrido.

Por su parte, ha formulado escrito de contestación la representación procesal de la Junta de Extremadura solicitando también que se desestime el recurso contencioso administrativo.

El Gobierno de Canarias ha dejado caducar el trámite de contestación, según declaramos en providencia de 26 de mayo de 2011.

**CUARTO** .- Dejamos constancia que mediante auto de 12 de noviembre de 2009 de la Sección Primera de esta Sala Tercera, declaramos nuestra competencia para conocer del presente recurso, que inicialmente se interpuso ante la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional.

**QUINTO** .- No solicitado el recibimiento a prueba, se concedió a las partes plazo, por el orden establecido en la Ley jurisdiccional, para formular conclusiones, que evacuaron mediante la presentación de los correspondientes escritos.

**SEXTO** .- Se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 5 de junio de 2012, fecha en la que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Maria del Pilar Teso Gamella, Magistrada de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- Mediante el presente recurso contencioso-administrativo se impugna el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Y contra la denegación, primero presunta y luego expresa, del requerimiento formulado por la Administración recurrente.

La pretensión de nulidad que ahora se ejercita debe ser oportunamente acotada, pues en el suplico del escrito de demanda se solicita, únicamente, la nulidad de los artículos 5.1 , 9 , 11.1 y 13.1 del citado Real Decreto 1367/2007 recurrido.

Las razones que, a juicio de la Administración recurrente, avalan la estimación del recurso y la nulidad de los citados preceptos, son, en síntesis, que el Estado ha invadido las competencias exclusivas que sobre el urbanismo tienen atribuidas constitucionalmente las Comunidades Autónomas, pues ni la competencia en materia de **medio ambiente** ni en sanidad habilitan al Estado a regular el planeamiento urbanístico. Dicho de otro modo, el Estado no ostenta competencia alguna para establecer el contenido de los planes de urbanismo, ni para imponer específicas determinaciones sobre el ruido al planificador.

Por el contrario, la Administración General del Estado se opone a la estimación de recurso porque considera que el Estado tiene competencia en materia de **medio ambiente** y en sanidad para regular la zonificación acústica, los objetivos de calidad y las emisiones acústicas. Se indica, también, que las competencias previstas en los artículos 149.1.16ª y 23ª permiten al Estado disponer tal regulación. En similares términos se manifiesta la otra Administración recurrida que también ha presentado escrito de contestación.

**SEGUNDO** .- Los preceptos cuya nulidad se postula -- artículos 5.1 , 9 , 11.1 y 13.1 del RD impugnado-- establecen que en la planificación territorial y en los instrumentos de planeamiento urbanístico se incluirá la zonificación acústica del territorio en áreas acústicas de acuerdo con las descritas en la Ley del Ruido , estableciendo una clasificación de estas áreas en función del uso predominante del suelo (artículo 5.1), la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de los mapas del ruido (artículo 9), se adoptarán, también en el planeamiento, las medidas que hagan efectivas las servidumbres acústicas (artículo 11.1) y, en fin, se incluirá la delimitación correspondiente a la zonificación acústica (artículo 13).

En las mentadas normas reglamentarias se regulan, por tanto, las relaciones entre el *ruido*, perturbación que está íntimamente relacionada con la salud, la calidad de vida, el entorno y el **medio ambiente**, de un lado, y el *urbanismo*, que regula la relación del hombre con uno de los recursos esenciales: el territorio, de otro.

Ciertamente las Comunidades Autónomas tienen constitucionalmente atribuida competencia exclusiva en materia de " *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* ", ex artículo 148.1.3ª de la CE . Ahora bien, el Estado ostenta algunos títulos, de los previstos en el artículo 149.1 de la CE , que le facultan para incidir o condicionar el urbanismo, debido a la interferencia que sobre el mismo pueden proyectar esos otros títulos competenciales sobre los que el Estado tiene competencia exclusiva, en unos casos, o compartida, en otros.

Entre estos títulos, se encuentra, por lo ahora interesa, el **medio ambiente** y la sanidad, que permiten al Estado dictar normas sobre las " *bases* " en materia de sanidad o la " *legislación básica* " en materia de **medio ambiente**, cuyo contenido puede cruzarse con la competencia exclusiva autonómica sobre el urbanismo, cuando comparten el mismo escenario. En concreto, la norma reglamentaria recurrida se dicta en desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y al amparo, según señala expresamente la disposición final segunda del citado RD, de lo dispuesto por el artículo 149.1.16ª y 23ª de la CE , que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de " *bases y coordinación general de la sanidad* " y de la " *legislación básica sobre protección del medio ambiente* ". Sin que haga al caso los demás títulos previstos para regulaciones específicas del ruido que cita la indicada disposición final.

Cuanto decimos, sobre la interferencia de otros títulos sobre el urbanismo, ha sido ya declarado por el Tribunal Constitucional, en STC 204/2002, de 31 de octubre , que cita otras precedentes SSTC 102/1995 y 61/1997 , y señala que << *la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE , cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material* >>. Si bien, en este caso se produce el engarce entre el urbanismo y el **medio ambiente**.

**TERCERO** .- El urbanismo se encuentra en evidente y creciente relación con el **medio ambiente** . El denominado *urbanismo sostenible* resume esa conexión entre ambos títulos.

En este sentido, la contundente irrupción y el progresivo desarrollo de la preocupación medioambiental, en general, y su proyección sobre el urbanismo, en particular, ha experimentado una significativa evolución en los últimos años.

Esta relación ha pasado de ser en su origen casi imperceptible, a tener un vínculo cada vez más intenso. Tradicionalmente el urbanismo se había venido desentendiendo del **medio ambiente**. La inquietud por los valores medioambientales ha surgido recientemente, se ha intensificado progresiva y rápidamente y, en fin, se introduce hasta mezclarse de modo indisoluble con el urbanismo. No se entiende, pues, la actual preocupación normativa por el **medio ambiente**, en el plano internacional, comunitario, y en nuestro derecho interno, si no es como una respuesta a la creciente preocupación social por el desarrollo sostenible, que surge tras constatarse los excesos que la anterior despreocupación ambiental había causado en nuestro entorno.

En definitiva, se pasa de la mera referencia medioambiental del artículo 73 del TR de la Ley del Suelo de 1976 , a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el **medio ambiente**, a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y, en fin, al TR de la Ley del Suelo de 2008, sobre cuya regulación no hace al caso abundar.

En esta relación urbanismo *versus* **medio ambiente** se detecta, a tenor de las citadas leyes y otras medioambientales de nueva generación, cierta prevalencia del segundo título, pues ya las normas urbanísticas no pueden desprestigiar, ni mantenerse al margen de la variable ambiental, entre cuyas manifestaciones cualificadas se encuentra el ruido, que tiene un grado de especificidad significativo.

**CUARTO** .- Conviene hacer un paréntesis para recordar que la indicada competencia sobre el **medio ambiente** tiene un carácter *transversal* y *polifacético* por la incidencia que la misma tiene sobre otros sectores materiales de la actividad administrativa, como el urbanismo, aguas, patrimonio histórico, u otras, pues este carácter ya fue señalado por la STC 102/1995, de 26 de junio .

En la citada sentencia se declara que << *el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al **medio ambiente** determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico ( STC 64/82 ) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el **medio ambiente** da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias ( art. 148,1 , 3 , 7 , 8 , 10 y 11 CE ) >>.*

Esta naturaleza transversal no puede justificar, desde luego, una " *vis expansiva* ", como advierte el Tribunal Constitucional en la expresada sentencia, pues llevado al extremo supondría vaciar de competencia a las demás que inciden sobre el territorio, el entorno y los recursos naturales. Pero tampoco puede sostenerse con éxito, como pretende la recurrente, un aislamiento del urbanismo ajeno a la vertiente medioambiental que ahora se resulta indisolublemente unida al mismo.

**QUINTO** .- La preocupación acústica incide y se proyecta sobre el urbanismo, se quiera reconocer o no, con un grado superior de intensidad que en otros ámbitos, pues es normalmente en las zonas urbanas donde la situación y la relación entre el ruido ambiental y el urbanismo reviste mayor intensidad y gravedad. Baste con citar, como ejemplos, los casos del tráfico rodado o los locales de ocio. Por ello, el planificador urbanístico ni puede ser ajeno a dicho condicionante, ni puede desentenderse de la protección acústica de los ciudadanos.

El planeamiento constituye, por tanto, un eje central y esencial, integrando la primera línea de lucha contra la contaminación acústica, en el **medio** urbano, que diseña la Ley del Ruido y que desarrollan las normas reglamentarias ahora impugnadas. Consciente de tal importancia estratégica la propia Ley citada, en el artículo 6 y en la disposición transitoria segunda, implican y vinculan al planificador en tal cometido.

La delimitación de áreas acústicas, v. gr, que se establece el artículo 5.1 del real decreto recurrido, aparece ya relacionado en el artículo 7 de la Ley del Ruido . La referencia al planeamiento no supone más que implicar y concretar lo que resultaba evidente, en el artículo 5 de la Ley del Ruido , al clasificar las citadas áreas en armonía con los usos del suelo propios de su calificación urbanística (residencial, industrial, recreativo, terciario, sanitario, docente, cultural, sistemas generales, y otros).

Del mismo modo que la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de los mapas del ruido que se han de incluir en el planeamiento (artículo 9), la adopción en el planeamiento de las medidas que

hagan efectivas las servidumbres acústicas (artículo 11.1), y la inclusión de la delimitación correspondiente a la zonificación acústica (artículo 13), ponen de manifiesto que las Administraciones Públicas deben implicarse en la protección ambiental del ruido, si se quiere que esa protección contra la contaminación sonora sea realmente energética y eficaz.

Además de la consabida llamada a los mecanismos de coordinación entre las diferentes Administraciones, lo cierto es que la implicación de dichas Administraciones, en remediar o evitar la contaminación acústica, no puede quedar al albur de la mayor o menor sensibilidad de cada una al respecto, sino que debe establecerse, legal y reglamentariamente, un umbral común de protección mediante, por lo que hace al caso, la vinculación al planificador urbanístico, que no podemos considerar lesiva para el diseño de competencias, con la zonificación acústica, mapas del ruido y zonas de servidumbre, que constituye el escalón más elemental, cercano y efectivo para dispensar dicha tutela.

**SEXTO** .- No parece, por consiguiente, que puedan resultar efectivas, ni útiles, las medidas para proteger la contaminación acústica en las zonas urbanas --donde el problema reviste especial relevancia-- si, obviando lo dispuesto en la Ley del Ruido, se prescindiera del planeamiento urbanístico y se permitiera su desvinculación de la protección contra la contaminación sonora.

La prevalencia de la variable medioambiental, la especificidad de la contaminación acústica, y la citada interferencia que sobre el urbanismo, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pueden tener otros títulos competenciales del Estado, determina que no podamos considerar, por tanto, que las normas reglamentarias impugnadas vulneran la citada competencia sobre el urbanismo.

Además, como hemos señalado y ahora insistimos, la vinculación al planeamiento está en la Ley del Ruido, y al respecto la recurrente no formula objeción alguna para hacer dudar a esta Sala sobre su constitucionalidad.

La solución contraria que postula la Administración recurrente, en fin, nos conduciría no sólo a prescindir de la Ley y a reconocer una pérdida de eficacia en la lucha contra el ruido, sino que, además, sometería al urbanismo a una suerte de aislamiento, ajeno e inmune a interferencias ajenas al mismo, despreciando otras competencias que afectan, desde diferentes perspectivas, a la calidad de vida de los ciudadanos y que revisten una dimensión social que no puede ser desatendida.

**SÉPTIMO** .- Tampoco puede despreciarse la competencia en materia de **sanidad** , que también presta cobertura a las normas impugnadas, porque la salud resulta comprometida cuando se producen agresiones externas como es la procedente del ruido.

Esta alteración de la calidad acústica produce daños para la " **salud humana, los bienes o el medio ambiente** " como destaca el artículo 1 de la Ley del Ruido . Este carácter pernicioso para la salud se puede manifestar de formas diferentes como alteraciones del sueño o problemas de audición, que pueden tener repercusiones de carácter psicológico y fisiológico, de evidentes efectos nocivos sobre la salud.

Incluso la STC 119/2001, de 24 de mayo , vincula este tipo de contaminación con el derecho fundamental a la integridad física, al declarar que en los casos de << *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 ( artículo 15 de la CE )>>.*

Resulta obligado reconocer, en definitiva, que también el título relativo a las bases y coordinación general de la sanidad del artículo 149.1.16ª de la CE permite al Estado adoptar medidas para la protección contra el ruido, atendido el cruce que se constata entre la salud, el **medio ambiente**, y el urbanismo en los términos que antes hemos señalado.

**OCTAVO** .- El real decreto que se recurre es desarrollo de la Ley del Ruido de 2003, pues ha sido dictado en virtud de la disposición final segunda de dicha Ley que contiene la correspondiente **habilitación reglamentaria** . Y, a su vez, esta Ley, conviene recordarlo, traspuso la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Debemos mencionar simplemente, pues no resulta de interés para la resolución del recurso, que Ley del Ruido ya tuvo un desarrollo reglamentario parcial mediante el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, al que se suma el ahora recurrido.

Pues bien, en la indicada Ley del Ruido no sólo se contiene el germen de las normas reglamentarias que ahora se impugnan y de su contenido material, sino que algunas de las previsiones reglamentarias que

impugna la Administración recurrente, ya están descritas y configuradas, de forma acabada, en la propia Ley, por lo que no puede considerarse que el reglamento exceda de la habilitación legal conferida.

Las normas reglamentarias, cuya nulidad ahora se pretende, no hacen más que abundar en esa vinculación del planeamiento urbanístico a las normas de protección de la contaminación acústica --" *deberán adaptar* " o " *deberán tener en cuenta* " que señalan los artículos 6 y 17 de la Ley del Ruido -- cuando se refiere a los **medios** para prevenir o corregir este tipo de contaminación.

Más concretamente, la Ley del Ruido establece que corresponde a los Ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con el ruido, y, además, " *deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta Ley y de sus normas de desarrollo* " ( artículo 6). Del mismo modo que dispone que la planificación general territorial y la urbanística " *deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta Ley , en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas* " (artículo 17). En fin, merece mención especial la fijación que corresponde al Gobierno para establecer los " *objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales* " (artículo 8).

De modo que la llamada al reglamento que realiza la citada Ley del Ruido no ha resultado rebasada por el real decreto recurrido que, en atención a los motivos alegados por la recurrente, no pueden considerarse como transgredidos los límites en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Salvo que se pretenda que la norma reglamentaria repita o copie lo dispuesto en la Ley, pues en eso no consiste el desarrollo reglamentario. En fin, según hemos glosado, la norma legal ya establece la sujeción del planeamiento urbanístico --que constituye el epicentro de los motivos de impugnación que aduce la Administración recurrente-- a la protección contra el ruido.

En definitiva, el planificador al establecer el diseño de ciudad ha de tener en cuenta, necesariamente, la variable de protección contra el ruido --delimitación de las áreas acústicas, de las zonas de servidumbre acústica de los mapas del ruido y la inclusión de la delimitación correspondiente a la zonificación acústica-- cómo sucede con otras exigencias vinculadas también a la planificación urbanística, v.gr., la suficiencia de recursos hídricos, aunque en ese caso se contemplen otros mecanismos para su consecución.

Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de septiembre.

**NOVENO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA no procede hacer imposición de las costas procesales ocasionadas en el presente recurso contencioso administrativo.

## FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta de Galicia contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, declaramos las normas reglamentarias impugnadas --artículos 5.1 , 9 , 11.1 y 13.1 -- conformes con el ordenamiento jurídico, en atención a los motivos de impugnación invocados. No se hace imposición de las costas procesales ocasionadas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm.a Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico