

DEFENSOR DEL PUEBLO

REGISTRO DE SALIDA

Núm. 25108502
Fecha: 21/08/2025

Estimada Sra.:

Con relación a la queja arriba indicada se le comunica que se ha recibido respuesta del Ayuntamiento de Madrid, adjuntando informe de 25 de octubre de 2024, del delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad (Ref. SGT: 16696/24), que posee el siguiente contenido:

“1. Tramitación escritos presentados por la interesada.

- Instancia general número de anotación 20220200121, de fecha 28/02/2022, con el que la interesada pretende interponer un recurso de reposición contra la resolución 131/2021/26541 de fecha 31/01/2022, que autoriza la superación de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 2 y 27 de febrero de 2022. Con fecha 28/09/2022, se remitió este escrito, junto con otros 6 recibidos con el mismo formato y contenido y números de registro: 20220194926, 20220195148, 20220195336, 20220195388, 20220199656 y 20220200888, al Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica para su tramitación.
- Instancia general número de anotación 20220453449, de fecha 27/04/2022, en el que la interesada solicita se realicen mediciones acústicas en su domicilio. En contestación a dicha solicitud se inicia, en el Departamento de Control Acústico, expediente de queja número 131/2022/15718 y se remite a la interesada carta del Director General, informando del traslado de su escrito a la Policía municipal para que realicen las comprobaciones oportunas. Asimismo, se manda nota de servicio interior a la comisaría de la Policía judicial y control ambiental con fecha 11/05/2022 para que realicen dichas comprobaciones.
- Instancia general 20221200042, de fecha 28/10/2022, con el que la interesada pretende interponer un recurso de reposición contra la resolución 131/2022/31499 de fecha 28/09/2022, que autoriza la superación de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022.

Con fecha 24/11/2022, se remitió este escrito, junto con otros 6 recibidos con el mismo formato y contenido y números de registro: 20221200133, 20221201479, 20221199919, 20221200060, 20221200116 y 20221201471, al Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica para su tramitación.

- Instancias generales 20231373828, de fecha 04/11/2023, y **20231393961**, de fecha 08/11/2023, en las que la interesada denuncia las molestias derivadas de la celebración de los eventos en el “Espacio Delicias”. A raíz de este escrito se inicia en el Departamento de Control Acústico expediente de queja número 131/2023/44430 y se remite a la interesada carta del Director General, de fecha 08/02/2024, informando que se va a girar visita por parte de los servicios técnicos para realizar mediciones y comprobar el cumplimiento de las prescripciones y limitaciones establecidas en la autorización de superación.

2. Actuaciones realizadas tras las reclamaciones.

2.1 Inspecciones realizadas por la Policía municipal.

En el Servicio de Inspección se recibieron las siguientes actas y boletines:

- Acta de medición de ruidos n.º 60856, levantada el 22/06/2022 a las 21:45 h por agentes de la Policía municipal, de la cual se deduce que la actuación musical (concierto) transmitía a la terraza de la vivienda situada en la c/ Juan de Mariana, n.º 8, planta 2, un nivel sonoro que superaba en 6 dBA los límites establecidos en el artículo 15 de la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica (OPCAT).
- Acta de inspección en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas “LEPAR” n.º 002808274, levantada el 22/06/2022 a las 23:45 h por agentes de la Policía municipal, en la cual se constata que la actividad se encuentra ejerciendo una actuación musical en vivo (concierto) en el interior de la carpa habilitada al efecto.

Una vez comprobado que para el mes de junio la actividad no contaba con autorización para la superación de los niveles sonoros, conforme al art. 19 de la OPCAT, el Servicio de Inspección remitió a la SG de Disciplina Ambiental la correspondiente propuesta de sanción.

Las anteriores actas dieron lugar a la tramitación del expediente sancionador 131/2023/2327, que finalizó por resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 22/06/2023, declarando terminado el procedimiento por el reconocimiento voluntario de la responsabilidad y el pago de una sanción por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 59.2 a) de la OPCAT.

- Boletín de denuncia 02273669, levantado el día 09/07/2023 en el que se pone de manifiesto que la actividad ocasiona ruidos molestos a los vecinos por música a gran volumen. Se comprueba que la actividad dispone de autorización para la superación de los niveles sonoros (resolución 131/2022/31499). Estos hechos se ponen en conocimiento de la SG de Disciplina Ambiental.

Este boletín dio lugar al expediente sancionador 131/2023/39651, que finalizó por resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 15/03/2024, declarando terminado el procedimiento por el reconocimiento voluntario de la responsabilidad y el pago de una sanción por la comisión de una infracción leve tipificada en el artículo 59.1 e) de la OPCAT, dada la perturbación de la convivencia por ruidos de música fuera del horario autorizado.

- Acta de medición de ruidos n ° 65945, levantada el día 24/11/2023 a las 17:45 horas en el salón de la vivienda de la calle Turmalina. Las mediciones de ruido consignadas en esta acta no permiten valorar el cumplimiento del artículo 16 de la OPCAT debido a que se realizaron en el interior de la vivienda y la transmisión del ruido se realizaba a través del medio ambiente exterior por lo que no existía colindancia acústica. En el acta se indica que los agentes perciben ruidos molestos y perturban la convivencia.

Esta acta dio lugar al expediente sancionador 131/2023/48699 que finalizó por resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 05/07/2024, declarando terminado el procedimiento por el reconocimiento voluntario de la responsabilidad y el pago de una sanción por la comisión de una infracción leve tipificada en el artículo 59.1 e) de la OPCAT.

- Acta de medición de ruidos n ° 65946, levantada el día 24/11/2023 a las 18:05 horas en la calle Párroco Eusebio, números 20-22, a 1,5 m de la fachada. Del acta se deduce que los niveles sonoros transmitidos por “Espectáculo música en directo con amplificadores” al puesto de medición en horario diurno cumplen lo establecido en la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 28/09/2022 con número de expediente 131/2022/31499 (que autoriza la superación de los límites de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022), de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la OPCAT, que era de 65 dBA.
- Acta de medición de ruidos n ° 65947, levantada el día 24/11/2023 a las 18:30 horas en la calle Juan de Mariana números 2-8, a 1,5 m de la fachada. Del acta se deduce que los niveles sonoros transmitidos por “Espectáculo de música en directo con amplificación” al puesto de medición en horario diurno cumplen lo establecido en la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 28/09/2022, con número de expediente 131/2022/31499.
- Acta de medición de ruidos n ° 65949, levantada el día 24/11/2023 a las 18:45 horas en la calle Nebulosas. Del acta se deduce que los niveles sonoros transmitidos por “Espectáculo de música en directo con amplificadores” al puesto de medición en horario diurno cumplen lo establecido en la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 28/09/2022, con número de expediente 131/2022/31499.
- Estas actas no han dado lugar a expediente sancionador dado que no hay prueba de cargo para imputar una infracción al titular de la actividad, puesto que los ruidos percibidos por los agentes de Policía pueden ser compatibles con los niveles autorizados y no existe medición de ruidos conforme a protocolo reglamentario.

2.2 Inspecciones del Servicio de Inspección y corrección de deficiencias.

Desde el servicio de Inspección se giraron varias visitas a la actividad para comprobar los hechos denunciados. Algunas de estas visitas se realizaron sin previo aviso, pero otras fueron comunicadas con carácter previo por requerirse la participación de los promotores en las comprobaciones. Las inspecciones realizadas dieron lugar a los siguientes expedientes de medidas correctoras tramitados en el Servicio de Disciplina Ambiental:

Expediente de medidas correctoras 131/2023/48263:

A raíz de las inspecciones de 26 y 27 de octubre de 2023 y del informe de 06/11/2023, por resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 21/12/2023 se requirió al titular de la actividad la adopción de las siguientes medidas:

En el desarrollo de la actividad solo se utilizarán los elementos de reproducción sonora autorizados. De conformidad con la documentación presentada por el titular en la solicitud de autorización enmarcada en el artículo 19 de la OPCAT, se dispondrá de un sistema de control de limitación para garantizar el cumplimiento de los límites de emisión establecidos en la correspondiente autorización. Lo anterior se justificará y certificará mediante documentación emitida por técnico competente, que deberá indicar el nivel de emisión al que queda fijado el sistema limitador.

Los grupos electrógenos que dan servicio a la actividad deberá cumplir lo establecido en el artículo 37 de la OCAS.

Transcurrido el plazo otorgado, se solicitó visita de comprobación al Servicio de Inspección, que fue realizada en fechas de 22 y 29 de febrero de 2024. En informe de 06/03/2024 se indicó que solo se había cumplido la medida relativa a los grupos electrógenos, por lo que se dictó resolución de segundo requerimiento con fecha de 05/04/2024 en relación con el sistema limitador de sonido.

Visitas de inspección de 14 y 15 de diciembre de 2023.

Se realizaron mediciones del ruido generado por la celebración de los eventos programados en el interior de las carpas situadas en el “Espacio Delicias”, desde tres puntos situados en el exterior de viviendas de los edificios residenciales más próximos a la actividad.

- Puesto de medición 1: Medio ambiente exterior desde ventana de la vivienda de c/ Párroco Eusebio Cuenca, n.º 20 - 6 º Dcha.
- Puesto de medición 2: Medio ambiente exterior desde ventana de la vivienda de c/ Juan de Mariana, n.º 8, bloque D - 3 º D.
- Puesto de medición 3: Medio ambiente exterior desde ventana de la vivienda de c/ Turmalina, n.º 5 - 5 º C.

Las mediciones realizadas pusieron de manifiesto que no se superaban los límites establecidos en la autorización de superación (resolución 131/2022/31499) y que eran de 65 dBA.

En la visita del día 15/12/2023, se comprobó que la distancia mínima entre el punto de emisión de los equipos de reproducción sonora instalados en la carpa “Espacios musicales” y la fachada de la Residencia de Mayores “Ballesol” era inferior a 150 metros, por lo que se incumplía lo establecido en el punto 3 del artículo 19 de la OPCAT, y en las prescripciones de la resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.

Considerando lo anterior, se remitió informe al Servicio de Disciplina Ambiental proponiendo además la siguiente medida correctora.

- Los elementos de reproducción sonora deberán cumplir lo establecido en el punto 3 del artículo 19 de la OPCAT.

Expediente de medidas correctoras 131/2024/07379:

A raíz de las inspecciones de 14 y 15 de diciembre de 2023 y del informe de Inspección de 28/12/2023, del informe del Servicio de Inspección de fecha 06/03/2024 elaborado a partir de las actas levantadas el 22/02/2024 y el 29/02/2024, por resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 21/03/2024 se requirió al titular de la actividad la adopción de la medida consistente en el cumplimiento del artículo 19.3 de la OPCAT.

Notificada la resolución y transcurrido el plazo otorgado, se realizaron visitas por el Servicio de Inspección con fecha de 07/05/2024 y 10/05/2024 y se elaboró informe de fecha 21/05/2024, en el que se comprueba que la subsanación de las deficiencias requeridas en los expedientes 131/2023/48263 y 131/2024/07379 había sido satisfactoria, por lo que se procede al archivo de ambos expedientes.

Durante la tramitación del expediente de medidas correctoras 131/2024/07379, correspondiente al cumplimiento de lo establecido en el punto 3 del artículo 19 de la OPCAT, y hasta que no se comprobó la correcta adopción de la medida correctora ordenada, no se emitió ninguna resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental autorizando la superación de los niveles sonoros reglamentarios.

3. Temporalidad de los eventos.

El procedimiento de autorización para la superación de los límites sonoros reglamentarios tiene su justificación en el artículo 19 de la OPCAT, correspondiendo su resolución al Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.

Este procedimiento se integra dentro del procedimiento de licencia o autorización emitida por el órgano sustantivo.

Teniendo en cuenta las conclusiones de los estudios aportados por los promotores, contrastadas con las comprobaciones realizadas por los servicios técnicos de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental (DGSyCA), se establece en la autorización el nivel máximo de emisión de los equipos de reproducción sonora que permiten garantizar en inmisión, medidos a 1,5 m de las fachadas de los edificios más afectados, unos niveles adecuados para compatibilizar el evento con su entorno.

De esta forma, el órgano sustantivo emite una licencia/autorización para la celebración de un evento con un periodo temporal determinado y la DGSyCA emite otra autorización para que dicho evento pueda utilizar los equipos de reproducción sonora. El criterio seguido en la DGSyCA es no autorizar la superación para periodos temporales superiores a 3 meses.

Esta temporalidad tiene como objeto garantizar que el evento se desarrolla en las condiciones adecuadas para minimizar las molestias vecinales de forma que se realizan, entre una autorización y otra, las **comprobaciones del cumplimiento de las condiciones impuestas, mediciones acústicas** y averiguaciones sobre si existen reclamaciones o incumplimientos de los que se pudieran derivar modificaciones de las condiciones impuestas o incluso denegaciones posteriores.

Esta temporalidad de las autorizaciones y los controles realizados por la Policía municipal y los servicios técnicos de la DGSyCA han permitido modificar las condiciones de la autorización, incrementando las exigencias y disminuyendo, de esta forma, la potencial afección a los vecinos.

Entre estas actuaciones, en noviembre de 2021, se redujeron los niveles de inmisión establecidos en la autorización y el límite de los niveles de emisión permitidos, pasando de niveles de inmisión de 70 dBA en periodo diurno y vespertino y 60 dBA en periodo nocturno, a 65 dBA y 55, respectivamente.

Asimismo, se han realizado estudios analizando los valores medidos en la estación de la Red Fija de monitorizado de ruido más cercana (estación NMT 47 Méndez Álvaro), constatando que la actividad desarrollada no influía en los niveles sonoros ambientales del entorno y, por parte de la Policía municipal y técnicos del Servicio de Inspección, realizando las correspondientes mediciones y comprobaciones.

Derivados de los actos de control realizados a estas instalaciones se han iniciado los correspondientes expedientes sancionadores y correctores anteriormente reseñados.

Por su parte, la **Secretaría General Técnica** informa lo siguiente:

Desde el Departamento de Procedimientos e Informes del Servicio de Régimen Jurídico de la Subdirección General de Coordinación de los Servicios, tras la consulta realizada a la base de datos municipal, se hace constar:

1.- Reclamación presentada con número de anotación 20220200121.

Con fecha 28 de febrero de 2022 la Sra. Molinero presentó una instancia general (número de anotación 20220200121) a fin de interponer un recurso de reposición contra la resolución dictada en el expediente n.º 131/2021/26541, de fecha 31 de enero de 2022, que autorizaba la superación de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 2 y 27 de febrero de 2022. El Servicio de Disciplina Ambiental de la Subdirección General de Disciplina Ambiental de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, remitió el escrito al Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica para su tramitación.

Ello dio lugar al expediente 131/2023/33833, que finalizó con una resolución de inadmisión por parte del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental, de fecha 20 de septiembre de 2023, de conformidad con lo establecido en el artículo 116 b) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Fue notificada a la Sra. Molinero con fecha 3 de octubre de 2023.

2.- Reclamación presentada con número de anotación 20221200042.

Con fecha 28 de octubre de 2022 la Sra. Molinero presentó una instancia general (número de anotación 20221200042) a fin de interponer un recurso de reposición contra la resolución dictada en el expediente n.º 131/2022/31499, de fecha 28 de septiembre de 2022, que autorizaba la superación de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022. El Servicio de Disciplina Ambiental de la Subdirección General de Disciplina Ambiental de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, remitió el escrito al Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica para su tramitación.

Ello dio lugar al expediente 131/2023/33879, que finalizó con una resolución de inadmisión por parte del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental de 22 de septiembre de 2023, de conformidad con lo establecido en el artículo 116 b) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Fue notificada a la Sra. Molinero con fecha 3 de octubre de 2023.

En ambas Resoluciones se concluyó que doña E [REDACTED] no tenía la condición de interesada en el expediente para poder recurrir pues, como se fundamentó jurídicamente, la denunciante es una extraneus al procedimiento y no adquiere, por el solo hecho de la denuncia, ni la condición de parte, ni la legitimación para ser notificada de las actuaciones del procedimiento, ni para recurrir en vía administrativa o jurisdiccional, contra la resolución que se dictase en tales procedimientos. La propia Sra. Molinero reconoció no tener una legitimación especial para recurrir y justificó sus pretensiones en que se trataba de un procedimiento urbanístico pese a que no era tal, puesto que el objeto de controversia era el nivel de dBA emitidos, algo circunscrito al ámbito del control ambiental.

De hecho, la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2019, Sección 3ª, Sala 3ª, (rec.4580/2019), entre otras, ya había analizado la existencia de la legitimación activa recordando que el perjudicado/denunciante, por esta sola condición, no goza de un interés legitimador para exigir la imposición de una sanción, o, como sucedería en estos

casos, la revocación de una autorización concedida a un solicitante, previa tramitación administrativa y comprobación de cumplimiento de la normativa.

Por todo ello se considera que la actuación seguida por esta Administración ha sido correcta en todo momento habiendo dado respuesta a la Sra. Molinero, lo que no implica estimar sus pretensiones si de acuerdo con la normativa aplicable ello no corresponde.

Por último, la **Agencia de Actividades** informa:

En el expediente 350/2022/05127 se tramitó y concedió licencia temporal para la celebración del evento “Espacio Delicias” en el paseo de las Delicias n.º 61 A. Este medio de intervención se incorporó como una novedad en la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (OLDRUAM en adelante), regulándose en su artículo 58. Esta licencia es independiente de otras que se hubieran podido tramitar con anterioridad para dicho evento en la misma ubicación.

Esta licencia temporal obtuvo la licencia de funcionamiento en el expediente 350/2022/11570.

Las actividades amparadas por la licencia temporal 350/2022/05127 no están sometidas a ningún procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, por lo que no es necesaria la existencia de ningún estudio previo sobre estas condiciones.

Ahora bien, sí se deben cumplir las prescripciones que forman parte de la licencia 350/2022/05127, entre las que se incluyen las que están relacionadas con las percepciones medioambientales, entre las que destacan:

El funcionamiento de actividades que superen los niveles ambientales de la zona requerirá la preceptiva autorización para superar los niveles sonoros que establece el Art. 19 de la Ordenanza de Protección Contra la Contaminación Acústica y Térmica. La carencia de esta inhabilita para el funcionamiento de las citadas actividades.

En los apartados 4 y 5 del artículo 58 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de OLDRUAM, se diferencian dos situaciones respecto a los plazos que pueden tener las licencias de actividades temporales, distinguiéndose claramente entre los terrenos de titularidad pública y los espacios privados.

Cuando el desarrollo de la actividad temporal se pretenda realizar en terrenos de titularidad pública, se estará a lo dispuesto en el artículo 19.2. Cuando se trate de terrenos de titularidad pública de naturaleza patrimonial, la ocupación del espacio precisará del correspondiente contrato o negocio jurídico patrimonial que se formalice para su disposición.

Las licencias para actividades temporales en espacios privados no podrán tener una duración superior a seis meses.

Por lo tanto, cuando la actividad temporal se realiza sobre bienes de titularidad pública que sean de naturaleza patrimonial, como es el caso que nos ocupa al tratarse de terrenos pertenecientes a ADIF, el plazo en que se pueden desarrollar las actividades temporales está determinado por las condiciones del contrato o negocio jurídico. Para el caso de terrenos que sean dominio público, este plazo será el que se determine en la correspondiente autorización o concesión demanial.

Quedan únicamente limitadas a un plazo no superior a seis meses aquellas actividades temporales en espacios privados.

En consecuencia, queda acreditado que en la redacción del artículo 58 de la OLDRUAM se han identificado con nitidez los distintos plazos que pueden tener las actividades temporales en función de que los terrenos sean de titularidad pública o privada.

La licencia temporal concedida en el expediente 350/2022/05127 contiene una prescripción específica respecto a su plazo de vigencia, vinculado al contrato suscrito entre ADIF y el titular de esta licencia:

- La presente licencia tiene carácter temporal y permanecerá vigente en todos sus efectos durante el período de duración de la prórroga del contrato con n.º 321-2019-0099, suscrito con ADIF, para utilización de los terrenos de titularidad pública y naturaleza patrimonial; todo ello sin perjuicio de las nuevas prórrogas y/o modificaciones temporales que al respecto pudieran establecerse entre las partes, las cuales deberán ser comunicadas al Ayuntamiento, a fin de dicha circunstancia pueda admitirse, en cuyo caso se reflejará en la citada licencia.

Por esta razón, la licencia temporal no se ha convertido en “fija”, si no que tiene que desarrollarse en los plazos fijados en el mencionado contrato y en sus prórrogas.

Además, hay que considerar que existe otra condición en las licencias temporales, que también se ha incluido en la mencionada licencia:

- La actividad temporal cesará transcurrido el plazo autorizado y en todo caso cuando así lo ordene la Administración, sin derecho a indemnización. (Art.58.1 de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid. (OLDRUAM)).

Una vez analizada la anterior información, el Defensor del Pueblo ha trasladado al Ayuntamiento de Madrid las siguientes consideraciones.

1. De la información proporcionada se desprende que el Ayuntamiento de Madrid ha respondido a las instancias presentadas, ha realizado inspecciones que han confirmado el incumplimiento de los límites acústicos, motivo por el que ha incoado los correspondientes expedientes sancionadores y, además, se han impuesto medidas correctoras para que la situación no se vuelva a repetir. Por tanto, formalmente se ha cumplido con el principio de eficacia constitucional a que se encuentran sujetas las administraciones públicas.

No obstante, a pesar de que el proceder administrativo puede haber sido correcto desde una perspectiva formal, debe evaluarse en su conjunto lo acontecido en relación con los volúmenes acústicos soportados por los vecinos del “Espacio Delicias” al margen de que no se hayan incumplido los límites excepcionalmente permitidos, lo que incluye examinar si se ha dado la debida participación a los ciudadanos afectados.

2. Como consta en el informe municipal remitido, tras tres primeras denuncias de Policía municipal por incumplimiento de los límites acústicos por los conciertos celebrados el 22 de junio de 2022 y 9 de julio de 2023, fueron incoados dos procedimientos sancionadores, que concluyeron con el reconocimiento de responsabilidad y pago de la sanción aparejada. Sin embargo, con ocasión de las inspecciones realizadas el 24 de noviembre de 2023, no se llegó a incoar procedimiento sancionador, puesto que los resultados obtenidos se encontraban dentro de los márgenes establecidos por la resolución de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 28 de septiembre de 2022 (número de expediente 131/2022/31499), que autorizaba la superación de los límites de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022.

Tras las inspecciones del Servicio de Inspección y Corrección de Deficiencias en los años 2023 y 2024, la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental requirió al titular de la actividad la adopción de medidas correctoras, que efectivamente fueron llevadas a cabo satisfactoriamente, y, hasta que no fue comprobada su adopción, no finalizaron los correspondientes expedientes incoados. No obstante, la misma resolución dictada por ese órgano en el expediente 131/2022/31499, que autorizaba la superación de los límites acústicos entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022, justificó que no se incoara ningún expediente sancionador con ocasión de esas visitas de inspección.

Por tanto, el Ayuntamiento de Madrid ha venido optando por tratar de mantener la actividad en el controvertido “Espacio Delicias” al mismo tiempo que se imponían medidas correctoras, si bien a costa de excepcionar los volúmenes permitidos de calidad acústica para determinados eventos.

Es más, examinada la información administrativa remitida, procede destacar los dos siguientes hechos respecto a la excepción acústica acordada para los eventos que se desarrollan en el “Espacio Delicias”.

El primero es que la excepción se aplica en un entorno residencial y, además, en el que existe al menos una dotación para residencia de la tercera edad.

El artículo 19 de la OPCAT es bastante claro cuando establece que no procede “otorgar autorización para la superación o suspensión temporal de los límites de ruido, si en un radio de 150 metros del lugar en que se pretendan celebrar los actos, existen residencias de mayores”, entre otras dotaciones.

Sin embargo, en la propia información municipal remitida consta que:

«En la visita del día 15/12/2023, se comprobó que la distancia mínima entre el punto de emisión de los equipos de reproducción sonora instalados en la carpa “Espacios musicales” y la fachada de la Residencia de Mayores “Ballesol” era inferior a 150 metros, por lo que se incumplía lo establecido en el punto 3 del artículo 19 de la OPCAT, y en las prescripciones de la resolución del Director General de Sostenibilidad y Control Ambiental.

Considerando lo anterior, se remitió informe al Servicio de Disciplina Ambiental proponiendo además la siguiente medida correctora.

Los elementos de reproducción sonora deberán cumplir lo establecido en el punto 3 del artículo 19 de la OPCAT».

Si efectivamente se incumplía la distancia mínima que debe existir para permitir la excepción, la medida correctora no puede consistir en aplicar a los elementos de reproducción sonora lo establecido en el artículo 19 de la OPCAT, sino directamente impedir que los eventos se celebren bajo los límites acústicos anormales.

Unos límites que, para viviendas, se situaban en la autorización de superación (resolución 131/2022/31499), en 65 dBA, cuando 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 zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, fija para los sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requiera una especial protección contra la contaminación acústica en 60 dB Laeq (d,e) y en 50 en horario nocturno, mientras que en entornos residenciales son fijados en 65 y 55 respectivamente.

Por tanto, la consecuencia del incumplimiento del régimen establecido en la OPCAT no es menor, y no puede ser considerada una cuestión a corregir, sin más, cuando la distancia a la residencia de mayores es permanente.

Por otro lado, según la información remitida, la resolución de la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental de fecha 28 de septiembre de 2022 (número de expediente 131/2022/31499), autorizaba la superación de los límites de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas “Gran Cabaret Arena”, “Teatros Musicales” y “Catedral” entre los días 1 de octubre y 31 de diciembre de 2022.

No se trataba, así, de excepcionar los límites acústicos durante un corto periodo de tiempo, sino durante tres meses, porque es el criterio seguido por la DGSyCA, y aunque se indica que establecer ese periodo permite adoptar medidas correctoras entre uno y otro evento, para garantizar que el evento se desarrolla en las condiciones adecuadas para minimizar las molestias vecinales, únicamente puede deducirse que la razón de la elección obedece a una decisión puramente discrecional, vinculada a la programación de las distintas actividades por los promotores, en lugar de a un interés general objetivamente determinado.

Además, esta generosa interpretación de un régimen excepcional se aplica incluso durante al menos dos años consecutivos, puesto que, por obra de alguna resolución que esta institución desconoce, los efectos de esa resolución de 2022 se extendieron también al 2023, bien porque la solicitud de los promotores iba referida a ambos años o por alguna otra razón.

3. De acuerdo con la misión constitucional que le corresponde, el Defensor del Pueblo debe velar por los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución mediante la supervisión del cumplimiento con eficacia de los fines que corresponden a las administraciones públicas y su sujeción al artículo 103 de la Constitución en su actuación al servicio objetivo del interés general. Esta misión exige examinar qué demanda la Constitución a las administraciones públicas en relación con la materia tratada y cómo se refleja en la legislación.

La posibilidad excepcional prevista en el artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, de suspender los límites acústicos con ocasión de determinados tipos de actos de especial proyección, conduce necesariamente a evaluar cómo se ha venido adoptado esa medida en relación con los acontecimientos celebrados en el denominado “Espacio Delicias” del municipio de Madrid.

El propio ayuntamiento informa de que la medida se acuerda de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la OPCAT, integrada dentro del procedimiento de licencia o autorización emitida por el órgano sustantivo, y cuyo tenor es el siguiente:

“1. El ayuntamiento podrá autorizar, por razones de interés general o de especial significación ciudadana o con motivo de la organización de actos con especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga, la modificación o suspensión con carácter temporal de los niveles máximos de emisión sonora establecidos en el artículo 15, a petición de sus organizadores, y en relación con las zonas afectadas, previa valoración de su incidencia acústica.

2. Los organizadores presentarán sus solicitudes con, al menos, un mes de antelación a la fecha prevista para la celebración del acto, debiendo resolverse la solicitud y notificarse la correspondiente resolución con anterioridad a la fecha programada del evento; en caso contrario, se entenderá concedida la autorización. En caso de otorgarse, la autorización fijará expresamente las fechas a que se refiere y los periodos horarios en que podrán desarrollarse actuaciones o usarse los dispositivos musicales o megafonía. Asimismo, se fijará en la autorización el volumen máximo de emisión a que podrán emitir los equipos musicales o de amplificación.

3. No procederá otorgar autorización para la superación o suspensión temporal de los límites de ruido, si en un radio de 150 metros del lugar en que se pretendan celebrar los actos, existen residencias de mayores, centros sanitarios con hospitalización o con servicios de urgencias, o centros docentes cuyo horario de funcionamiento coincida con el del acto pretendido”.

Desde un punto de vista jurídico, lo que subyace en el planteamiento municipal es que la suspensión de los objetivos de calidad acústica beneficia a la colectividad, asociándose el ocio y los eventos de distinta naturaleza con el interés general al que deben servir con objetividad las administraciones públicas ex artículo 103 de la Constitución española. Por este motivo, hay personas que deben soportar la situación como una carga general, aunque sea más gravosa si viven en un lugar próximo al correspondiente foco emisor contaminante, pues deben sacrificar temporalmente su calidad de vida, viéndose afectados de forma provisional en sus derechos a disfrutar de un medio ambiente urbano sano y no sufrir contaminación acústica, debiendo soportar que se compriman sus derechos fundamentales a la intimidad domiciliaria e integridad personal, pero no hasta el extremo de ameritar una compensación por el mero hecho de la situación padecida, según indica la propia jurisprudencia constitucional (STC 150/2011, de 27 de septiembre).

Como resulta sobradamente conocido, tanto los tribunales europeos como los españoles han condenado en diversas ocasiones a las Administraciones Públicas como responsables de los daños provocados en aquellos bienes jurídicos, asentando una sólida jurisprudencia al respecto (entre otras, Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 diciembre 1994, caso López-Ostra contra España, y 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez, Sentencia constitucional nº119/2001, de 29 de mayo, y entre otras muchas).

Conforme a esta doctrina jurisprudencial, debe estarse caso por caso respecto a una posible lesión de los derechos fundamentales como consecuencia de la superación de los objetivos de calidad acústica, como señalara la STC 150/2011, de 29 de septiembre:

«Entender que el mencionado Tribunal europeo haya atribuido a estas afirmaciones una validez general conduciría -como ya hemos apuntado- a admitir que, cuando el ruido ambiental supera los niveles máximos autorizados, todos los ciudadanos que habitan en un área declarada acústicamente saturada, por ese mero hecho y de un modo uniforme y automático, independientemente de las peculiaridades de su caso, sufren vulneraciones de los derechos fundamentales aquí considerados. Parece, más bien, que ese criterio fue establecido teniendo muy presentes las particularidades del caso concreto, donde la señora Moreno Gómez sí intenta, aunque sin éxito, probar el ruido percibido en el interior de su vivienda, circunstancia tomada muy en cuenta por la STEDH de 16 de noviembre de 2004 que la recoge en el § 37 mediante transcripción literal del FJ 8 de la STC 119/2001 [“por lo que específicamente se refiere a la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), ... toda su argumentación se basa en una serie de estudios sonométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que arrojan resultados diversos y hasta contradictorios”]. Esta lectura resulta confirmada por la reciente doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que en estos casos viene exigiendo una prueba concreta de la lesión alegada. Así, las SSTEDH de 20 de mayo de 2010, caso Oluić contra Croacia; 9 de noviembre de 2010, caso Dees contra Hungría; 25 noviembre de 2010, caso Mileva y otros contra Bulgaria, y muy en especial la de 1 de julio de 2008, caso Borysiewicz contra Polonia, en la que, a pesar de constar que se habían realizado ciertas mediciones sonoras, el Tribunal rechazó que hubiera lesión porque “la recurrente no ha aportado, ni en la instancia nacional ni ante este Tribunal, ninguna medición sonora que permitiera determinar el nivel sonoro percibido en el interior de su casa, y así establecer si excedía de las normas fijadas por la ley nacional o los estándares internacionales aplicables, o excedía los riesgos ambientales inherentes a la vida en las ciudades modernas (ver en este sentido, STEDH de 9 de junio de 2005, caso Fadeyeva contra Rusia , § 69)».

Ahora bien, a pesar de que el hecho de vivir en una zona acústicamente afectada no conlleve *per sé* sufrir una lesión efectiva, con vistas a que esta no se convierta en un daño antijurídico y, por tanto, a que se genere el derecho a obtener una indemnización ex artículo 106 de la Constitución, la composición de esa ecuación jurídica, de un lado el beneficio colectivo y, de otro lado, el sacrificio general de determinadas personas, obliga a que la posible adopción de esa medida de por sí excepcional, se someta a cautelas adicionales en lo relativo a los presupuestos y límites necesarios.

Y ello por una razón adicional, de corte general: cuando existen intereses de ciudadanos en tensión, el interés general no puede ser compuesto por parte de ellos (la diversión, el ocio, el esparcimiento, las tradiciones culturales), abandonando a su suerte los bienes jurídicos que resultan perjudicados (el disfrute del medio ambiente urbano y otros derechos fundamentales ya aludidos), sobre todo cuando, como acontece en el presente caso, son los prevalentes, por mucho que excepcionalmente aquellos bienes jurídicos se alcen por encima de ellos porque así lo ha querido el propio legislador.

4. En efecto, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, estableció un régimen jurídico específico para combatir este tipo de contaminación, tan perniciosa en nuestra sociedad, como tantas veces ha manifestado esta institución. Señala en su exposición de motivos la Ley del Ruido que “en la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1”.

En el contexto de la actual sociedad del riesgo ambiental, la prevención resulta indispensable en aquellas situaciones en las que los ciudadanos están expuestos a sufrir un daño que podría haberse evitado mediante una actuación preceptiva de los poderes públicos en el cumplimiento de los mandatos legales, y cuya omisión contribuye decisivamente a la provocación de aquel.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, contempla, un régimen jurídico preventivo para evitar la producción de daños provocados por el ruido, como declara ya su artículo 1: “Esta ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente”.

Con esa finalidad, la ley atribuye a las administraciones públicas herramientas específicas con las que corregir las situaciones en que la realización de aquellos está próxima a producirse. Es el caso, de los mapas de ruido, o los planes de acción, que corresponde aprobar a todas las administraciones públicas dentro de su específica esfera de competencias (artículo 4).

Ahora bien, el hecho de que esos objetivos garanticen que los ciudadanos disfruten de una calidad acústica adecuada hace que acogerse a su suspensión no pueda realizarse como una opción más, de la que puedan disponer los ayuntamientos libremente, sin acogerse a ningún límite.

El primero de esos límites es la adecuada consideración del artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido como una excepción a la regla general de que deben cumplirse los límites acústicos máximos establecidos, pues como dispone su artículo 18.2:

“2. A efectos de lo previsto en el apartado anterior, las Administraciones públicas competentes asegurarán que: “b) No se supere ningún valor límite aplicable sin perjuicio de lo dispuesto en materia de servidumbres acústicas”.

Siendo lógico que el objetivo de una normativa contra la contaminación acústica establezca como regla general que no se superen los límites acústicos, el incumplimiento de los mismos y de los objetivos establecidos debe ser la regla excepcional.

Se trata de una conclusión que no exige una compleja argumentación, y que es posible alcanzar aplicando los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas del Código Civil, puesto que, de un lado, “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas” (artículo 3.1); así, a partir del tenor literal de la Ley estatal, puesto que el artículo 9.1, contempla una suspensión de un régimen general, y siempre y cuando concurran determinados eventos como causa de justificación y, además, es provisional y temporal, simplemente) y puesto que los legisladores estatal y autonómico han querido establecer un régimen jurídico respecto al ruido, para prevenir su producción, evaluar su incidencia y reducir sus efectos, no es posible considerar la posibilidad de suspensión como una opción más, equiparable a las medidas dirigidas disponibles para alcanzar esos objetivos.

La conclusión no puede ser otra, y menos aun teniendo en cuenta que “Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas” (artículo 4.2 del Código Civil).

Por consiguiente, la excepción no puede convertirse en la regla general, al mismo nivel que ella, de tal modo que si la legislación contempla la posibilidad de suspender provisionalmente objetivos de calidad acústica dicha medida es posible adoptarla, indudablemente, si bien bajo una interpretación estricta, ceñida a los presupuestos y condiciones que se contemplan.

5. El principal presupuesto es que la suspensión de los objetivos de calidad acústica sea adoptada “con motivo de la organización de actos de especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga”, o según la OPCAT, que existan “razones de interés general o de especial significación ciudadana” (artículo 19.1).

Por tanto, no vale cualquier tipo de justificación para que puedan suspenderse los objetivos de calidad acústica, sino que debe tratarse de actos que reúnan unas características singulares: que sean de especial proyección oficial, esto es, para el realce y significación de las instituciones de gobierno del municipio, por ejemplo, en relación con específicos acontecimientos, o de proyección cultural, religiosa, deportiva o análoga; es decir, para aplicar esta excepción a otros supuestos distintos, debe concurrir en ellos la necesaria “identidad de razón”, que demanda el artículo 4.1. del Código civil.

En esta aplicación analógica encuentra acomodo, sin duda, una festividad local tradicional, en la que evidentemente pueden llegar a coincidir en ella también caracteres culturales o religiosos, o cualquier otra circunstancia de interés general o de especial significación ciudadana en la ciudad de Madrid, pero siempre y cuando se someta a un ineludible requisito: la necesaria motivación, puesto que es uno de los principios generales que garantizan una Buena Administración (artículo 41 de la Carta europea de los Derechos Fundamentales), y sobre todo la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que proclama el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

No puede ser de otro modo si quiere garantizarse el derecho de los ciudadanos de cuestionar las decisiones adoptadas en sede jurisdiccional, por tanto, su derecho a la tutela judicial, que sólo puede ser efectiva (artículo 24 de la Constitución española) en la medida que sean explicitadas las razones que han conducido a la adopción de tal medida de carácter discrecional.

En ese sentido, la jurisprudencia “menor” ha señalado respecto al artículo 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre que “establece un marco limitado de permisividad basándose -como no podría ser de otra manera- en “conceptos jurídicos indeterminados”; lo que no significa que esos conceptos no

sean determinables caso por caso. Y lo mismo habría que decir del impugnado apartado 5 del art. 16 de la Ordenanza municipal que ahora nos ocupa, toda vez que dicho apartado nos remite a un elenco de acontecimientos, todos ellos de "especial proyección" oficial, cultural o de naturaleza análoga, como sería el caso de las actividades de especial proyección social. Se trata de una regulación que no permite que los objetivos de calidad acústica se vean suspendidos o ignorados de forma indiscriminada o a capricho" (STSJ de Cataluña nº 1140, de 18 de diciembre de 2019, nº rec. 175/2016, Numroj: STSJ CAT 12149/2019 Ecli: ES:TSJCAT:2019:12149).

El hecho de que el presupuesto sustantivo de la suspensión pueda estar asentado sobre conceptos jurídicos indeterminados, no impide su posible concreción, descartando los supuestos que claramente no encajan en los casos previstos en las leyes relativas al ruido, e identificando los que pueden situarse en su zona de claroscuro, en particular con la aludida identidad de razón, lo que necesariamente debe ser motivado, ex artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

6. Junto a la necesaria motivación de la concurrencia del presupuesto sustantivo que puede justificar la declaración excepcional de suspensión de los objetivos de calidad acústica, puesto que supone un sacrificio especial de determinados bienes jurídicos e incluso pone en riesgo la garantía de protección de los derechos fundamentales, resulta ineludible ponderar adecuadamente su proporcionalidad.

El juicio de proporcionalidad constituye un principio general del Derecho de la Unión Europea, como tantas veces ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, STJUE de 8 de julio de 2010, Caso Afton Chemical Limited contra Secretary of State for Transport). De esta técnica se ha indicado que "es la pieza central del "nuevo constitucionalismo", esencial e inevitable en cualquier sistema constitucional, un criterio universal de constitucionalidad, cuyo empleo es la "marca de madurez de un Tribunal Constitucional.

Respecto a su contenido, la STC 21/2022, de 21 de febrero [FJ 3º], entre otras muchas, indica: «Hemos de recordar, en fin, que el control de una medida legislativa a la luz de las "exigencias del principio de proporcionalidad" se articula en dos fases: a) la primera parte de ese canon de control consiste en examinar que la norma persigue una finalidad constitucionalmente legítima, y b) la segunda parte implica revisar si la medida legal se ampara en ese objetivo constitucional de un modo proporcionado (por todas, STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 9). Esta segunda fase de análisis exige, a su vez, verificar, sucesivamente el cumplimiento de "la triple condición de (i) adecuación de la medida al objetivo propuesto (juicio de idoneidad); (ii) necesidad de la medida para alcanzar su objetivo, sin que sea posible su logro a través de otra más moderada con igual eficacia (juicio de necesidad) y (iii) ponderación de la medida por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)" (por todas, STC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 5)».

Por tanto, el denominado juicio de proporcionalidad, conforme a la jurisprudencia constitucional, evalúa la ponderación que "debe existir entre el medio empleado, el resultado que se produce y el fin pretendido" (STC 96/2002, de 25 de abril), esto es, la idoneidad, utilidad o adecuación de los medios empleados, la necesidad o indispensabilidad de esos mismos medios entre los disponibles, y la confrontación de intereses públicos y privados, en el sentido de alcanzarse más beneficios o ventajas que sacrificios con la medida contemplada o proporcionalidad en sentido estricto.

Comenzando por este último requisito, puede resultar dudosa la suspensión de los objetivos de calidad acústica desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, si no se identifica el beneficio colectivo que se obtiene como consecuencia de un concreto evento, reducido en aforo, que justifique que se encuentre por encima del riesgo de afección a concretos derechos individuales, cuya protección es el elemento neurálgico de la normativa sobre ruido.

Ahora bien, puesto que la suspensión de los valores límite está contemplada por la legislación, es posible presuponer que resulta necesaria para cohonestar los distintos intereses implicados, y que se encuentran en tensión, esto es, quienes desean disfrutar del esparcimiento y quienes desean descansar.

No obstante, debe realizarse ya una precisión apegada al tenor de la legislación sobre ruido, puesto que ni la norma estatal ni la ordenanza municipal indican que la suspensión temporal de los objetivos de calidad acústica o de los valores límite que resulten aplicables sea la medida a adoptar, sino que podrán adoptar las medidas necesarias para la suspensión, de modo que, en realidad, se exige una actividad previa antes de tomar esta decisión, sin descartar otras medidas posibles o, al menos complementarias a ella, debiendo por tanto justificarse su elección necesaria, para justificar ese segundo requisito de proporcionalidad.

En todo caso, puede fácilmente convenirse que la piedra angular para aceptar la suspensión de los objetivos de calidad acústica es la idoneidad de esas otras medidas a adoptar, esto es, la adecuación de los medios empleados con vistas a compatibilizar los bienes jurídicos en tensión, más allá del presupuesto sustantivo asociado que motiva su adopción.

7. Para salvaguardar esa adecuación entre medios y fines, tanto la Ley estatal como la OPCAT establecen pautas muy claras, que suponen también precisos límites para poder suspender los objetivos de calidad acústica dirigidos a garantizar la proporcionalidad de esta medida.

El primero referido a la duración de la suspensión que justifica la posibilidad de suspender los objetivos, puesto que no puede admitirse que sea con carácter indefinido. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y la OPCAT, al tratar la excepción, indican que es provisional o de carácter temporal, por tanto, pocas dudas deben surgir al respecto, no permitiéndose una excepción indefinida bajo esta medida.

Tampoco admiten esas normas una suspensión preestablecida, para actos que se repiten, e incluso pueden llegar a multiplicarse, periódicamente en el tiempo. Para empezar porque, de admitirse, lo excepcional se convierte en habitual, y lo que es puntual se convierte en indefinido, en un acto continuo, que se prolonga en el tiempo a través de la concatenación de eventos de la misma naturaleza, de tal modo que admitir la suspensión de los objetivos *ex ante*, para todos ellos, supondría en realidad un fraude de la provisionalidad a que aluden las leyes.

Parafraseando a la Real Academia de la Lengua, un “acto” es un evento consistente en una acción o en su resultado, de modo que los objetivos de calidad acústica no pueden ser suspendidos por referencia a un periodo entero, porque se trata de una medida que debería estar acotada temporalmente, con una duración determinada, aunque se desarrolle durante varios días. En términos jurídicos, admitir esa suspensión continua de los objetivos de calidad acústica supondría tanto como para convertir un acto en norma general, cuando el legislador ha contemplado aquella posibilidad como una solución excepcional.

Las normas de ruido que venimos manejando son muy claras al respecto cuando afirman que las administraciones públicas podrán adoptar las medidas necesarias que dejen en suspenso temporalmente el cumplimiento de los valores límite que sean de aplicación. Por ello, no es admisible que la suspensión de esos objetivos se prolongue indefinidamente en el tiempo, y no sólo por la necesaria limitación temporal que apunta la legislación pues, aunque no lo dijera, el sacrificio del bienestar acústico no puede prolongarse *sine die* so riesgo de caer en una desproporcionalidad evidente.

Por otro lado, las medidas a adoptar para poder decidir la suspensión deben ser evaluadas puntualmente, en cada ocasión, pues es el modo de graduar su efectividad en relación con la restricción

de derechos que conlleva. Es el modo no sólo de medir la proporcionalidad de dicha medida sino también de la eficacia de las administraciones públicas (artículo 103 de la Constitución española).

La expresión de esa necesaria evaluación está prevista en la propia legislación cuando indica que las administraciones públicas competentes, y en concreto los ayuntamientos “podrán adoptar en determinadas áreas acústicas, previa valoración de la incidencia acústica, las medidas necesarias que dejen en suspenso temporalmente el cumplimiento de los valores límite que sean de aplicación a aquéllas” (artículo 9 de la estatal del Ruido). Pero, además, el apartado segundo de este mismo artículo citado indica: “Sólo podrá acordarse la suspensión provisional solicitada, que podrá someterse a las condiciones que se estimen pertinentes, en el caso de que se acredite que las mejores técnicas disponibles no permiten el cumplimiento de los objetivos cuya suspensión se pretende”. A esta previsión se une lo contemplado en el artículo 19 de la OPCAT, que establece las causas que pueden motivar la suspensión, el cual señala, tras indicar las circunstancias que lo pueden motivar, que para que esa autorización se conceda, debe producirse una “previa valoración de su incidencia acústica”.

Por tanto, es necesario evaluar la incidencia acústica que la suspensión puede tener, justamente para poder tomar las medidas correctoras necesarias, y así tratar de garantizar que el perjuicio, el sacrificio individual, sea el menor posible.

A tal efecto cabe citar la Sentencia TSJ del Principado de Asturias en una sentencia, que pese a su antigüedad no deja de ser actual, porque su doctrina puede ser plenamente aplicable a pesar de que la legislación permita suspender los objetivos o límites de calidad acústica, la Sentencia nº 1185/1999 de 16 de Noviembre de 1999 (rec. nº. 12/1997), luego confirmada por la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 23 de junio de 2003 (rec nº. 8707/1999), relativa a la desestimación municipal para declarar la Semana Negra de Gijón una actividad molesta a efectos autorizatorios, que dice lo siguiente:

“la conclusión no puede ser otra que estimar parcialmente la pretensión ejercitada como consecuencia inherente de la infracción legal y del menoscabo del derecho reconocido en el artículo 45 de la Constitución Española, sin que la contaminación acústica que produce dicha actividad por los ruidos excesivos que genera se pueda justificar al margen de la legalidad porque se trata de una actuación temporal, con una duración limitada, ni porque se incardine dentro de los múltiples festejos populares que se celebran en determinadas épocas, en todas las ciudades y poblaciones, ya que no concurre el justo equilibrio que hay que mantener entre los intereses concurrentes de la salud de los interesados y la sociedad en su conjunto a disfrutar de actos festivos, habida cuenta los graves perjuicios causados al medio ambiente por la reiteración con la que se ha producido las infracciones, la ausencia de actuación para combatirlas y la incidencia negativa en el bienestar individual de un grupo de personas a disfrutar de su domicilio sin alterar su paz y tranquilidad. Por tanto, el interés particular no debe ceder ante el general como defiende el Ayuntamiento con una ponderación exclusiva del mismo y de que los ciudadanos deben soportar el exceso de ruidos generados por esa actividad y otras de la vida ordinaria, como la del tráfico en la que normalmente se superan los niveles, ya que el acto festivo autorizado por el Ayuntamiento puede celebrarse sin causar a los vecinos del lugar otras molestias que las inevitables que deben soportar las relaciones de vecindad, para lo cual debería haber ejercido el control adecuado para que se hubieran respetado en las sucesivas ediciones los niveles de ruido permitidos teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes y no solamente la proyección y transcendencia social del mismo, y si no fuera posible el cumplimiento de los límites sonoros como la práctica ha venido a demostrar por el carácter temporal del acto, buscar un nuevo emplazamiento en la que se pondere el impacto de ruido de las actuaciones que comprende, la distancia de las distintas instalaciones a los edificios más próximos, debido al alto grado de utilización y los ruidos que generan por su naturaleza acústica, con incidencia negativa en la tranquilidad y sosiego de los vecinos afectados, puesto que la autonomía de que

goza en el ejercicio de sus competencias está sujeta no solo a límites legales sino de los que derivan de los derechos de aquellas personas a quienes afecte”.

Además, esa evaluación de la incidencia acústica de la suspensión de los índices de calidad acústica, y adoptar las medidas correctoras necesarias, sirve para que en el futuro los ayuntamientos puedan adoptar nuevas medidas ante acontecimientos que se repiten en el tiempo, evaluando si las adoptadas ya han resultado eficaces o no han servido para nada, pues como señala el artículo 18.2.a) de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, a pesar de que la actividad controvertida en el presente caso pueda no estar sometida a un trámite de calificación o informe ambiental salvo que se instalen máquinas o equipos susceptibles de producir contaminación acústica: “a efectos de lo previsto en el apartado anterior, las Administraciones públicas competentes asegurarán que: a) Se adopten todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, entendiendo como tales las tecnologías menos contaminantes en condiciones técnica y económicamente viables, tomando en consideración las características propias del emisor acústico de que se trate”.

Acerca de la obligatoriedad de esa evaluación previa ya se han pronunciado los tribunales de justicia; así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia nº 340/2008, de 17 de enero de 2008, rec. nº 613/2007) afirmaba:

“Sin embargo es cierto que la Ley del Ruido nº 37/2003, de 17 de noviembre, en el Artículo 9º exige para que se pueda dejar en suspenso el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación, que se adopten las medidas necesarias, previa valoración de la incidencia acústica.

A este respecto el Ayuntamiento demandado alega que ha privado a las atracciones de su propia música y que ha ido recortando horarios de apertura y cierre de la carpa de peñas. Esta afirmación ha sido recogida en la sentencia de instancia como un hecho acreditado, pero solo se trata de afirmaciones de parte de una administración que ha permitido el desarrollo urbanístico de sectores lindantes con el recinto ferial, sin realizar ninguna valoración de la incidencia acústica y sin prever el establecimiento de las medidas que exige la legislación.

Es del parecer de la Sala que el Ayuntamiento no ha cumplido la previsión legal referida”.

Finalmente, la adecuación de esas medidas debe medirse en atención a los efectos sobre determinadas áreas acústicas, por tanto, está limitada territorialmente. No es admisible que se declare el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica sin limitación del ámbito al que se aplican, pues de otro modo la medida sería desproporcionada.

Pero aún es menos admisible que se pueda incumplir la propia normativa para permitir excepcionar los objetivos acústicos de calidad en un entorno prohibido por ella misma, al situarse una residencia de ancianos a tan sólo 150 metros del foco emisor.

En definitiva, esta institución considera que cuando las administraciones públicas excepcionan los objetivos de calidad acústica, tienen que proceder a valorar el ruido que se pueda emitir y especialmente deben limitar con carácter previo tanto su nivel de intensidad como los horarios en el que se produce, con el fin de permitir el descanso de los vecinos. Aún más, cuando resulta evidente que el ruido intenso, prolongado y sin ningún tipo de limitaciones, sí afecta a la salud y al descanso de los vecinos de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional (Sentencias nº 199/1996 (F. 2), nº 303/1993, nº 22/1984 (F. 5); nº 137/1985 (F. 2) y nº 94/1999), el Tribunal Supremo (Sentencias de 10 de abril de 2003, 23 de febrero y 24 de abril de 2004) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de 16 de noviembre de 2004).

8. Finalmente, debe realizarse una reflexión acerca de la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos en el curso del procedimiento autorizatorio para aplicarla que prevé el artículo 19 de la OPCAT.

Según informa el Ayuntamiento de Madrid, cada vez que la Sra. Molinero Pinto ha tratado de recurrir la resolución que autorizaba la superación de los niveles sonoros reglamentarios para la celebración de los eventos realizados en las carpas del "Espacio Delicias", se le ha negado su legitimación para hacerlo sobre la base del artículo 116.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque "no tenía la condición de interesada en el expediente para poder recurrir pues, como se fundamentó jurídicamente, la denunciante es una extraña al procedimiento y no adquiere, por el solo hecho de la denuncia, ni la condición de parte, ni la legitimación para ser notificada de las actuaciones del procedimiento, ni para recurrir en vía administrativa o jurisdiccional, contra la resolución que se dictase en tales procedimientos".

A juicio del Defensor del Pueblo, al contrario de lo que considera el Ayuntamiento de Madrid, no se puede negar la legitimación de la ciudadana para recurrir la resolución que acuerda otorgar una autorización para excepcionar durante tres meses, multiplicados a lo largo de varios años, la posibilidad de contaminar acústicamente por encima de los niveles máximos autorizados.

Para empezar porque no se trata de reconocer esa legitimación en su condición de denunciante de una infracción, bajo la cual efectivamente puede negar la de interesada ex artículo 92.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino en la medida en que el otorgamiento de la autorización afecta a sus derechos o intereses legítimos.

Como es de sobra conocido, para que esa afección se produzca debe existir una relación directa, unívoca, entre la decisión administrativa y la esfera jurídica patrimonial de la interesada, esto es, que la concesión o no de la autorización para contaminar acústicamente por encima de los límites permitidos, le pueda afectar de algún modo, beneficiándola o perjudicándola.

Como tantas veces ha declarado la jurisprudencia en relación con la legitimación en el proceso contencioso-administrativo, cuya construcción es idéntica a la previa vía administrativa, perfectamente desarrollada entre otras muchas sentencias, en la del TSJ de Madrid n.º 222/2021, de 19 de abril de 2021, (n.º rec. 595/2020, Numroj: STSJ M 4860:2021, Ecli: ES: TSJM:2021:4860):

«Como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, las SSTs de 26 de mayo de 2003, del Pleno de 31 de mayo de 2006 a las que se refiere la de 26 de enero de 2012, RC 545/2010), "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

Sobre este punto, la doctrina jurisprudencial de esta Sala ha señalado:

- Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo", o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo, individual o colectivo", debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.

- Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.
- Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994, la legitimación "ad causam" conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la sentencia de 21 de abril de 1997, se parte del concepto de legitimación "ad causam" tal cual ha sido recogido por la más moderna doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses.
- La defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente que en el orden contencioso administrativo viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial.
- Resulta así que, en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo se insiste en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1.991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1.995 y 12 de febrero de 1.996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas)" [FJ 4º]

La jurisprudencia ha reconocido en múltiples ocasiones la posible afección por el ruido de los derechos fundamentales a la integridad física y moral, y la intimidad domiciliaria, todo ello en relación con el libre desarrollo de personalidad, y pese a que no pueda trazarse una directa incidencia por el hecho de situarse en una zona acústicamente saturada (STC 150/2011), resulta innegable que quienes se encuentran en ella pueden ver hondamente afectada su esfera jurídica personal, como consecuencia de una excepción temporal de unos límites que tratan de hacer efectivo del disfrute de un medio ambiente saludable, en cuanto derecho constitucionalmente reconocido.

Respecto a la participación de los ciudadanos en las cuestiones que les afectan, no sólo es un derecho reconocido a los ciudadanos que poseen la condición de interesados en el procedimiento administrativo (artículo 4 en relación con artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sino un derecho reconocido a

los vecinos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 69 proclama con carácter general: “1. Las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

Ese derecho de participación pública, fuertemente vinculado al derecho a la ciudad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, está además desarrollado en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que trata de impulsarlo y difícilmente puede ser negado respecto a eventos que, por sí mismos, poseen especial proyección, por razones de interés general o de especial significación ciudadana o con motivo de la organización de actos con especial proyección oficial, cultural, religiosa o de naturaleza análoga (artículo 19 OPCAT).

Por otro lado, no puede dejarse de mencionar que los artículos 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconocen el derecho al trámite de audiencia de las personas interesadas y el régimen de la información pública si el órgano instructor así lo entiende necesario. Siendo tantas las personas afectadas por la autorización de la superación de los objetivos de calidad acústica, sería razonable que al menos se sometiera el procedimiento al segundo de esos trámites, y que tampoco pueda negarse automáticamente la legitimación de una persona afectada en potencia que quiere recurrir esa decisión.

A estos efectos, debe reflexionarse acerca de la naturaleza jurídica tanto de la decisión de suspender los objetivos como del procedimiento autorizatorio que configura la OPCAT. Porque, sin perjuicio de los presupuestos y condiciones que permiten autorizar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, ese acto habilitante se inserta en el marco general previsto en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuyos artículos 9, 20 y cuya disposición adicional octava remiten a su vez a la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, debiendo someterse a licencia urbanística las actividades desarrolladas en el “Espacio Delicias”, de conformidad con lo previsto en su Anexo I, por cuanto se desarrolla una actividad temporal y sobre todo que está sometida a un control ambiental.

Pues bien, dispone el artículo 39 de esa ordenanza municipal, relativo a la Información pública y audiencia a los vecinos: “Quedarán sometidas a información pública, así como a notificación a los vecinos afectados, aquellas solicitudes de licencias en las que vengan exigidos estos trámites en la legislación sectorial que le sea de aplicación, y en los términos y condiciones previstos por esta”.

La exigencia de esos trámites no está expresamente prevista en la legislación sobre ruido, ni estatal ni local, pero la legislación estatal no impide desarrollarlos, como tampoco esos ciudadanos podrían ver cercenado su derecho a ejercer la acción pública urbanística contra la decisión de otorgar la autorización de régimen acústico excepcional, dado el procedimiento en el que se inserta, acorde con lo previsto en el artículo 5.f) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Por todo ello, esta institución entiende que la decisión municipal sería siempre mejor entendida si se permitiera a los vecinos afectados participar en el procedimiento autorizatorio de la excepción acústica. Desde la perspectiva del interés general, la participación de las personas afectadas contribuiría a su mejor formación, a tomar una decisión más acertada y no únicamente basada en la información que presenta el promotor de la actividad, siendo por ello más eficaz la actuación administrativa (artículo 103 de la Constitución española). De ese modo, la motivación sería también más perfecta y por ello se lograría mejor la Buena Administración que demanda el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el Defensor del Pueblo ha decidido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, formular al Ayuntamiento de Madrid la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que con carácter previo a decretar la suspensión de los valores límite de calidad acústica por razones de interés general o de especial significación ciudadana, al amparo de lo previsto en el artículo 19 de la Ordenanza Municipal para la Protección de la Contaminación Acústica y Térmica:

- i) Motive razonadamente las razones de interés general que pueden justificar la adopción de esa medida;
- ii) Evalúe la incidencia que dicha decisión pueda tener, para adoptar las medidas necesarias dirigidas a atenuar las molestias y garantizar el descanso de los vecinos;
- iii) Que justifique adecuadamente la necesidad de prescindir del trámite de información pública de la solicitud presentada;
- iv) Que, en lo relativo a la duración de la excepción, la acote temporalmente a la celebración de actos concretos, debiendo justificar expresamente la necesidad de extenderla a periodos de tres meses y por una única ocasión, debiendo tramitar en otro caso un procedimiento distinto;
- v) Que no conceda la autorización de existir en un entorno de 150 metros las dotaciones a que refiere el artículo 19.3 de la OPCAT.

De la respuesta que se reciba por parte del Ayuntamiento de Madrid se le mantendrá puntualmente informada.

Le saluda muy atentamente,



Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo