

# Derecho al silencio: el ruido en una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

autor Beltrán Gambier  
viernes, 13 de abril de 2007

Derecho al silencio: el ruido en una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Por D. Beltrán Gambier  
Abogado. ICAM  
Presidente del Comité de Derecho Administrativo de la Federación Interamericana de Abogados

1. Introducción. 2. El largo peregrinar de una ciudadana europea afectada por el ruido. 3. Alcance de la tutela del TEDH: su limitado poder jurisdiccional. 4. Situación en la que se encuentra un ciudadano frente al ruido generado por los establecimientos nocturnos.

## 1. Introducción

La reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que comentaré plantea la cuestión de la vigencia de los derechos a la vida privada y familiar y al respeto del domicilio, como derechos humanos en los términos del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEPDHLP) frente a la inactividad de un ayuntamiento español para hacer cesar los perjuicios derivados del ruido excesivo provocados a una vecina de una zona residencial de la ciudad.

Analizaré si el vigente sistema europeo de protección de los derechos humanos opera con eficacia y plenitud a los efectos de garantizar los derechos humanos contenidos en el CEPDHLP. Habré de reflexionar, también, sobre las dificultades procesales por las que atravesó Pilar Moreno Gómez –la afectada en este caso- para llegar hasta el TEDH poniendo de manifiesto, en este sentido, que no cualquier ciudadano es capaz de realizar, como lo hizo ella, el extraordinario esfuerzo de luchar por la defensa del derecho al silencio y a la tranquilidad pública.

El derecho al silencio –expresión que empleo en sentido metafórico- encuentra base real en la esfera del derecho al medio ambiente el cual, al no ser reconocido todavía en la Constitución española como un derecho fundamental, requiere para su protección de forzadas interpretaciones que lo asocien con otros derechos fundamentales que sí están expresamente reconocidos.

Si bien no siempre surgen con toda precisión algunos matices de los hechos que en los distintos estadios procesales fueron motivando el poder reaccional de la demandante en este caso, puede decirse que, en lo esencial, luchaba en defensa de su derecho a la tranquilidad y al silencio. Y lo hacía con cierta vocación de defensa del interés público al intentar combatir el deterioro ambiental de su barrio, como surge del relato de antecedentes de la STC 119/2001. El Ayuntamiento de Valencia cuestionado planteó, entre otros argumentos de defensa, que se trataba de un asunto entre vecinos y no del incumplimiento de los servicios públicos aunque habrá querido referirse, más bien, a que no se trataba del incumplimiento de la función de policía de la tranquilidad pública. Éstas y otras defensas fueron asumidas por el Gobierno español en el proceso aunque con una actitud disidente del Ministerio Fiscal.

## 2. El largo peregrinar de una ciudadana europea afectada por el ruido

La situación por la que atravesaba la demandante era públicamente conocida a partir de la promoción del recurso de amparo sobre el que recayó la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo, mediante la cual éste se había expedido sobre la posible afcción de los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por las perturbaciones ocasionadas por el ruido.

Ese proceso constitucional tuvo un doble objeto. Por un lado, el cuestionamiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de julio de 1998, que había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Pilar Moreno Gómez contra el Ayuntamiento de Valencia fundado en los perjuicios generados por los ruidos que afirmaba padecer en su domicilio. Esa sentencia habría vulnerado, a juicio de la entonces recurrente, sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la igualdad en la aplicación de la ley. Por otro lado, el cuestionamiento de la inactividad del Ayuntamiento de Valencia para evitar los perjuicios denunciados con base en la vulneración de diferentes preceptos de la CE.

El recurso fue rechazado, en lo que se refiere a la pretensión contra el Ayuntamiento de Valencia, considerándose, en lo esencial, que no se habían acreditado debidamente ni los hechos dañosos, ni el perjuicio, ni la relación de causalidad entre el nivel de ruidos denunciado y la situación de insomnio denunciada. El Tribunal Constitucional aclaró expresamente que no es su función pronunciarse acerca de la calidad de vida existente en el entorno urbano de la vivienda de Pilar Moreno Gómez y que resultaban improcedentes las alegaciones de carácter general impropias de un recurso de amparo en el que se trata de reparar el concreto menoscabo real de un derecho fundamental. En lo que se refiere a la pretensión

procesal vinculada con la actuación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el Tribunal Constitucional consideró, entre otras cuestiones –tales como la debida motivación de la sentencia-, que no se había vulnerado la tutela judicial efectiva por estar vinculados los agravios con la valoración de la prueba lo que resultaba materia impropia de esa instancia.

Frente al rechazo de ese recurso de amparo, Pilar Moreno Gómez acudió al TEDH, invocando el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que establece: “1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

Al sentenciar, el TEDH parte de la base de considerar constatado que Pilar Moreno Gómez vive en una zona en la que el alboroto nocturno es innegable y que este hecho provoca perturbaciones en su vida diaria, específicamente durante el fin de semana.

Ahora bien, el TEDH analiza si los perjuicios sonoros rebasaron el umbral mínimo de gravedad para constituir una violación del artículo 8 del CEPDHLP recordando que el Estado español hace notar que las jurisdicciones internas habían constatado que la demandante no había demostrado la intensidad de los ruidos en el interior de su domicilio. Sin embargo, el TEDH considera, y esto resulta resaltable en tanto contradice claramente la doctrina de la STC 119/2001, que la exigencia de semejante prueba en esta materia es demasiado formalista toda vez que las autoridades municipales ya habían calificado a la zona donde reside la demandante como zona acústicamente saturada. Y ello según lo que surge de la resolución municipal del 28 de junio 1986 que considera que se trata de una zona que padece de un impacto sonoro elevado que constituye una fuente de agresión importante para sus habitantes. Sigue considerando el TEDH en la misma línea argumental que el exceso de los niveles máximos de ruido ha sido comprobado en varias ocasiones por los servicios municipales.

Sentado lo anterior, el TEDH considera, nuevamente en contradicción con la doctrina sentada en la STC 119/2001, que exigir de alguien que vive en una zona acústicamente saturada, como la que vive la demandante, la prueba de lo que ya es público y notorio por la propia calificación municipal, no parece necesario. Así, durante el trámite del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el Ministerio Fiscal no estimaba necesario exigir de la demandante esta probanza y consideraba que había habido una indebida inversión de la carga de la prueba. Y continúa expresando el TEDH que a la vista de la intensidad de las molestias del ruido durante la noche y fuera de los niveles autorizados, y del hecho que esas molestias se han mantenido durante años –repárese en que no se alude a la anulación de la licencia de la discoteca-, el TEDH concluye que hay perjuicio a los derechos protegidos por el artículo 8.

El TEDH considera que el Ayuntamiento de Valencia ha adoptado en el ejercicio de sus competencias medidas en principio adecuadas, con el fin de garantizar la vigencia de los derechos en cuestión, tales como la Ordenanza municipal de ruidos y vibraciones. Sin embargo, se continúa el razonamiento entendiendo que el Ayuntamiento ha tolerado la inobservancia reiterada de esa reglamentación y también –aunque no surge claro de qué manera- ha contribuido a ello. Es por ello que estima que una reglamentación para proteger derechos garantizados sería una medida ilusoria si no fuese observada de manera constante. A mayor abundamiento, el TEDH recuerda que el CEPDHLP apunta a proteger derechos efectivos y no ilusorios o teóricos. Los hechos demuestran que la demandante ha padecido una agresión grave en su derecho al respeto del domicilio por culpa de la pasividad del Ayuntamiento de Valencia frente al alboroto nocturno.

Se trata, en definitiva, de un incumplimiento del Ayuntamiento de Valencia en su obligación de garantizar el derecho de la demandante al respeto de su domicilio y de su vida privada, generador de la violación del artículo 8 del CEPDHLP. Una vez determinado el incumplimiento de la CEPDHLP, el TEDH analiza la posibilidad de corregir la situación en el marco del artículo 41 de ese cuerpo normativo en cuanto establece que "si la Corte declara que ha habido violación de la Convención o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte contratante sólo permite borrar imperfectamente las consecuencias de esta violación, la Corte concede a la parte dañada, si ha lugar, una satisfacción equitativa". Así, teniendo en cuenta que la demandante reclama un importe en concepto de daño material, producido por el coste de instalar un sistema de doble cristalera en su habitación y una suma en concepto de daño moral, el TEDH considera que la única base a tener para otorgar una satisfacción equitativa reside en esta materia en el fracaso de las autoridades competentes en tomar las medidas razonables que eran de esperar para frenar las agresiones al derecho de la demandante a que se respete su domicilio. Al admitir la existencia de relación de causalidad entre la violación constatada y cualquier daño material que haya padecido la demandante considera que esto ha causado a la demandante un perjuicio moral además del daño material y decide, en los términos del artículo 41 del CEPDHLP, otorgar una indemnización resarcitoria de esos daños, a lo que añade una suma adicional en concepto de gastos y costas.

3. Alcance de la tutela del TEDH: su limitado poder jurisdiccional

La sentencia que comento me permite reflexionar sobre el limitado poder jurisdiccional del TEDH. Veamos. El largo peregrinar judicial de la demandante concluye con el cobro de una módica indemnización resarcitoria y con una declaración de que se ha violado su derecho a la vida privada y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (art. 8 CEPDHLP). Se trata de una sentencia declarativa de restringida proyección jurídica toda vez que el CEPDHLP no prevé la posibilidad de que

se condene al Estado español o a sus ayuntamientos a corregir la situación anómala que se verificaba –y que se puede seguir verificando- y acabó dando lugar al proceso, aunque ese efecto pueda resultar esperable frente a una sentencia del TEDH.

De este modo, no es de esperar que otros vecinos afectados por las mismas fuentes de ruido de Valencia -que no hayan colocado una protección material contra los ruidos- puedan gozar, a partir del cumplimiento de esta sentencia, de una mejor calidad del ambiente en lo que a ruidos se refiere. No se puede asegurar que la situación efectivamente se corrija. En efecto, una vez que resulte abonada la suma a que fue condenado el Estado español, bien podría suceder que el Ayuntamiento de Valencia persista en la inactividad oportunamente denunciada.

Si bien “las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes” (apartado 1, del artículo 46 del CEPDHLP) y la sentencia definitiva del Tribunal debe ser transmitida al Comité de Ministros para que vele por su ejecución (apartado 2 de esa misma norma), el hecho de que la situación que da origen al conflicto tenga lugar en una ciudad cuyo Ayuntamiento tiene competencia regulatoria y policial en la materia, complica la solución desde un punto de vista práctico.

En cambio, si la conculcación de los derechos humanos en cuestión hubiera provenido de una norma o de una omisión de la administración central española, la consecuencia de la sentencia sería distinta en virtud de la competencia que tendría esa misma administración de hacer lo necesario para cumplir con la sentencia.

4. Situación en la que se encuentra un ciudadano frente al ruido generado por los establecimientos nocturnos

Con el resultado de los distintos pronunciamientos que se fueron dictando en este caso y las pautas jurisprudenciales que aportan, resulta claro que un ciudadano que se enfrente a una situación similar a la que atravesó Pilar Moreno Gómez debe extremar los recaudos procesales para evitar que la vía administrativa y judicial resulte un camino frustrante debido a las exigencias de los tribunales tanto en lo que se refiere a los extremos probatorios –pese a la laxitud que en este punto surge de la sentencia comentada-, como en lo referido al modo de acceder a la jurisdicción.

Así, la elección de la vía procesal, el agotamiento de la vía administrativa frente a una pretensión indemnizatoria planteada frente a un ayuntamiento, la rigurosa acreditación de los hechos dañosos, el perjuicio producido y la relación de causalidad entre el excesivo nivel de ruidos y la situación que ello genere en el demandante, el punto de confluencia entre una cuestión entre vecinos y la omisión del ejercicio de la policía municipal, deben ser cuestiones, todas éstas, a examinar cuidadosamente.

De igual modo, lo resuelto por el Tribunal Constitucional en sus últimas sentencias sobre el ruido (STC 16/2004, STC 25/2004, entre otras), pese al severo cuestionamiento que ahora recibe por parte del TEDH (y en su momento por la doctrina emanada también del TEDH en el caso “López Ostra”, de 9 de diciembre de 1994) debe ser tenido en cuenta para perfilar con éxito un planteo procesal.

Cabe señalar también que aunque la doctrina proveniente del TEDH vincula al Tribunal Constitucional español en virtud del art. 10.2 de la CE, lo ahora decidido no se proyecta sobre todas las cuestiones antes señaladas y otras que se pueden presentar cuando los hechos sean total o parcialmente diferentes.

Abundaré ahora en lo que se refiere a la elección de la vía procesal por ser la más crucial de las cuestiones. El ciudadano afectado por ruidos normalmente prefiere obtener su cese y el consecuente el respeto al derecho al medio ambiente, a la obtención subsidiaria de una indemnización por daños y perjuicios, pese a que la jurisprudencia registra precedentes favorables frente a este tipo de reclamos.

Para determinar adecuadamente ese camino procesal es necesario examinar primero la naturaleza jurídica de la actividad u omisión frente a la que nos encontramos, por ejemplo, cuando los ruidos de una discoteca, de un bar o de un pub exceden los límites de intensidad legalmente tolerados o se producen en horarios no autorizados.

En este sentido, cuando se trata de una actividad regulada como es la vinculada a los bares y discotecas, estamos en el ámbito de la policía municipal, regida por el derecho administrativo y no estrictamente frente a una cuestión entre vecinos. Así, podría resultar que un ciudadano se encuentre en condiciones de demandar a su vecino porque éste toca el piano a las tres de la mañana haciendo más ruido que el permitido, o porque pone la música a volúmenes insoportables, pero no es razonable que a un vecino le resulte exigible, como lo pretendía el Ayuntamiento de Valencia en este caso, que se erija en vigilante de los horarios de una discoteca por más que ésta esté instalada en el mismo edificio y se trate, por ello, de un vecino en los términos del derecho civil. Permítaseme comparar la situación con lo que ocurre en el ámbito del derecho urbanístico: una persona puede estar edificando en contravención a la legalidad urbanística y, pese a la relación de vecindad, queda expedita para su vecino y para el resto de los ciudadanos la acción pública de urbanismo.

Los ayuntamientos deben velar por el cumplimiento de las normas ambientales que protegen el silencio y la tranquilidad públicas. Estas normas de policía pueden ser idóneas o inidóneas, pero en cualquier caso le cabe a los ayuntamientos disponer las medidas necesarias para controlar su efectivo cumplimiento. Como bien lo pone de manifiesto el TEDH, de nada sirve establecer unas pautas sobre el nivel de los ruidos si luego no existe un adecuado control por parte de los ayuntamientos, por ejemplo, en lo que se refiere a los horarios de cierre de los locales nocturnos o al cumplimiento de los niveles de ruido autorizados.

Ahora bien, aún partiendo de la base de que estamos ante un conflicto entre un ciudadano y un ayuntamiento, y yendo al terreno práctico, debo admitir que no resulta fácil obtener una tutela cautelar positiva -ya sea en el marco de una acción contencioso administrativa ordinaria o en el marco de la vía especial prevista en la Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona y en el artículo 114 de la ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa-, que tenga por objeto, por ejemplo, el efectivo cumplimiento de las normas de policía de la tranquilidad mientras se sustancia el proceso.

Por eso creo que, según sean los hechos concretos, no cabe soslayar el análisis de las acciones propias del derecho civil (ordinarias, negatorias, o interdictales) con el objeto de obtener el cese de los ruidos y/o la reparación de los

perjuicios en tanto resulten identificables los legitimados pasivos.

A estas dificultades interpretativas habrá que sumar el aporte de la Ley del Ruido (Ley 37/2003, de 17 de noviembre) –orientada por la Directiva sobre Ruido Ambiental (Directiva 2002/49/CE)-, la que, si bien se encarga de excluir expresamente de su ámbito de aplicación “las actividades domésticas o los comportamientos de vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales” (art. 2º, apartado b), contiene una amplia y moderna regulación con las técnicas propias del derecho administrativo para combatir la contaminación acústica, uno de los males de nuestro tiempo.

Señalo, finalmente, que debería considerarse la instauración de una acción pública en materia de medio ambiente, aunque con una modulación acorde con la naturaleza de los valores tutelados. También debería examinarse la posibilidad de que el TEDH dicte sentencias con un alcance más amplio que permita declarar la violación de un derecho humano y al mismo tiempo exigir el cese de la agresión o, en otro caso, el cese de la conducta omisiva. El resultado de estas reflexiones contribuiría a lograr un avance cualitativo en materia de poder reaccional y medio ambiente.