

**DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA DE ARAGÓN**

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2006, y conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2/1992, de 13 de marzo, aprobó por mayoría el siguiente

**DICTAMEN**

Con fecha 21 de noviembre de 2005 la Dirección General de Calidad Ambiental remitió a la Secretaría de este Consejo para la emisión de una opinión por parte de este Órgano sobre esta propuesta de Anteproyecto, y dentro del proceso participativo con los agentes clave del sector puesto en marcha por el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón como paso previo a su tramitación parlamentaria, un primer borrador de legislación aragonesa en materia de ruido (al que se adjuntaba como documentación un cuestionario y la Ley del Ruido estatal), y de cuyos resultados se derivaría la elaboración de un informe para su posterior presentación en una jornada pública.

Tras las sesiones de la Comisión Mixta de Protección del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos, Flora y Fauna Silvestres celebradas con fechas 23 y 28 de noviembre de 2006, en las que se incorporó nueva documentación técnica sobre esta materia, tras el estudio de los referidos textos, su debate y deliberación en las citadas reuniones, y tras considerar la pertinencia del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón para la emisión de dictamen, se acuerda:

**Emitir el siguiente Dictamen relativo al Anteproyecto de Ley de Protección contra la Contaminación Acústica de Aragón.**

La protección del medio ambiente y el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el Artículo 45 de nuestra Constitución, exigen la regulación legal de los impactos ambientales y entre otros, aquellos producidos por el ruido y las vibraciones.

La contaminación acústica es un problema ambiental de gran importancia que afecta directamente a la mayor parte de la población aragonesa. El impacto que el ruido como agente contaminante produce sobre la población, se traduce en efectos claramente nocivos que suponen un detrimento de la calidad de vida, contradiciendo el Artículo 43 de la Constitución que garantiza el Derecho a la Salud, así como otros textos de Derecho Internacional que también contemplan el ruido como agente contaminante.

La problemática ambiental del ruido y las vibraciones ha sido infravalorada hasta hace poco tiempo, no habiéndose articulado las herramientas legales necesarias para su control y disminución. A este respecto, el presente Borrador de Ley que se desarrolla en el marco competencial establecido en el Artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía sobre “normas

*adicionales de protección del medio ambiente*”, supone un paso fundamental para la lucha contra el ruido, y es por ello por lo que este Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón se congratula del interés manifestado por el Departamento de Medio Ambiente y por su desarrollo mediante una norma con rango de Ley.

Este Consejo, considerando los contenidos del Borrador de Ley y la filosofía general en la que se desarrolla, valora positivamente el presente documento, considerando que la presente norma deberá servir para armonizar el normal desarrollo de las actividades socioeconómicas, particularmente las propias de las grandes poblaciones, con el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad individual, tanto en lo referente a los niveles de ruido exteriores como a los interiores.

Entrando en un análisis más particular sobre los contenidos del documento cabe hacer las siguientes apreciaciones:

### **Consideración general**

Respecto al **proceso participativo** llevado a cabo en el desarrollo de este Anteproyecto de Ley, este Consejo considera muy positivo el amplio proceso iniciado a través de encuestas, dando la palabra a numerosas entidades y grupos sociales y también al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón. No obstante, cabe señalar que tras este proceso no se ha procedido a someter a información pública el nuevo documento modificado con los resultados del proceso de participación social, por lo que determinadas entidades no han podido tener la opción de remitir nuevas aportaciones o sugerencias al borrador final, sino a través de este Consejo que, por otro lado, agrupa a la mayor parte de las entidades y organizaciones sociales de nuestra Comunidad.

### **Sobre el articulado**

Respecto a los **Artículos 4 y 5 Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y competencias de los municipios** respectivamente, cabe señalar que dichas competencias no quedan claramente definidas. Este Consejo considera que hay que tener en cuenta que no todos los ayuntamientos ni todas las comarcas disponen en la actualidad de medios técnicos, económicos y humanos suficientes para asumir las competencias asignadas por el texto. En todo caso, parece oportuno que se realicen las diferenciaciones precisas en función del número de habitantes de los municipios.

Por otro lado, el anteproyecto de ley debería evitar que se generen problemas en la aplicación de la presente normativa por parte de los ayuntamientos y/o las comarcas, y para ello debería proponer y definir de forma adecuada las herramientas precisas.

Con relación a los **Artículos 6 Competencias de las Comarcas, 7 Ordenanzas municipales y 8 Delegación de Competencias** este Consejo considera que la imposibilidad de asumir competencias por parte de los municipios con menor número de habitantes, puede

justificar como adecuada la delegación de competencias en las comarcas por parte de los ayuntamientos “*cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.3 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón. No obstante, las comarcas deberán tener la capacidad suficiente para asumirlas y por tanto disponer de medios los técnicos y humanos necesarios. Sin embargo, la delegación de competencias en las comarcas no debe suponer falta de control y seguimiento del tema de ruido por parte de los municipios que se acojan a este instrumento.

Respecto al **Artículo 10 Información**, cabe señalar que el punto 3 remite a la Ley 38/1995, cuando debería remitirse a normas como el Convenio de Aarhus y a Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de Acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora al ordenamiento jurídico interno las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

Por otro lado, si bien el apartado 1 señala que las administraciones competentes informarán sobre la aprobación de los planes de ruido, previamente a la aprobación final de los mapas de ruido, este Consejo considera que se debería proporcionar un periodo de información pública adecuado para que los ciudadanos puedan tener previamente conocimiento de los mismos.

**Respecto al Artículo 11. Tipos de áreas acústicas**, punto 2a. este Consejo considera que las áreas naturales a las que se refiere el texto se pueden identificar como las incluidas en la Red Natural de Aragón, reguladas por la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, por la que se crea la Red Natural de Aragón.

Por otro lado, en el punto 2c de este mismo artículo se podría añadir, a las áreas de alta sensibilidad acústica, las zonas recreativas relacionadas con parques y jardines del interior de los núcleos urbanos.

De igual forma, este Consejo considera que a los tipos de áreas acústicas descritas, deberían añadirse otros supuestos (tomando por ejemplo como referencia la Ordenanza Municipal de Huesca en esta materia que tiene en cuenta más actividades o la del Ayuntamiento de Zaragoza que contempla la particularidad de las zonas E del PGOU).

Por último, este Órgano recomienda que para el establecimiento y delimitación de un sector del territorio como de un tipo de área acústica determinada, se definan criterios y directrices concretas para cada tipología de zona acústica (qué tipo de espacios se pueden incluir, con qué usos, qué criterios se emplean en casos como zonas de transición, zonas con coexistencia de usos, zonas de espacio reducido, zonas fragmentadas,...).

Con relación a los **Artículos 12 y 13 Índices acústicos y Métodos de evaluación e instrumentos de medida** respectivamente, cabe señalar que los métodos de medida y los índices que se definen son diferentes de los establecidos en las Ordenanzas Municipales actuales, lo que previsiblemente generará problemas de adaptación legal. Por ello, deberían

unificarse los métodos de medida de los niveles empleados o, en su caso, incluir tablas de conversión de los niveles, para facilitar los cálculos y mediciones a realizar.

Con relación al **Artículo 15. Emisores acústicos**, donde se incluyen en el punto c las aeronaves, cabe señalar que el actual tráfico de aviones civiles y militares hacia el aeropuerto de Zaragoza, discurre muy cerca de las urbanizaciones actuales y proyectadas de Valdespartera, Arco Sur y Montecanal, generándose una situación de contaminación acústica que afecta a un importante volumen de población. A este respecto, los instrumentos de planificación urbanística deberían considerar los pasillos aéreos y otras fuentes potenciales de contaminación acústica a la hora de planificar este tipo de usos residenciales o de servicios. Además, estas zonas se incluyen en el **Artículo 18.2** como zonas de servidumbre acústica. De esta forma parece oportuno sugerir que los **mapas de ruido** regulados en el **Artículo 20**, donde se delimitan las zonas de servidumbre, tengan, para algunas cuestiones, carácter vinculante y, en consecuencia, sean de obligado cumplimiento para el planeamiento urbanístico.

A este respecto, cabría añadir en el **Artículo 18.3**: "...y las zonas de servidumbre se deberán incluir en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico de los nuevos desarrollos urbanísticos".

Por otro lado, este Consejo considera que se podrían considerar otros focos emisores como:

- La propia vía pública como un foco generador de ruido: tráfico, aglomeraciones de personas, servicios municipales, avisadores acústicos y alarmas, carga y descarga,...
- Animales domésticos en el interior y exterior de viviendas.
- Focos establecidos en el interior de viviendas (electrodomésticos, aparatos de aire acondicionado,...).

En general, respecto al **Artículo 18, Zonas de servidumbre acústica y al Artículo 19 Servidumbres acústicas de infraestructuras estatales**, este Consejo hace una valoración muy positiva de estas herramientas para el desarrollo y planificación de infraestructuras. Sin embargo, debería matizarse el grado de delimitación de la servidumbre, así como la vigencia de la misma.

De igual forma, se deberían definir más claramente las actuaciones a seguir en el caso de infraestructuras ya creadas y viviendas ya realizadas. También se deberían definir más claramente los casos en los que se pueden o deben aplicar las servidumbres y establecer unos criterios objetivos y uniformes para todos los supuestos.

Con relación al **Artículo 20 Mapas de ruido**, este Consejo considera que los mapas de ruido deberían aplicarse a municipios de más de 10.000 habitantes y no de 20.000 tal y como aparece en el punto 3 de este artículo, sobre todo considerando que las ciudades y pueblos de Aragón, a excepción de las tres capitales de provincia, tienen menos de 20.000 habitantes.

Para esta cuestión quizás se debería aportar la colaboración técnica y económica necesaria desde la Administración Autonómica.

Respecto al **Artículo 23. Sensibilización y formación**, este Consejo considera la conveniencia de dar más peso e importancia en el documento a la **prevención, sensibilización y formación** y, en particular, a la **educación ambiental**, como líneas prioritarias de actuación para moderar los comportamientos de las personas y favorecer un uso más racional y respetuoso con el medio ambiente de los elementos y agentes emisores de ruido. La sensibilización medioambiental relacionada con los aspectos cívicos y de salud debe ser un punto prioritario para mejorar la situación del ruido en Aragón.

En este sentido, los objetivos de este Anteproyecto de Ley podrían tener en consideración los planteamientos de la “Estrategia Aragonesa de Educación Ambiental” (EAREA), y dar mayor peso a los programas educativos sobre la prevención de la contaminación acústica y vibratoria. De igual forma, se podría elaborar un catálogo de buenas prácticas ciudadanas relativas al ruido.

Respecto al **Artículo 25 Reservas paisajes sonoros de la Red Natural de Aragón. Reservas de sonidos de origen natural**, este Consejo considera que este apartado se podría completar con la posibilidad de delimitar zonas silenciosas dentro de las ciudades, en superficies de parques, a modo de “islas de silencio”, aisladas convenientemente de los agentes emisores de ruidos.

De igual forma, debería mejorarse y concretarse la redacción de este artículo ya que no está excesivamente claro si el artículo se refiere a los espacios naturales (en este caso en el desarrollo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales debería recogerse las especificaciones de este artículo), o si esta figura ya está incluida en las Zonas de Protección Acústica Especial.

También este Consejo considera que debería concretarse con más detalle cómo llevar a la práctica esta medida, debiéndose desarrollar este artículo y establecer criterios objetivos.

De igual modo, parece necesaria la coordinación con los municipios y comarcas que puedan estar afectadas, ya que la competencia sobre la declaración recae en la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, se debería contar con un trámite de audiencia de los municipios a la hora de proponer o aprobar la reserva.

Por otro lado, se considera que en el apartado 26.2.a sería conveniente cambiar el término “tecnologías” por “técnicas”.

Respecto a los **Artículos 33 a 36 que comprenden la Sección 1ª Planes de acción en materia de contaminación acústica, del Capítulo III**, este Consejo considera positiva la realización de estos planes de acción, recomendando no obstante que haya un mayor desarrollo reglamentario al respecto, especificando el alcance, dotación económica,

metodología para desarrollarlo, etc. De igual forma parece necesario conocer las disposiciones que se establecen en el desarrollo reglamentario nacional para conocer los requisitos de éstos.

**Con relación al Artículo 33 Disposiciones generales**, punto 2, se señala que los planes de acción se remitirán al Departamento de Medio Ambiente, pero no se indica a qué efecto, y si éste debe informar, revisar o aprobar estos Planes.

Respecto a los **Artículos del 37 al 39, sobre las Zonas de Protección Acústica Especial, las Zonas de Situación Acústica Especial y las Zonas Saturadas** respectivamente, cabe añadir, para evitar problemas de interpretación por parte de las empresas instaladas en el término municipal de Zaragoza, la pertinencia de incluir en la regulación las zonas que establece esta ordenanza (en concreto añadir zona E).

Sobre el **Artículo 40 las entidades de Evaluación Acústica**, se debe señalar que la Administración Autonómica será la competente en materia de control, pudiendo delegar la emisión de informes, comprobaciones, estudios y certificaciones en Entidades de Control reconocidas. Además, se debería considerar la posibilidad de acreditación del propio personal de las empresas que reúnan los requisitos que se establezcan reglamentariamente para poder realizar autocontrol. Para ello habría que definir en qué situaciones es necesario que las mediciones las realice una entidad acreditada. No se puede olvidar en estos requisitos de control, que la participación de una OCA, siempre conlleva un coste importante en cada intervención.

Por otro lado, la acreditación de las entidades debería ser supervisada por el Estado y ser común para todas las Comunidades, pero la autorización para ejercer la actividad y el control de la misma debería recaer en la Administración Autonómica.

Este Consejo considera que la Administración competente deberá velar mediante el desarrollo reglamentario para que los técnicos de las empresas que puedan realizar autocontrol y las entidades de control tengan la capacidad técnica adecuada. Deberá asegurar la implantación de sistemas de control que aseguren la correcta aplicación de métodos y procedimientos de evaluación establecidos en la reglamentación, así como de las recomendaciones y guías de buenas prácticas para la realización de las evaluaciones acústicas, incluyendo la certificación de los técnicos y de los procesos de evaluación que debería estar claramente definida.

Respecto al **Artículo 42 Ejercicio de la actividad de inspección**, este Consejo señala que en el apartado 42.4 (precintado de la instalación tras la inspección), sería aconsejable agilizar el procedimiento administrativo y valorar la reducción del tiempo de precintado. Hay que considerar que la inactividad puede provocar un grave impacto en las empresas que tienen sistemas de producción con arranques costosos, máxime si el motivo del incremento en dB(A) se elimina o si el procedimiento sancionador se desestima.

De igual forma, se debería clarificar la redacción, puesto que trata por igual e impone la misma sanción a quien excede en más de 10 dB(A) y a los que poseen instalaciones que

puedan estar no amparadas por la licencia. El incumplimiento de los requisitos de las licencias ya conlleva de por sí sus propias sanciones. Habría que añadir “incumplimiento de las condiciones establecidas en materia de contaminación acústica en las autorizaciones o licencias”.

Sobre los **Artículos 43 al 45 Clasificación de las infracciones, Sanciones y Criterios de graduación de las sanciones**, respectivamente, este Consejo considera que la diferencia entre el hecho de que la sanción se considere como grave o muy grave se basa en un concepto jurídico indeterminado (daños a las personas o el medio ambiente). Debería tipificarse de una forma más concreta para evitar ambigüedades y establecer criterios más claros.

Hay que contemplar que las sanciones excesivamente estrictas y previsiblemente incumplibles, además de influir en un incremento alto de costes en el tejido empresarial, puede llevar a situaciones de incumplimiento sistemático no deseable bajo ningún aspecto. El estudio de los niveles actuales de ruido, la posibilidad técnica y económica de unos niveles óptimos y accesibles, que conlleven a una reducción progresiva en el tiempo que se estime conveniente, contribuirá sin lugar a dudas a una mejora realista y sostenible de la calidad de vida del ciudadano.

En el **Artículo 48 Tratamiento de las infracciones en las Ordenanzas Municipales**, punto 1.a), se contemplan los “comportamientos” como acciones que provocan impactos acústicos sancionables. Sin embargo, no se establecen medidas concretas que puedan moderar estos comportamientos o actitudes de las personas. De igual forma, -aunque se señale entre las competencias de la Comunidad Autónoma el fomento de programas de formación técnica y educación ambiental en materia de contaminación por ruido y vibraciones (Artículo 4. punto 2.k.)-, se debería de desarrollar un capítulo específico de educación ciudadana orientado al ruido y a las vibraciones.

Por otro lado, cabe resaltar la necesidad de intensificar las líneas preventivas, haciendo más hincapié en las medidas de fomento del uso de transporte público y en la adaptación de las vías urbanas a nuevos modos de transporte menos contaminantes, primando la presencia de carriles para bicicletas, taxis y autobuses y complementando estas iniciativas con medidas de educación vial.

Sobre la **Disposición Adicional Primera** apuntar que el término “podrán” debería sustituirse por “deberán” cuando se hace referencia a fomentar la prevención de la contaminación acústica y a la promoción de procedimientos y tecnologías de reducción de la contaminación e investigación en estos temas.

Sobre la **Disposición Adicional Segunda** parece aconsejable establecer de forma más clara los criterios de contratación (mobiliario urbano, contenedores, camiones de la basura, maquinaria de obras públicas, etc.).

Respecto a la **Disposición Transitoria Primera** este Consejo quiere señalar que el plazo para adaptar la normativa municipal a lo dispuesto por el documento legislativo debería

estar condicionado al desarrollo reglamentario y al de la posible futura ordenanza modelo que se menciona en el texto.

En relación al **Anexo 1** hay que señalar que la definición de ruido puede dar lugar a problemas de interpretación que, con posterioridad, impliquen dificultades de aplicación. Deberían estar acordes estas definiciones con la definida en la normativa estatal. De igual forma, tal y como aparece en otras normas, parece recomendable que las definiciones se contemplen en los primeros artículos de modo que los conceptos sobre los que se va a regular queden definidos previamente a su lectura.

---

**Voto particular emitido por el la Sra. Dña. M<sup>a</sup> Pilar Gómez López, en el plazo y forma correctas según queda regulado en el Capítulo III del Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo de Protección de la Naturaleza en Aragón.**

“La Consejera Dña. M<sup>a</sup> Pilar Gómez López emitió su voto negativo al presente dictamen por no incluir la siguiente propuesta, recogida literalmente en la siguiente exposición:

La Consejera Dña. M<sup>a</sup> Pilar Gómez López propone añadir a continuación del primer párrafo con respecto al Artículo 40, sobre las entidades de evaluación acústica lo siguiente:

*"Del mismo modo, se podría considerar la elaboración de un registro de técnicos especialistas en este tipo de evaluaciones, que cumpliendo los requisitos que reglamentariamente se establezcan, puedan realizar estas actuaciones o parte de las mismas. Habrá que diferenciar claramente cuando sería imprescindible que actuara una entidad de control reconocida y en qué aspectos y momentos actuar técnicos competentes de este registro.*

*Contemplar esta posibilidad supone facilitar a municipios pequeños y comarcas, agilidad y cercanía a la hora de realizar actuaciones en zonas alejadas de los grandes núcleos de población."*

---

Lo que con el V<sup>o</sup> B<sup>o</sup> del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza a 21 de diciembre de 2006, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, **CERTIFICO:**

V<sup>o</sup>B<sup>o</sup>

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO DEL CONSEJO

Fdo. Joaquín Guerrero Peyrona

Fdo. Raúl Alberto Velasco Gómez