

por la Red de Atención a la Infancia de la UE y señalados en el apartado anterior.

3. Conclusiones y propuestas

- 3.1. Los servicios de atención a las necesidades de la infancia, además de perseguir los objetivos pedagógicos fijados en el actual sistema educativo, debe procurar la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares derivadas de la nueva organización social.
- 3.2. En consecuencia, la atención educativa que se diseñe para los niños y niñas en edad temprana, debe complementarse con otros servicios comunitarios que, bien desde los propios centros escolares, o bien desde nuevas experiencias, den respuesta a las necesidades de padres y madres con responsabilidades laborales.
- 3.3. Este último tipo de servicios para la infancia, de carácter complementario, debe extenderse a todos los niveles educativos en los que se detecte esta necesidad de conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales de miembros de la comunidad escolar, no debiendo limitarse, por tanto, únicamente a la etapa educativa de educación infantil entre cero y seis años.
- 3.4. Esta visión global de atención a las necesidades de la infancia debe tenerse presente en todas y cada una de las estrategias concretas de actuación, tales como la programación de necesidades, la adecuación de recursos humanos y materiales, los sistemas de financiación, etc.
- 3.5. Ello implica, a su vez, un esfuerzo de coordinación y de acción conjunta de todas las administraciones y agentes sociales interesados en la atención a la infancia. Así, si bien es cierto que la Administración educativa debe liderar el proceso de implantación de una red de centros de educación infantil que dé respuesta a la demanda escolar existente, las demás administraciones competentes, así como los agentes sociales interesados en la materia, pueden y deben realizar importantes aportaciones, no sólo en el área estrictamente educativa, sino, sobre todo, en esta nueva área de servicios complementarios, aún sin explorar de manera suficiente.

7.5. SOBRE EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PRODUCIDA POR LOS EQUIPOS MUSICALES INSTALADOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE HOSTELERÍA

Esta institución ha venido constatando en los informes que anualmente ha presentado ante el Parlamento Vasco un número importante de denuncias referentes a la contaminación acústica producida por las actividades urbanas

clasificadas, principalmente establecimientos de hostelería, como bares, pubs, disco bares, salas de fiestas, etc., situados en las plantas bajas de edificios residenciales.

Generalmente, estas denuncias responden a un mismo modelo, esto es, los vecinos denuncian las molestias de ruidos que padecen por el irregular funcionamiento de los establecimientos públicos. Estos perturban el medio ambiente sonoro, lo cual incide negativamente sobre su salud y afecta a la tranquilidad de su hogar.

Los vecinos se dirigen a esta institución para exponer sus quejas contra este tipo de actividades cuando se encuentran hastiados de padecer durante largo tiempo esas molestias, y, al mismo tiempo, decepcionados por la inhibición de las autoridades municipales por la falta de adopción de medidas concretas para solucionar estos problemas.

En el informe correspondiente al año 1991, esta institución dictó una recomendación general sobre esta cuestión, en la que se realizó, tal como indica su título, una «Aproximación jurídica a la problemática de los ruidos en los establecimientos públicos». Se abordó la problemática desde el punto de vista de las tres partes implicadas en el conflicto. Así, los problemas causados por la contaminación acústica eran objeto de una exposición, tanto desde la perspectiva de las afecciones a los derechos de los vecinos, como desde la problemática de los titulares de los establecimientos, y también en función de la actuación administrativa.

A su vez, se recogía un amplio estudio del régimen jurídico aplicable, en el que se incluía el aspecto del reparto competencial entre las distintas administraciones públicas en la materia, así como una relación de sentencias, algunas ya conocidas. Consideramos que esas sentencias podrían servir de ayuda a algunas administraciones en el ejercicio, sobre todo, de sus facultades sancionadoras, y resolver los vacíos y las lagunas legales que ofrece la actual normativa reguladora de las actividades clasificadas.

En el capítulo de conclusiones, a modo de reflexión, se formularon una serie de recomendaciones para abordar el problema de la contaminación acústica, apostando por que las actuaciones administrativas se llevaran a cabo desde el nivel de acción institucional más adecuado a la propia naturaleza de la cuestión. Dado que es un fenómeno que se expresa fundamentalmente en el ámbito de la ciudad, se estimó que deberían ser los ayuntamientos quienes asumieran una mayor parcela de competencia y consiguiente responsabilidad, asumiendo, como uno de sus criterios y objetivos, que en los planes de ordenación urbana se contemplara la disminución de la contaminación acústica de las ciudades.

Por último, teniendo en cuenta que era necesaria la aplicación y actualización de la normativa técnica y procedimental referente a estas actividades clasificadas, se instó a las instituciones de la Comunidad Autónoma, Gobierno Vasco y Parlamento Vasco, como titulares de la competencia normativa, a que abordaran la regulación de los establecimientos públicos y de la contaminación acústica, y se consideró, a tal efecto, que el instrumento jurídico utilizado podría basarse en una ley de actividades clasificadas que se complementara, a su vez, con una

normativa reglamentaria en la que se regulara ampliamente el problema de la contaminación acústica.

Pese a esta recomendación, las instituciones competentes no se han decidido a intervenir en la regulación de la problemática de la contaminación acústica desde una perspectiva global, por lo que en la presente recomendación quere- mos incidir en algunas situaciones que podríamos calificar como irregulares, y que hemos ido constatando en la tramitación de los expedientes de queja relacio- nados con los problemas que se derivan del funcionamiento de los estableci- mientos públicos hosteleros, y, en concreto, con la incorrecta o abusiva utiliza- ción de los equipos musicales de este tipo de locales.

A este respecto, podemos indicar que las molestias sonoras que se produ- cen por el irregular funcionamiento de estas actividades tienen su causa, funda- mentalmente, en el incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico, las cuales figuran como condición en la licencia de actividad del estable- cimiento.

Así, los departamentos de Medio Ambiente de las diputaciones forales cali- fican estas actividades, o bien los propios ayuntamientos que tienen asumida esta competencia, y a tal efecto, establecen la obligación de insonorizar el local para que no se sobrepasen los decibelios máximos permitidos por la normativa vigente, límite que será variable según el tipo de actividad de que se trate. A su vez, el artículo 34 del RAMINP, prevé que no puede comenzar a ejercerse la actividad sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcio- nario técnico competente, para determinar si la actividad se ajusta a las medidas correctoras impuestas en la licencia de instalación. Ello no obstante, hemos po- dido constatar en esta institución que en muchas ocasiones se procede a la aper- tura de estos establecimientos sin que se haya realizado la preceptiva inspección, pudiendo determinarse con posterioridad, ante las denuncias promovidas por los vecinos colindantes, las consiguientes perturbaciones que determinan la falta de adecuación de estos locales a las medidas correctoras de aislamiento acústico impuestas en la licencia de instalación.

Muchos ayuntamientos suelen infravalorar las funciones de inspección y control de los establecimientos públicos y, con frecuencia, no les prestan la debi- da atención, ni les dedican los medios materiales y humanos que su correcta gestión necesita. Sin embargo, hemos de señalar que las últimas tendencias apun- tan hacia una postura más favorable, como consecuencia de que poco a poco se van incrementando las actuaciones de las corporaciones locales en este campo.

Cuando se comprueba que el aislamiento acústico de los establecimientos no se ajusta a la licencia de instalación concedida, para subsanar dicha irregularidad, tal como dispone el artículo 36 del RAMINP, los ayuntamientos deben exigir a los titulares de estas actividades que corrijan las deficiencias comproba- das y procedan a la insonorización del local, en un plazo no inferior a un mes ni superior a seis meses.

A pesar de ello, se puede constatar que no es tarea fácil el control sobre aquellos establecimientos hosteleros en los que, si bien se verifica que la insonorización del local es adecuada, se siguen produciendo perturbaciones

sonoras que afectan a las viviendas colindantes. Y sobre este aspecto queremos incidir en esta recomendación.

En estos casos ha quedado comprobado que los ruidos están directamente relacionados con la potencia de los equipos musicales, y que el problema depende más de la actitud de la persona que manipula los mandos del equipo musical que de la insonorización de que disponga el local. En este sentido, se puede afirmar que, aun cuando el establecimiento disponga del aislamiento acústico exigido en la licencia de instalación, si el equipo musical es utilizado por encima del nivel sonoro de emisión que puede soportar el local, lógicamente se sobrepasa el límite sonoro máximo permitido, derivándose las consiguientes molestias a los vecinos colindantes al local.

Ello no obstante, para evitar que los titulares de los establecimientos puedan manipular los referidos equipos musicales, el artículo 3.2.4. del capítulo 1, sección 1ª del Decreto 171/85, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en suelo urbano residencial, prevé que:

«En actividades cuyos aparatos musicales sean radios, televisión e hilo musical será obligada la presentación de un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 75 dB(A) en cualquier punto del local, cuyo anclaje sonoro se efectuará a ese mismo nivel en evitación de disponer de doble puerta en el local. Las actividades que posean aparatos musicales diferentes a los anteriores para cálculo del proyecto de insonorización utilizarán como mínimo 90 dB(A) en el interior del local.»

A su vez, el artículo 3.2.4. del Capítulo 2, Sección 1ª de dicha norma, aplicable a actividades de pubs, discobares, salas de fiestas, etc., establece que:

«La presentación de un proyecto de insonorización con sus cálculos correspondientes a 100 dB(A) en discotecas y similares y 90 dB(A) en pub y similares en cualquier punto del local cuyo anclaje sonoro se efectuará a ese mismo nivel.»

En este sentido, cabe interpretar, en virtud de lo dispuesto en los citados preceptos, que, salvo en aquellos supuestos en los que sean establecimientos que dispongan de radio, televisión e hilo musical y, a tal efecto, tengan instalada la correspondiente doble puerta, será exigible el anclaje del equipo musical mediante el pertinente limitador de potencia.

Sobre este particular, analizando las distintas ordenanzas municipales reguladoras de establecimientos públicos y actividades recreativas que los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma han ido aprobando en estos últimos años, hemos podido comprobar que la mayoría de ellas establecen como medida correctora de obligado cumplimiento la instalación de limitadores de potencia en los equipos musicales que dispongan los establecimientos de hostelería.

A modo de ejemplo, y por resultar clarificadora en este sentido, podemos traer a colación el artículo 8.2.1., sobre el control de las fuentes sonoras, de la

Ordenanza Municipal Reguladora de Establecimientos de Hostelería y Asimilados de Lekeitio (BOB nº 301, de 31 de diciembre de 1992), que señala que:

«Para garantizar los niveles sonoros que emiten las diferentes fuentes sonoras, toda actividad que posea en su instalación aparatos musicales de megafonía, audiovisuales, etc., deberá previamente a la obtención de la licencia de Apertura, certificar el Aislamiento Global por Frecuencias, según Norma U.N.E. 74-080-84 (parte 4), del sistema de precinto o enclavamiento instalado en cada fuente sonora y el nivel sonoro medido en nivel continuo equivalente Leq., en 1 minuto, debiendo ser visado el Certificado por Técnico competente.

Los Servicios Técnicos Municipales tendrán capacidad para aceptar o denegar los sistemas de control de nivel que incorpore cada actividad, pudiendo aceptarse de dos tipos:

- *Mecánicos*
- *Electrónicos.*

Cuando se apruebe cualquiera de estos sistemas se deberá justificar el procedimiento y contrastado del precinto, reservándose los citados Servicios Técnicos el derecho de intervención y verificación del funcionamiento de las citadas unidades.»

Asimismo, el artículo 10 de la Ordenanza Municipal reguladora de la instalación de establecimientos públicos destinados a actividades de bares, cafeterías y similares de Deba (BOG Nº 41, de 3 de marzo de 1993), prevé *«el anclaje de manera eficaz»*, de cualquier sistema de reproducción de audio, para que con los mandos de volumen al máximo no generen dentro del local un nivel de ruido, que depende en cada caso del grupo al que pertenezca el establecimiento, indicándose que se procederá al precinto de dicho anclaje por funcionarios municipales.

Si bien de la interpretación que se realizaba sobre este particular de los preceptos contemplados en el Decreto 171/85, de 11 de junio, del Gobierno Vasco, se puede entender que debe ser exigida la instalación del anclaje de los equipos musicales como medida correctora en la licencia de actividad, y así lo recogen, como anteriormente hemos citado algunas de las ordenanzas municipales, hay, sin embargo, ayuntamientos que en sus ordenanzas establecen la necesidad del anclaje de los equipos musicales sujeta a discrecionalidad técnica, como es el caso la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente de Bilbao (BOB Nº 267, de 19 de noviembre de 1992), o la Ordenanza Municipal de ruidos y vibraciones de Getxo (BOB, Nº 159, de 11 de junio de 1992).

Ello sin embargo, se ha podido comprobar que prácticamente la totalidad de los ayuntamientos, están exigiendo en la actualidad el anclaje o precinto de los equipos musicales, mediante la instalación de los correspondientes limitadores de potencia, bien como medida correctora impuesta en la licencia de instalación, o bien como medida sancionadora tras haberse constatado que los ruidos que se transmiten a las viviendas colindantes traen su causa en el uso inadecuado de los equipos musicales.

Sobre este particular, el Ararteko quiere recordar el importante papel que juegan las ordenanzas municipales en esta materia, dada la escasa normativa técnica que existe a este respecto. A través de la regulación en las mismas de los procedimientos de medición acústica, de la definición de los conceptos y unidades de medidas acústicas y de vibraciones, del contenido de los proyectos de insonorización que los titulares deben presentar en la solicitud de la licencia, e introduciendo limitaciones y nuevas exigencias, se garantiza la protección de los ciudadanos ante las posibles afecciones negativas que pudieran derivarse del incumplimiento de su previsiones.

No queremos dejar de mencionar, a tal efecto, que hemos tenido conocimiento de que en la actualidad en algunos municipios del Estado se está exigiendo la instalación de un sistema sonográfico en los equipos musicales instalados en aquellas actividades de funcionamiento nocturno que permite determinar con un mayor rigor las posibles irregularidades que pudieran derivarse del funcionamiento de este tipo de establecimientos, y que, a su vez, complementa y facilita la labor de control e inspección de los ruidos que se transmiten de los mismos.

En este sentido, en el borrador de la Ordenanza que regula la emisión y recepción en el municipio de Donostia/San Sebastián, que nos ha sido facilitado por la referida corporación municipal, hemos podido comprobar que se incorpora la exigencia de dicha medida y con carácter de obligatoriedad. Por considerarlo de interés, pasamos a transcribir el precepto que recoge la necesidad de la instalación del sistema sonográfico, así como las condiciones mínimas que el mismo ha de reunir:

- «1- *Al objeto de dotar de mayor eficacia a las labores de inspección y control de las actividades con equipo musical y funcionamiento nocturno, se establece la obligatoriedad de instalar en las mismas un sistema de registro sonográfico que permita obtener, a posteriori, datos sobre el funcionamiento de la actividad en un período mínimo de quince días. El sistema podrá estar integrado o no en el anclaje o limitación utilizado.*
- 2- *El sistema deberá reunir las condiciones mínimas siguientes:*
 - *Registrar y almacenar el período de funcionamiento ruidoso de la actividad, señalando fecha y hora de inicio y final, nivel equivalente a 1 minuto máximo de período y la hora a la que éste se produce, y por último los niveles equivalentes medios de la sesión.*
 - *Registrar y almacenar los períodos de funcionamiento de las fuentes sonoras, con indicación de fecha y hora de encendido y apagado, así como el rendimiento energético del sistema de reproducción sonora, al objeto de poder comprobar su correcta actuación.*
 - *Conservar la información de los apartados anteriores durante un período de tiempo determinado, con el fin de permitir una inspección a posteriori.*

- *Disponer de un sistema que permita a los servicios técnicos municipales o entidad delegada realizar la captura de la citada información de forma que pueda ser trasladada a los sistemas informáticos del servicio de inspección para su análisis y evaluación, permitiendo su impresión. Esta captura de datos no ha de ser destructiva, ni ha de permitir la manipulación de los mismos.*
- *Por último, el sistema deberá disponer de los elementos de protección necesarios que eviten la manipulación del 'setup', realizándose ésta mediante llaves electrónicas o claves de acceso.»*

Si bien, efectivamente, esta medida actualmente está en fase experimental, consideramos acertado que a través de las ordenanzas municipales se vayan introduciendo nuevos sistemas de control que permitan dar una mayor objetividad a las propias resoluciones administrativas y garantizar el cumplimiento de sus previsiones.

Una vez constatada la importancia de las ordenanzas en esta materia, retomando la problemática inicialmente planteada, podríamos significar que las molestias de ruidos que se derivan del funcionamiento de las actividades clasificadas a los vecinos afectados quedarían solventadas siempre y cuando se comprobara que el aislamiento acústico de las mismas es la adecuada, y se verificara que las fuentes susceptibles de producir sonoridad están debidamente anclados.

Ello no obstante, los técnicos especialistas en la materia coinciden en señalar que los limitadores de potencia que actualmente existen en el mercado pueden ser fácilmente manipulables. Asimismo, en la tramitación de los expedientes de queja, hemos podido comprobar que la picaresca de los titulares de los establecimientos de hostelería va más allá, ya que en ocasiones han llegado a sustituir el equipo musical debidamente anclado o precintado.

En estos casos, para comprobar que, efectivamente, se está produciendo una irregularidad en el funcionamiento de la actividad, es determinante que en ese momento los vecinos afectados lo denuncien y se gire la pertinente visita de inspección.

En las tres capitales de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma las mediciones sonoras son practicadas por el Cuerpo de la Policía Local y, en concreto, en Donostia/San Sebastián hay una unidad específica que se denomina UCOM, dependiente de la Guardia Municipal, que se encarga de realizar estas inspecciones, de carácter urgente, durante las 24 horas del día.

Si bien en la mayoría de las ordenanzas municipales reguladoras de la instalación de establecimientos públicos se garantiza la realización «en todo momento» de cuantas inspecciones se estimen necesarias para asegurar el cumplimiento de las mismas, estableciendo a tal efecto que procederán al control de ruidos los agentes de la Policía Municipal preparados para este fin, ¿qué sucede en aquellos municipios, donde a pesar de que se prevé, reglamentariamente, la posibilidad de efectuar estas inspecciones, la Policía Municipal cesa en sus funciones a partir de las 22 horas, y el ayuntamiento no tiene prevista ninguna

unidad técnica que pueda realizar estas mediciones sonoras en horario nocturno?

En numerosas ocasiones desde esta institución hemos indicado a los vecinos que se encuentran ante este tipo de situaciones que, en el momento en el se producen los hechos susceptibles de denuncia, lo pongan en conocimiento de la autoridad local, con objeto de que pueda efectuarse *in situ* la preceptiva medición sonora. A tal efecto, los ciudadanos afectados nos señalan que la Policía Municipal no responde a sus llamadas y que, puestos en contacto con la Comisaría de la Ertzaintza, se les informa de que este tipo de inspecciones no son de su competencia, sino que dicha facultad de control le corresponde a la autoridad local.

Efectivamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, las entidades locales pueden solicitar del Departamento de Interior la asistencia de la Ertzaintza en aquellas funciones de naturaleza estrictamente policial, y en aquellas que fueran servicios de su competencia, la colaboración, que en ningún caso puede tener carácter permanente. Por lo tanto, queda claro que quien debe asumir la facultad inspectora y de control del funcionamiento de estas actividades son las corporaciones locales.

Basta recordar que los establecimientos públicos son actividades sujetas a licencia municipal y, consecuentemente, no debe entenderse agotada la intervención municipal en el momento de la puesta en funcionamiento de la actividad, sino que estos establecimientos deben ser objeto de la vigilancia e inspección permanente por parte de la autoridad local hasta su eventual cierre. Esto permitirá un reexamen continuo del cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, y se garantizará de esta forma la protección de los ciudadanos ante las posibles perturbaciones y agresiones medioambientales que pudieran derivarse del incorrecto funcionamiento de estas actividades.

En definitiva, los municipios deben asumir que, de conformidad a la legalidad vigente, el seguimiento, inspección y control del funcionamiento de las actividades es un servicio más de prestación obligatoria de los ayuntamientos, y de primordial importancia para los ciudadanos afectados, que aunque laafección en algunos casos no es importante en cuanto al número de sujetos, sí lo es cualitativamente, en la medida en que dichas molestias suelen resultar verdaderamente incómodas y desagradables para los ciudadanos afectados.

En este sentido, el Ararteko considera que la inspección del funcionamiento de los establecimientos públicos de hostelería requiere disponer de personal cualificado; de medios materiales adecuados, cuyo equipamiento se mantenga en las debidas condiciones; y la disponibilidad del personal preparado para efectuar las visitas de control a distintas horas, especialmente en horario nocturno y de madrugada.

Estos requisitos no podrían cumplirlos aquellos ayuntamientos que no pudieran encomendar a su personal la realización de las preceptivas inspecciones en horario nocturno, así como los que no dispusiesen de personal técnicamente cualificado y de equipo de medición adecuado. Con ello queremos precisar que

la cualificación requiere una práctica continua, y que no basta con saber como funciona un sonómetro, sino que estas tareas de inspección se consideran técnicamente más complejas.

En este sentido, también es necesario tener en cuenta que de una medición sonora se puede deducir una actuación sancionadora, que pudiera derivar en un cierre preventivo de la actividad, por lo que la protección de las garantías de los derechos de los titulares de los establecimientos exige que las mediciones sean técnicamente correctas.

Por todo ello, a la vista de las reflexiones realizadas en el presente estudio, considerando que es imprescindible que la Administración local adopte con urgencia una postura decidida y realice un esfuerzo constante por disminuir los efectos molestos y nocivos que los ruidos causan a los vecinos, el Ararteko recomienda a los ayuntamientos que se doten de profesionales cualificados, o que cualifiquen a su propio personal para llevar a cabo funciones de inspección y de control de ruidos.

Asimismo, para aquellas entidades locales que no pudieran disponer de personal cualificado para prestar este servicio de inspección, se propone que se realice la prestación de forma indirecta mediante la utilización de la fórmula de un contrato de arrendamiento de servicios con una empresa especializada en la materia, que pudiera realizar las mediciones sonoras en el período en el cual no esté cubierto este servicio por el personal municipal.

7.6. LA AUTORÍA Y LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES TRAMITADOS POR INFRACCIÓN DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES REGULADORAS DE LA LIMPIEZA EN LOS SUPUESTOS DE DEPÓSITO DE BASURAS FUERA DEL HORARIO PERMITIDO

Durante los precedentes ejercicios se han tramitado en esta institución algunas quejas a través de las que los ciudadanos han sometido a la consideración del Ararteko el hecho de haber sido sancionados como autores de infracciones a las previsiones contenidas en las ordenanzas municipales de la limpieza pública, reguladoras de los horarios de depósitos de las basuras, por el único hecho y sin más prueba que la de haber encontrado, en el interior de los receptáculos contenedores, elementos, en general documentos, que les relacionan con su contenido.

La actuación del Ararteko en todos los asuntos que le han sido planteados ha concluido, invariablemente, con una recomendación en la que se ha instado a la autoridad municipal competente a revocar las resoluciones sancionadoras dictadas. Hasta la fecha las peticiones cursadas en este sentido han sido objeto de total atención, a la vista de las consideraciones en ellas vertidas.

El Tribunal Constitucional, desde tempranas resoluciones (STC 1 de abril de 1982), ha entendido que la presunción de inocencia es un derecho fundamental