
CAPÍTULO 50. REGULACIÓN LEGAL DEL RUIDO EN ESPAÑA Y
JAPÓN

Masao Javier López Sako
Universidad de Granada

«...the Babylonian god Eulil, like a minister of justice, prosecuted man for his sins. "The sins of mankind have not decreased, but increased. Their noises have stirred my anger." The prosecution won its case and the gods decided to drown a noisy mankind--more than 4,000 years before the advent of noisy trucks and jets. Thus the Babylonians explained the Great Flood. But modern lawmakers, more lenient than those ancient noise abatement gods, let the noisemakers go free.»¹⁰⁷³

0. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO

La referencia en el título a la regulación legal sobre el ruido sin más especificación puede inducir a pensar que el objeto de este estudio es tan ambicioso como para pretender abarcar en unas cuantas páginas el comentario a toda la legislación existente en relación con el ruido y su control en ambos países. Es obvio que tamaña pretensión sería una temeridad; nada más lejos de la intención del que esto escribe. En efecto, el objeto de este trabajo se circunscribe al estudio comparativo de las leyes generales reguladoras del ruido de España y Japón¹⁰⁷⁴. Por tanto, nos vamos a limitar a analizar la protección jurídico-administrativa frente al ruido y, dentro de este ámbito, sólo a los aspectos regulados en sendas leyes. Es decir, quedan fuera las regulaciones específicas que se centran en establecer el nivel de ruido que pueden producir determinadas fuentes de ruido (productos industriales, maquinaria de construcción, vehículos, aeronaves, etc.), y, con mayor motivo, las regulaciones de otras ramas del Derecho como la laboral, la civil o la penal.

Además, lo que se pretende a través del estudio comparativo de ambas leyes, de sus antecedentes, circunstancias en las que se promulgaron, y articulado, es presentar como resultado una imagen en la que se mezcla lo jurídico con lo cultural o, mejor dicho, una imagen de lo jurídico como una expresión de la cultura. En realidad, no será una imagen, sino dos imágenes diferentes pero con una característica común: el ruido como problema social al

¹⁰⁷³ ROBERT ALEX BARON (1970): *The Tyranny Of Noise*, New York, St. Martin's Press.

¹⁰⁷⁴ Aunque, como veremos, la Ley japonesa no es tan "general" a pesar de su título, ya que se centra en determinadas fuentes de ruido.

que el Derecho trata de buscar una solución coherente con la realidad en la que se manifiesta, realidad cambiante en el tiempo y en el espacio, y que refleja en cada momento y lugar el énfasis en un valor distinto (normalmente en contraposición a otro valor de signo opuesto e incompatible, o al menos contradictorio): desarrollo, medio ambiente, economía, salud, derecho al ocio, derecho al descanso, libertad de empresa, derechos fundamentales...

Por tanto, aunque el análisis será de carácter jurídico, a lo largo de dicho análisis trataremos de reconocer y comentar los aspectos que, a nuestro juicio, tengan una manifestación o motivación extrajurídica y que, a su vez, puedan ser relevantes como indicadores de diferencias sociales y culturales significativas entre ambos países. La existencia de diferencias esenciales es patente y de común conocimiento, pero es curioso el dato de que una circunstancia que tienen en común es precisamente en relación con el tema que se trata: España y Japón son (o han sido) las naciones más ruidosas de la Tierra, según informe de la OCDE de 1986 citado por R. Martín Mateo (Ruiz de Apodaca Espinosa 2004:87). Si bien, ese compartido liderazgo en tan peculiar cuestión puede ser debido en uno y otro caso a motivos y fuentes de contaminación acústica en parte coincidentes pero en parte bien diferentes.

1. EL CONTEXTO

Lo primero que llama la atención son las respectivas fechas de promulgación de cada una de las leyes: la “Ley de Control del Ruido” (騒音規制法¹⁰⁷⁵ japonesa se promulgó el 10 de junio de 1968, mientras que la “Ley del Ruido”¹⁰⁷⁶ española es de 17 de noviembre de 2003. La ley japonesa fue motivada por la necesidad: la limitación territorial (cerca de 377.883 km² frente a los 505.988 km² de España, con el agravante de que cuatro quintas partes del mismo es montañoso), la densidad de población (más de 126 millones de personas) y el gran desarrollo industrial tras la II Guerra mundial son los factores de cuya mezcla surge la Ley de Control del Ruido. Y es que el ruido se presenta sobre todo como un problema ambiental¹⁰⁷⁷ pero bajo un concepto de Medio Ambiente, de momento, eminentemente antropocéntrico. Como ha dicho el profesor Akira Morita (2004:486), “el problema del ruido se genera cuando la fuente del ruido se entremezcla con el espacio de residencia

¹⁰⁷⁵ La versión en lengua inglesa presentada por el propio Ministerio de Medio Ambiente japonés lo traduce como “Noise Regulation Law”. Aunque hay otras versiones que optan por traducirlo como “Noise Control Law”.

¹⁰⁷⁶ J. MARTÍ MARTÍ ha criticado la particular denominación de la Ley “del” ruido, ya que con ella no se sabe si se trata de una ley de fomento o de prevención del ruido (RUIZ DE APODACA ESPINOSA 2004:90).

¹⁰⁷⁷ No existe un concepto unívoco de medio ambiente a efectos jurídicos. Véase al respecto, PÉREZ MARTOS, J. (2003: 29-).

de las personas”. Por su parte, la “necesidad” que justifica la promulgación de Ley del Ruido española es la trasposición¹⁰⁷⁸ al derecho interno de la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (“Directiva sobre Ruido Ambiental”)¹⁰⁷⁹, si bien cumple también la función de convertirse en la norma básica y de referencia de un grupo normativo existente de rango secundario, heterogéneo y disperso (Ruiz de Apodaca Espinosa 2004:90-91, citando a diversos autores).

Esta gran diferencia en el tiempo de aparición de las respectivas leyes generales reguladoras del ruido en ambos países no debe llevarnos a pensar que en el caso de España el ruido no fuese un problema hasta fechas recientes o que, existiendo el problema, el Derecho se mostrase indiferente al mismo. En el ámbito civil los tribunales han venido resolviendo los conflictos relacionados con el ruido en el contexto de las relaciones vecinales a través del concepto jurídico-civil de “inmisión”¹⁰⁸⁰; y en el ámbito administrativo ya el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, establecía el ruido como un efecto por el que se puede calificar de “molesta” una actividad (artículo 3).

No obstante, parece que sólo recientemente la sociedad española ha tomado conciencia de forma generalizada de la dimensión e importancia del problema del ruido en la medida en que se han dado a conocer sus graves efectos sobre la salud¹⁰⁸¹, a la vez que parte de la población ha experimentado dichos efectos de primera mano (y de forma conspicua para el resto de la población debido a los medios de comunicación) con el advenimiento del fenómeno del “botellón”¹⁰⁸², última manifestación y concreción de un derecho al ocio que ha venido consolidándose en nuestra sociedad, discutible no en cuanto a su reconocimiento jurídico sino en lo que se refiere a su amplitud y

¹⁰⁷⁸ Trasposición incompleta, “ya que en nada hace referencia a algunos de los aspectos contenidos en la norma que transpone tales como los indicadores de ruido o índices acústicos, niveles de emisión e inmisión, los métodos de evaluación o ni siquiera reproduce el contenido mínimo de los Planes de acción, dejando todo lo citado a un peligroso ulterior desarrollo reglamentario” (RUIZ DE APODACA ESPINOSA 2004:89).

¹⁰⁷⁹ Exposición de Motivos de la Ley.

¹⁰⁸⁰ FERNÁNDEZ URZAINQUI, F. J. (2004:189).

¹⁰⁸¹ La Organización Mundial de la Salud establece que a partir de los 30 db un ruido puede causar dificultad para conciliar el sueño, e incide en la disminución de la calidad del mismo; con 40 db de ruido ambiental se hace difícil la comunicación verbal; por encima de los 45 db puede interrumpir el sueño; entre 50 y 55 db puede causar malestar diurno entre moderado y fuerte; a partir de 65 db la comunicación verbal se hace extremadamente difícil; y finalmente valores de ruido entre 75 y 140 db pueden causar pérdida de oído (a largo, medio o corto plazo, en función de la duración del sonido y del número de exposiciones al mismo). (CASTRO, LUIS (Legalia Abogados): 2003,2)

¹⁰⁸² Véase al respecto, BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1998): “La *movida* juvenil: la Sentencia del TSJ de Andalucía (Sala de Sevilla) de 11 de septiembre de 1998”, *REALA* 277.

alcance, y su prevalencia o no sobre otros derechos¹⁰⁸³. En relación con este tema, la actuación de la justicia española ha tenido que ser “corregida” por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha condenado a España en el famoso caso Moreno Gómez contra España¹⁰⁸⁴, por violación del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre 1950, ratificado por España el 26 de septiembre 1979 (BOE 10 de octubre 1979).

Por su parte, el problema del ruido en Japón está pasando de ser un problema de control administrativo de determinados emisores (fábricas, automóviles, etc.) a ser un problema de vecindad. En este ámbito, la sociedad japonesa está sufriendo una progresiva *juridificación*: “se ha llegado a que sean los tribunales los que resuelvan asuntos de los que antes ni siquiera se hacía problema y que ahora se convierten en conductas antijurídicas con base para reclamaciones de indemnización civil o de responsabilidad patrimonial del Estado” (Morita 2004). Pero esa juridificación no es correspondida por la Ley de Control del Ruido (ni por la Ley Básica del Medio Ambiente) que establece unos límites de tolerancia objetivos y limitados a determinadas fuentes de ruido. Para Morita (2004:509-510), al ser la contaminación (incluido el ruido) un problema eminentemente local, la ley no puede establecer uniformemente un “paisaje sonoro” deseable para cualquier zona, por lo que cuestiona su adecuación y razonabilidad, proponiendo en su lugar las Ordenanzas locales como medio idóneo para fijar objetivos acústicos que se adecuen a cada zona, establecer mecanismos de resolución de conflictos de vecindad previos a la vía judicial y otorgar legitimación como demandantes a los afectados por el ruido.

Todo lo anterior no significa, sin embargo, que las Administraciones Públicas hayan dejado de preocuparse por el problema del ruido (a pesar de

¹⁰⁸³ Un estudio general en GUILLÉN LÓPEZ, E., MARTÍN MORALES, R. Y REQUENA LÓPEZ, T. (2001): *El régimen constitucional de la “movida”. El ruido en la calle; derechos fundamentales afectados; límites de las medidas restrictivas; el ciudadano frente a la inactuación de los poderes públicos; una propuesta constitucionalmente viable*, Grupo Editorial Universitario, Granada.

¹⁰⁸⁴ La demandante, Pilar Moreno Gómez, había presentado una queja ante el Ayuntamiento de Valencia en agosto de 1997 por las molestias que le causaban los bares, pubs y discotecas que el Ayuntamiento había permitido que se abrieran en la vecindad de su domicilio haciendo imposible el sueño a los vecinos. Al no recibir contestación de las autoridades, presentó un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Valencia, que fue desestimado por sentencia de 21 de Julio de 1998. La demandante interpuso entonces un recurso de amparo ante el TC, que lo admitió a trámite pero en sentencia de 29 de Mayo de 2001 lo desestimó, a causa de que no se había probado la existencia de un vínculo directo entre el ruido y el daño alegado ni la existencia de molestias en su domicilio que supusiesen una violación de la Constitución. En cambio, el TEDH entiende que la demandante ha padecido una grave violación de su derecho al respeto de su domicilio como consecuencia de la pasividad de la administración con respecto al alboroto nocturno y, en consecuencia, que España ha faltado a su obligación de garantizar a la Sra. Moreno Gómez el respeto a su domicilio y a su vida privada, vulnerando así el Artículo 8 del Convenio.

que no puede haberse incrementado mucho, a diferencia del caso español, ya que territorial, industrial y demográficamente Japón hace tiempo que está prácticamente saturada y, en cambio, las mejoras tecnológicas sí han seguido produciéndose), y como muestra de ello el Gobierno Metropolitano de Tokio adoptó en diciembre de 2000 una nueva e importante Ordenanza¹⁰⁸⁵ sobre Protección Ambiental que incluye, entre otras, una serie de medidas que regulan la contaminación acústica. Y esta iniciativa ha sido ya imitada por las Prefecturas vecinas (Saitama, Kanagawa, Chiba...).

En cuanto al marco constitucional, podemos encontrar referencias directas relacionadas con la protección frente al ruido en la Constitución española en los artículos 45 (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado) y 43 (derecho a la protección de la salud). Ruiz de Apodaca Espinosa (2004:88, citando a otros autores) señala, además, otras referencias constitucionales: en el Preámbulo cuando dice “digna calidad de vida”, el artículo 40.2 (seguridad e higiene en el trabajo), el artículo 51 (protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios¹⁰⁸⁶) y el artículo 47 (derecho a disfrutar de una vivienda digna). También algunos derechos fundamentales pueden verse afectados por el ruido: el derecho a la integridad

¹⁰⁸⁵ Importante porque el programa contra la contaminación por los vehículos que establece dicha regulación afecta no sólo a todos los vehículos diésel (salvo los turismos) registrados en Tokio – unos 420,000 (año 2000) – sino también a todos los que viajen a Tokio (se estima que unos 180.000 vehículos diésel entran en la capital japonesa cada día) (www.dieselnet.com/standards/jp/tokyofit.html). El hecho de que una medida como ésta, tan restrictiva en su objeto como amplia en cuanto a sus posibles destinatarios, pueda ser adoptada por una Administración local aisladamente afectando a prácticamente todo el país (pues la señalada magnitud del tráfico de mercancías por carretera hacia la capital se produce desde prácticamente todo el resto del país) nos da una idea del valor e importancia de las ordenanzas en el sistema de fuentes japonés. De hecho, “todavía hoy se debate acerca de si se puede o no modificar el contenido aplicable de la ley mediante ordenanza, aunque ésta no lo ha venido haciendo como una oposición frontal a la ley sino que la parte ampliada o reforzada era considerada como una regulación distinta basada en objetivos distintos” (Morita 2004:499). En efecto, la doctrina administrativa japonesa hace especial hincapié en que, “con base en la garantía de las Entidades locales establecida en los artículos 92 y siguientes (sobre todo el 94) de la Constitución Japonesa, la referencia a la “ley” en el “principio de administración basada en la ley” incluye no sólo a las leyes (法律) promulgadas por la Dieta (Cortes Generales) sino también a las ordenanzas (条例) emanadas de las asambleas de las prefecturas (都道府県) y de los municipios (市町村)” y de ahí que “surjan diversos problemas legales, como por ejemplo, cuál prevalece entre la ley y la ordenanza, qué especialidad funcional tiene la ordenanza con respecto a la ley, o cómo se construyen las relaciones de colaboración entre la ley y la ordenanza” (Ōhashi, 2004:47-48).

¹⁰⁸⁶ Este artículo finaliza incluyendo como objeto de protección “los legítimos intereses económicos de los mismos (consumidores y usuarios)”. La protección de los bienes frente al ruido – además de la del medio ambiente y la salud de las personas – que dispensa la Ley del Ruido, como veremos, podría tener anclaje constitucional en este precepto además de en el artículo 33 (derecho de propiedad), ya que la saturación acústica de una zona por la existencia de actividades “ruidosas” en la misma incide negativamente en los precios de los inmuebles.

física y moral (artículo 15), el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18). El artículo 10.1 es otro precepto constitucional a tener en cuenta, en la medida en que el ruido “impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad”, pero aunque sea “un valor transversal esencial, se trata de un enunciado que no incorpora por sí mismo un derecho fundamental, por lo que sólo puede ser conjugado en amparo en conexión con un derecho que sí tenga ese carácter” (Martín Morales, et al. 2004:160).

Por lo que se refiere a Japón, la única referencia constitucional clara la encontramos en el artículo 25 de su Constitución (1946)¹⁰⁸⁷, que declara el derecho de todos a mantener un nivel mínimo de vida en salud y cultura, y el deber del Estado de promover la seguridad y el bienestar social, así como la salud pública, en todos los aspectos de la vida. Otra referencia más indirecta la podemos encontrar en el artículo 29 (derecho de propiedad).

2. EL ARTICULADO

2.1. DISPOSICIONES GENERALES

Como es lo normal, tras la Exposición de Motivos¹⁰⁸⁸ la Ley española empieza con un Capítulo I dedicado a las Disposiciones Generales, señalando en sus artículos 1 y 2, respectivamente, el objeto y finalidad de la Ley, y su ámbito de aplicación:

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. (Art. 1)

Están sujetos a las prescripciones de esta Ley todos los emisores acústicos, ya sean de titularidad pública o privada, así como las edificaciones en su calidad de receptores acústicos. (Art. 2.1)

¹⁰⁸⁷ Se promulgó durante la ocupación aliada bajo el mando del General McArthur, quien supervisó el proceso como Supremo Comandante de las Fuerzas Aliadas y estableció tres principios sobre los que había de construirse la nueva Constitución japonesa: sistema de monarquía parlamentaria (permanencia del Emperador como jefe de Estado pero sometido a la Constitución y al Pueblo); renuncia a la guerra; y abolición del sistema feudal (SHIMAMURA T. 2001:4).

¹⁰⁸⁸ De la cual ha señalado RUIZ DE APODACA (2004:90) que “es evidente que alaba en exceso el texto articulado que preside”, conducta típica española que difícilmente será predicable del carácter japonés.

Lo mismo hace la Ley japonesa, cuyo Capítulo I establece las Disposiciones Generales, pero incluyendo en su artículo 1 (“Propósito de la Ley”) tanto el objeto como el ámbito de aplicación, en los siguientes términos:

El propósito de esta Ley es preservar el ambiente vital y contribuir a la protección de la salud de las personas mediante la regulación del ruido generado por la actividad de las fábricas y otros lugares de trabajo así como de las obras de construcción, que afecte a un área considerable, y fijando niveles máximos permisibles al ruido de los vehículos a motor.

La Ley española es más amplia en su objeto, pues incluye la protección de los bienes junto a la del medio ambiente y la salud de las personas, aunque podría considerarse aquélla también incluida en la ambigua redacción japonesa al referirse al ambiente “vital” (生活環境). Lo mismo se podría decir del ámbito de aplicación de la Ley española, que se refiere a “todos los emisores acústicos”¹⁰⁸⁹, frente a la japonesa, que se limita a las fábricas, las obras de construcción y los vehículos a motor. No obstante, la primera establece en el apartado segundo del artículo 2 unos ámbitos excluidos de la Ley – las actividades domésticas y vecinales siempre que se mantengan dentro de límites tolerables de acuerdo con las ordenanzas locales y los usos locales, las actividades militares, y la actividad laboral en el correspondiente lugar de trabajo – algunos de los cuales sí quedarían incluidos en la Ley japonesa. En cualquier caso, es criticable en ambas leyes el uso de conceptos jurídicos indeterminados¹⁰⁹⁰ como son los “límites tolerables” (ley española) y “área considerable” (相当範囲) (ley japonesa).

La referencia al ruido de los automóviles se introdujo en la tercera modificación de la Ley en 1970 eliminándose al mismo tiempo la cláusula “procurando la armonía con el sano desarrollo de la industria” (Morita 2004:492). Esta cláusula, que estaba en la redacción inicial, reflejaba la preocupación (ocupación, mejor dicho) del pueblo japonés en aquella época de levantar el país tras la II Guerra Mundial y ponerlo a la cabeza del mundo; su eliminación denota un desplazamiento hacia un mayor énfasis en la protección

¹⁰⁸⁹ El artículo 12 hace primeramente una clasificación de los emisores acústicos a los efectos de la Ley, contando hasta 12 tipos, pero luego dispone que “el Gobierno podrá establecer valores límite aplicables a otras actividades, comportamientos o productos no contemplados en el apartado anterior”.

¹⁰⁹⁰ Referencia a “una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto. [...] La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación” (GARCÍA DE ENTERRÍA 2002:459).

ambiental¹⁰⁹¹. Paradójicamente, la Ley española – ¡de 2003! – contiene una Disposición adicional duodécima que establece que “reglamentariamente, en las áreas acústicas de uso predominantemente industrial se tendrán en cuenta las singularidades de las actividades industriales para el establecimiento de los objetivos de calidad, respetando *en todo caso* el principio de proporcionalidad económica”.

A continuación ambas leyes tienen sendos artículos dedicados a las definiciones, si bien la ley japonesa es excesivamente limitada en este aspecto, pues se reducen a cuatro los términos que se definen y ni siquiera se incluye “ruido” o “contaminación acústica”: “Instalaciones específicas (o determinadas)” (特定施設); “límites (o estándares) regulados” (規制基準); “obras de construcción específicas (o determinadas)” (特定建設作業); y “ruido de vehículos a motor” (自動車騒音). Por el contrario, la ley española cuenta con una amplia lista en la que sí se incluye “contaminación acústica”, que define como “presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente”. Sin embargo, la falta de definición del concepto “ruido” en la ley japonesa no debe de ser un problema para su aplicación, ya que el ámbito de aplicación se concreta en la ley y los límites sonoros según horas y zonas también (mediante remisión a lo que establezcan los Gobernadores de las Prefecturas dentro de unos límites que establece el Ministro de Medio Ambiente).

En cuanto a las atribuciones competenciales, la ley española dedica un artículo específico a ello, no así la japonesa que hace lo propio en los lugares correspondientes a lo largo del articulado. Ambas coinciden en reconocer el carácter de problema eminentemente local del ruido al atribuir importantes competencias a las Entidades locales: la Ley española estableciendo que “corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta Ley” (artículo 6), que las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con una serie de actividades (art. 28.5), que la imposición de las sanciones corresponde con carácter general a los ayuntamientos (art. 30.1); y la japonesa, atribuyendo a los Gobernadores de las Prefecturas (provincias) la competencia para designar las áreas sujetas al control del ruido (artículo 3.1) y establecer para dichas áreas los límites permitidos (art. 4.1), y a las Entidades locales la competencia para establecer otros límites mediante Ordenanzas cuando los regulados por el Gobernador se consideren insuficientes para proteger el ambiente vital de los residentes en un área

¹⁰⁹¹ No obstante, se mantiene la previsión del artículo 13 referida a que cuando se trate de aplicar las disposiciones relativas a recomendaciones y órdenes frente a las infracciones de los límites acústicos a pequeñas empresas, no se haga con demasiado rigor para no obstaculizar sustancialmente su actividad.

determinada en función de sus características naturales y sociales (artículo 4.2), hacer advertencias o recomendaciones (勧告) (artículos 9, 12.1 y 15.1), dictar órdenes dirigidas a las instalaciones que rebasen los límites (arts. 12.2 y 15.2), aprobar Ordenanzas que regulen, dentro de las áreas delimitadas, aspectos distintos de los regulados en la Ley o instalaciones distintas de las contempladas en la Ley (art. 27), y controlar actividades no reguladas por la Ley como los bares nocturnos y la emisión de publicidad callejera (art. 28).

2.2. REGULACIÓN SUSTANTIVA

A partir de aquí es donde más se diferencian una ley de la otra, aunque no nos vamos a detener demasiado debido a la impuesta limitación en la extensión del presente trabajo y al objeto del mismo según hemos indicado. La Ley japonesa establece una regulación específica en los Capítulos II, III y IV para, respectivamente, las instalaciones (fábricas y otros lugares de trabajo) y las obras de construcción que se establezcan mediante Decreto del Gobierno, y los vehículos a motor que se señalan en los apartados dos (automóviles) y tres (ciclomotores) del artículo 2 de la Ley de Vehículos de Transporte por Carretera (Ley núm. 185 de 1951). La Ley española regula de forma general en el Capítulo II¹⁰⁹² los objetivos de calidad acústica aplicables a distintos tipos de áreas acústicas (que se representan gráficamente en los “mapas de ruido”) teniendo en cuenta unos valores de inmisión y emisión¹⁰⁹³ en distintas franjas horarias, todos ellos determinados por el Gobierno salvo las áreas acústicas, que corresponde a las Comunidades Autónomas pero siguiendo los criterios que reglamentariamente apruebe el Gobierno¹⁰⁹⁴; y en el Capítulo III se establecen los instrumentos de prevención, vigilancia y corrección de la contaminación acústica, que se concretan en el planeamiento urbanístico y territorial, la intervención administrativa sobre los emisores acústicos, las reservas de sonidos de origen natural, los planes de acción en materia de contaminación acústica y la declaración de zonas de protección acústica especial, según los sistematiza Ruiz de Apodaca Espinosa (2004:92-122).

Las diferencias en el enfoque y el tratamiento del problema del ruido son comprensibles teniendo en cuenta las respectivas fechas y circunstancias de promulgación. La Ley española transpone una Directiva comunitaria que “marca una nueva orientación respecto de las actuaciones normativas previas

¹⁰⁹² Sobre este capítulo véase TORRES LÓPEZ (2004: 59-81).

¹⁰⁹³ “Índice acústico relativo a la contaminación acústica existente en un lugar durante un tiempo determinado” e “índice acústico relativo a la contaminación acústica generada por un emisor”, respectivamente. (Definiciones del artículo 3)

¹⁰⁹⁴ La profesora TORRES LÓPEZ (2004:63-65) duda de la justificación de estas atribuciones competenciales al Gobierno Central.

de la Unión Europea en materia de ruido. Con anterioridad, la reglamentación se había centrado sobre las fuentes del ruido”¹⁰⁹⁵, como hace la Ley japonesa. Pero dicha reglamentación tendente a reducir el ruido en origen se ha mostrado insuficiente por la incidencia “sobre el ambiente de múltiples focos de emisiones sonoras [...] que [globalmente] contribuyen a generar niveles de contaminación acústica poco recomendables desde el punto de vista sanitario, del bienestar y de la productividad”¹⁰⁹⁶.

La Ley japonesa continúa con un Capítulo V dedicado a “Disposiciones diversas” (雑則), entre las que se incluye, entre otras, la regulación del requerimiento de informes, la inspección de instalaciones (art. 20) y las mediciones de ruido (art. 21-2) por parte de los alcaldes, y la colaboración de las entidades locales y organismos administrativos implicados con los Gobernadores de las prefecturas (art. 22), así como una exhortación al Estado para que contribuya a la mejora de instalaciones (art. 23) y a la promoción de la investigación (art. 24). También se regula la posibilidad de que los Gobiernos locales establezcan mediante Ordenanzas medidas adicionales de protección frente al ruido. Esta heterogénea relación de disposiciones recuerda al carácter de “cajón de sastre” (=“cajón desastre”) que tienen a menudo las numerosas disposiciones adicionales, transitorias y finales de las leyes españolas en detrimento de la claridad expositiva y consiguiente facilidad de lectura y comprensión. De hecho, la Ley del Ruido contiene doce disposiciones adicionales, algunas de las cuales bien podrían haber estado en el cuerpo principal del articulado, como la relativa a las servidumbres acústicas de infraestructuras estatales, la que se refiere a los aeropuertos y equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, la que excluye a las infraestructuras estatales directamente afectadas a fines de seguridad pública de las limitaciones acústicas derivadas de la Ley del Ruido, o la ya comentada que remite a un futuro desarrollo reglamentario para tener en cuenta las singularidades de las actividades industriales en las áreas acústicas de uso predominantemente industrial.

2.3. INFRACCIONES Y SANCIONES

Es este tema el que más nos ha llamado la atención por la desproporción existente entre ambas normas comentadas en cuanto al número y la definición de las infracciones y la magnitud de las sanciones (y lo que ello nos dice sobre los caracteres conductuales de ambos pueblos¹⁰⁹⁷). Es cierto

¹⁰⁹⁵ Exposición de Motivos de la Ley del Ruido.

¹⁰⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁷ Una de las notas fundamentales del Derecho, de la que depende su efectividad, es su carácter coercitivo o coactivo. La existencia de este carácter requiere que se establezcan y se

que, en relación a las cuantías de las multas, hay que tener en cuenta que la Ley japonesa se promulgó hace casi cuarenta años, pero no es menos cierto que ha sufrido sucesivas modificaciones, algunas en fechas recientes, sin que las cuantías se hayan actualizado de forma que se aproximen – ni por asomo – a las previstas en la Ley española, más razonables – creemos – teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos los destinatarios serán las empresas y no los particulares. Efectivamente, en la Ley española las multas imponibles oscilan entre los 300.000 euros como máximo para las infracciones muy graves y los 600 euros como máximo para las leves (sin establecer un mínimo para éstas), mientras que en la Ley japonesa la multa máxima es de 100.000 yenes (poco más de 700 euros).

Dichas multas, por otra parte, van aparejadas a unas conductas tipificadas como infracciones en las propias leyes, conductas que podrían justificar en alguna medida la gran desproporción indicada. En efecto: Las únicas conductas que la Ley japonesa establece como infracciones son equiparables a las que la Ley española establece como infracciones leves, pues todas se refieren a la falta de comunicación al Alcalde correspondiente: sobre el inicio de las obras de unas instalaciones nuevas sujetas al control de la Ley (hasta 50.000 yenes); sobre una instalación ya existente pero que queda dentro de la delimitación de una nueva área de control (hasta 30.000 yenes); sobre las modificaciones de las condiciones contenidas en la comunicación inicial (hasta 10.000 yenes); o sobre las cesiones o transferencias de la gestión o titularidad de las actividades (hasta 10.000 yenes); salvo la sanción más elevada (hasta 100.000 yenes) que se establece para la desobediencia de la Orden de reforma dictada por el Alcalde ante la superación de los límites de ruido establecidos con resultado de daños al ambiente vital circundante.

En los casos de falta de comunicación puede ser razonable la cuantía de las multas, aunque la que establece la Ley española para “la no comunicación a la Administración competente de los datos requeridos por ésta dentro de los plazos establecidos al efecto” sigue siendo superior (hasta 600 euros), pero la referida al incumplimiento de la Orden mencionada es del todo insuficiente, ya

apliquen unas consecuencias jurídicas de gravamen o restrictivas (de valores humanos como la libertad o la propiedad) ante determinadas conductas consideradas indeseables y reguladas por el Derecho. Pero esta afirmación, tan lógica y cierta para el caso español, no lo es tanto para el japonés, en cuya cultura a veces pesa más, de cara al cumplimiento de una norma – incluso jurídica –, una eventual “sanción” social. Muestra de lo anterior es el profuso uso que se hace de las llamadas “indicaciones (o recomendaciones)” administrativas (行政指導), un método de administración muy aplicado en Japón que consiste en guiar (como “administrative guidance”, se suele traducir al inglés) de hecho – sin base legal clara – el comportamiento de los administrados, solicitando de ellos su colaboración o acatamiento voluntario (Morita 2004:483). Y esa colaboración voluntaria se consigue en la mayoría de los casos a pesar de que no llevan aparejada ninguna sanción. La motivación del cumplimiento, por tanto, no es el temor a una consecuencia jurídica sino social, lo que se explicará más abajo.

que se requiere para su imposición, además, un resultado de daños al medio ambiente. La Ley española dispone que la “superación de los valores límite que sean aplicables, cuando *no se haya producido un daño o deterioro grave* para el medio ambiente...” conllevará la imposición de una multa de hasta 12.000 euros, siendo ésta de hasta 300.000 euros cuando se haya producido un daño o deterioro *grave*.

En cuanto a otros tipos de sanciones, la Ley española establece la revocación o suspensión de la vigencia de autorizaciones o licencias, la clausura temporal o definitiva – total o parcial – de las instalaciones, la publicación en medios de comunicación de las sanciones impuestas con identificación de los responsables, el precintado temporal o definitivo de equipos y máquinas, y la prohibición temporal o definitiva del desarrollo de actividades.

Nada de esto establece la Ley japonesa, pero en cambio y sorprendentemente, sí incluye la pena de hasta un año de prisión junto con la multa de hasta 100.000 yenes para la desobediencia a la Orden del Alcalde. La inclusión de una pena privativa de libertad en la Ley española comentada habría sido jurídicamente inviable, ya que afecta a un derecho fundamental, que únicamente puede ser regulado mediante Ley Orgánica.

3. CONCLUSIÓN

Cerrando este estudio, de carácter sobre todo descriptivo y relacional, queremos resaltar los aspectos que, como dijimos al principio, puedan constituir manifestaciones o al menos indicios de patrones y caracteres culturales o sociales que contrasten con los de nuestro país, con el que se hace la comparación. Algunos caracteres ya se han señalado o se han podido intuir a lo largo de la exposición.

En general, la parca regulación japonesa, sobre todo en materia de infracciones y sanciones, junto con la prodigalidad en el uso de las indicaciones administrativas¹⁰⁹⁸, y el hecho de que funcione ese esquema, se puede ver como una manifestación del carácter del pueblo japonés, que tiende a la armonía o paz (和) social ante todo. Lo más importante es ser aceptado por los demás en la sociedad, y el castigo más severo es perder el honor o la imagen ante los demás (Shibasaki, 1996), por lo que la colaboración (en el grupo, en la empresa, en la sociedad) se considera una gran virtud frente al individualismo. De ahí

¹⁰⁹⁸ Algunos datos (2002) sobre la aplicación de la Ley de Control del Ruido nos dan una idea. Las fábricas y lugares de trabajo sujetos a la Ley eran 208.389, se hicieron 879 inspecciones (0,4%), 5 recomendaciones y ninguna orden de reforma, y se dieron 905 indicaciones administrativas; los trabajos de construcción comunicados fueron 64.694, de los cuales se inspeccionaron 1.256 (1,9%), no se hizo ninguna recomendación ni orden de reforma, y en cambio se dieron 1.312 indicaciones administrativas (Morita 2004:503-504).

que cuando una Administración japonesa requiere la colaboración voluntaria de las empresas, les es difícil a éstas rehusar pues no quieren tener la mala reputación de que sean considerados poco colaboradores (“uncooperative”) (Guntram Rahn, 1996) con el interés público o general que representa el requerimiento de la Administración. Así, una regulación legal exhaustiva no es necesaria; por el contrario, puede llegar a entorpecer la actividad administrativa.

Ese carácter japonés también se manifiesta en la resolución privada de conflictos jurídicos a través de la negociación y la conciliación. Como ha dicho Shibasaki (1996), “acudir a un abogado se considera como una amenaza y suele ser motivo para que la otra parte rompa las negociaciones con enfado. Igualmente, demandar o ser demandado se suele considerar vergonzoso ya que significa que las partes no han sido capaces de entenderse o salvar sus diferencias de forma amistosa por medio de su virtud, sinceridad o sabiduría”.

El entendimiento y la solución no contenciosa se ve también en aquellas relaciones en las que la parte afectada acude a la Administración con una queja ante una molestia causada por otro. En concreto en el tema del ruido, vemos que la Administración actúa más bien mediando en los conflictos que aplicando coercitivamente la solución jurídica: las quejas ascienden a más de 14.000 casos anuales en todo Japón. De ellas, en el año 2001 sólo el 15,5% representaban una clara infracción de la normativa, y sin embargo, se tomaron medidas de solución en el 97,3% de los casos, siendo una gran mayoría de éstos a través de indicaciones administrativas dirigidas a los emisores del ruido (Morita 2004:505-506), sin apenas tener que llegar a utilizar formas jurídicas más coactivas como las multas (que, por otra parte, si sólo el 15% de las quejas representaban infracciones claras de normas concretas habría sido difícil en los demás casos obtener una solución satisfactoria para el afectado mediante la coacción con un fundamento jurídico).

Por último queremos recordar la cita inicial en su última parte, que decía que “los modernos legisladores, más indulgentes que aquellos dioses reductores del ruido, dejan a los ruidosos irse libremente”. El verdadero problema no es la falta de regulación sino la falta de aplicación, al menos en el caso español (ya que en Japón las reglas – y no precisamente sólo las jurídicas – sí que se cumplen). Al respecto Ruiz de Apodaca (2004:92) ha dicho que “a pesar de las voces de parte de la doctrina, de asociaciones e incluso de los informes del Defensor del Pueblo reclamando con carácter urgente una Ley estatal en materia de ruido, la verdadera reclamación debe basarse en la efectiva aplicación de la ya profusa normativa existente de ámbito local y autonómico en materia de control y prevención de la contaminación acústica. Una ley por sí misma, por el hecho de que tenga un ámbito de aplicación estatal no soluciona el problema”.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, LUIS (LEGALIA ABOGADOS) (2003): “Comentarios al proyecto de ley del ruido y otras cuestiones conexas”, *Suplemento Jurídico de la Gaceta* (30 de Octubre).

DIESELNET (Revisión: 2003):

<http://www.dieselnet.com/standards/jp/tokyofit.html> [consulta: 11 de septiembre 2006].

FERNÁNDEZ URZAINQUI, F. J. (2004): “El tratamiento jurídico-civil del ruido”, en Arana García, E. y Torres López, M. A. (coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Granada, Comares.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T-R. (2004): *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas.

MARTÍN MORALES, R., REQUENA LÓPEZ, T. Y GUILLÉN LÓPEZ, E. (2004): “Aspectos constitucionales de la Ley del Ruido: derechos, fuentes y competencias”, en Arana García, E. y Torres López, M. A. (coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Granada, Comares.

MORITA, AKIRA (2004): “El régimen del control del ruido en Japón y su situación actual”, en Arana García, E. y Torres López, M. A. (coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Granada, Comares.

ŌHASHI, YŌICHI (2004): *Gyōseiho. Gendai gyōseikateiron*, Tokyo, Yuhikaku.

PÉREZ MARTOS, J. (2003): *Ordenación jurídica del ruido*, Madrid, Montecorvo.

RAHN, GUNTRAM (1996): “Cultural Differences and Doing Business in Europe and Japan”, ponencia presentada en *The E.U.-Japan Legal Dialogue (Contracts)*. Kyoto (Japan), noviembre 21-22.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. (2004): “Instrumentos de prevención y corrección de la contaminación acústica”, en Arana García, E. y Torres López, M. A. (coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Granada, Comares.

SHIBASAKI, YOICHI (1996): “Life and Law are Different in Japan. The Difficulty of Internationalization”, ponencia presentada en *The E.U.-Japan Legal Dialogue (Contracts)*. Kyoto (Japan), noviembre 21-22.

SHIMAMURA, TSUTOMU (2001): *Eigo de Nihonkoku Kenpo o yomu*, Tokyo, Kurabusha.

TORRES LÓPEZ, M. A. (2004): “La calidad acústica”, en Arana García, E. y Torres López, M. A. (coord.): *Régimen jurídico del ruido: una perspectiva integral y comparada*, Granada, Comares.