

(Sentencia extraída de www.tribunalconstitucional.es)

STC 16/2004, de 23 de febrero de 2004, del Tribunal Constitucional.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 1784/99, promovido por don Francisco Manuel Alonso Sánchez, representado por el Procurador de los Tribunales don Francisco de las Alas Pumariño y asistido por el Abogado don Fernando de Silva Cienfuegos-Jovellanos, contra la Sentencia de 18 de marzo de 1999, del Juzgado Provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 36/99, interpuesto por la representación procesal del ahora recurrente en amparo contra la Resolución de 29 de octubre de 1998, del Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Gijón, mediante la que se imponía al ahora quejoso una sanción de multa de 50.001 pesetas por contaminación acústica. Ha sido parte el Excmo. Ayuntamiento de Gijón, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Juliá Corujo y asistido por el Letrado don Félix Fontecha Olave. Ha intervenido, asimismo, el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 28 de abril de 1999, el Procurador de los Tribunales don Francisco de las Alas Pumariño, en nombre y representación de don Francisco Manuel Alonso Sánchez, interpuso demanda de amparo constitucional contra la resolución judicial referida en el encabezamiento.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son los siguientes:

a) El Alcalde del Ayuntamiento de Gijón dictó Resolución el 29 de octubre de 1998 sancionando con multa de 50.001 pesetas al ahora recurrente en amparo, en tanto que titular del establecimiento "Pub Belfast", por infracción de la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica de 10 de julio de 1992. Este acto administrativo sancionador indica, en la parte relativa a los hechos, que el referido local "ha transmitido niveles sonoros superiores a los legalmente permitidos, y concretamente el 8 de noviembre de 1997, a las 3:40 horas, 50 dBA, infringiendo así el artículo 9, en relación con los artículos 28 y 30, de la Ordenanza Municipal sobre Protección contra la Contaminación Acústica".

b) La representación procesal de don Francisco Manuel Alonso Sánchez interpuso recurso contencioso-administrativo contra esta Resolución, que fue desestimado por la Sentencia de 18 de marzo de 1999, del Juzgado Provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias. En esta resolución judicial se afirma, en lo que aquí interesa, que “el problema de los excesos de ruido y demás efectos derivados de las denominadas comúnmente movidas nocturnas son cada vez objeto de mayor atención por parte de la opinión pública, tanto desde la perspectiva de su necesidad como elemento de ocio irrenunciable para determinados sectores de la sociedad, como por las consecuencias que eventualmente se pueden producir tanto en el medio ambiente, como en la normal y adecuada convivencia de quienes residen en las zonas afectadas por esas actividades. Es por ello por lo que la actividad administrativa de policía en este ámbito de acción administrativa debe estar dotada de los resortes y mecanismos necesarios, que sean capaces de conciliar los intereses contrapuestos en juego, manteniendo los límites jurídicos al respecto establecidos” (FD 3). A continuación señala, tras analizar brevemente la jurisprudencia constitucional sobre el principio de reserva de ley en materia sancionatoria, que en el supuesto concreto enjuiciado “parece que sí existe esta cobertura legal, ya que la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico, establece la existencia de infracciones por contravenir previsiones de la misma, así como la competencia de los Alcaldes para imponer sanciones. De esta forma podemos asegurar que el artículo 12 de la Ley, en relación con el 1.2 y demás preceptos concordantes establecen una serie de previsiones en orden a impedir la presencia en el medio ambiente atmosférico de partículas o formas contaminantes, cual acontece con el ruido. Sin duda esta norma preconstitucional ha de interpretarse a la luz del régimen competencial que se diseña en nuestro ordenamiento vigente, y que por supuesto este carácter preconstitucional haga inhábil para tipificar con rango suficiente tipos infractores. Así se contiene esta doctrina en diversas sentencias del Tribunal Supremo, valga por todas ellas la del 15 de junio de 1992, donde específicamente en relación con una ordenanza municipal que regulaba similares cuestiones, se entendió que una norma con rango reglamentario como es el R.A.M.N.I.P. [o RAMINP, esto es, el Reglamento sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre], era hábil para dar cobertura legal a la ordenanza. Así pues por este doble motivo, R.A.M.N.I.P. y Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico [Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico], debe considerarse con cobertura la ordenanza aplicada, desestimándose por tanto este motivo impugnatorio” (FD 3).

3. El quejoso considera que la Sentencia de 18 de marzo de 1999, del Juzgado provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias, vulnera el principio de legalidad en materia sancionatoria consagrado en el art. 25 CE, suplicando que se declare la nulidad de la misma y se le restablezca en su derecho fundamental, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediato anterior al de dictarse la Sentencia anulada. En apoyo de sus pretensiones, considera que la doble cobertura legal buscada por el órgano judicial a “los contenidos sancionadores de la Ordenanza del Ayuntamiento de Gijón” (esto es, el Reglamento de actividades molestas, por un lado, y la Ley de protección del ambiente atmosférico, por otro) no se ajusta al principio constitucional de reserva de ley en materia sancionatoria. Precisa, en este orden de ideas, que el Reglamento “no puede constituir ley de referencia, o marco de legalidad, para la Ordenanza. Una cosa es que por el carácter preconstitucional de este Reglamento pueda mantener la eficacia de sus disposiciones sancionadoras, sin necesidad de una Ley que le sirva de marco, y otra bien distinta es *que el Reglamento mismo pueda erigirse en soporte legal* de otras normas reglamentarias u ordenancistas aprobadas después de vigente la CE”. Esta parte procesal sostiene, asimismo, que tampoco la Ley de protección del ambiente atmosférico “puede constituir la ley formal en la que queden ‘suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, así como la naturaleza y límites de las sanciones a imponer’, como exige la antecitada doctrina del Tribunal. En primer lugar, porque su ámbito, acotado en el art. 1º de la misma, es el de la contaminación

entendida como 'la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen daño, riesgo o molestia grave' y resulta a todas luces excesivo extender esa definición a las ondas acústicas. Y en segundo lugar porque basta la lectura de su artículo 12.1.a, relativo a las sanciones pecuniarias, para comprender que en forma alguna determina los elementos esenciales de una conducta antijurídica asimilable a la denominada 'contaminación acústica' pues con claridad se refiere a supuestos bien distintos, sin que en derecho sancionador quepa recurrir a analogías y metáforas". Concluye la demanda de amparo indicando que "situaciones nuevas, nacidas al calor de una nueva sensibilidad sobre la calidad de vida en las ciudades, exigen normas nuevas. Pero éstas, si su contenido es sancionador, requieren una cobertura del rango preciso. Esa cobertura de legalidad forma parte también de la calidad de vida, pues se integra en el repertorio de derechos de los ciudadanos frente a la acción punitiva de las Administraciones públicas".

4. Por providencia de 25 de octubre de 1999, la Sección Segunda de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo formulada por la representación procesal del ahora recurrente. En esta providencia se dispuso también que se dirigiese comunicación al Juzgado Provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias, a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiese testimonio del procedimiento abreviado núm. 36/99 y emplazase a quienes hubieran sido parte en el proceso judicial previo (con excepción del recurrente en amparo) para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada.

5. Mediante diligencia de ordenación de 13 de diciembre de 1999, la Sala Primera de este Tribunal acordó, en primer lugar, tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias; en segundo lugar, tener por personada y parte en el presente proceso constitucional a la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Juliá Corujo, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Gijón; y, en tercer lugar, dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas en este recurso y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrían formular las alegaciones que estimaren pertinentes, conforme determina el art. 52 LOTC.

6. El Excmo. Ayuntamiento de Gijón, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Juliá Corujo y asistido por el Letrado don Félix Fontecha Olave se opuso, mediante escrito sellado el 12 de enero de 2000, al otorgamiento del amparo solicitado. En apoyo de su pretensión, y tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre el principio de legalidad en materia sancionatoria, sostiene que tanto la Ley de protección del ambiente atmosférico como el Reglamento de actividades molestas ofrecen suficiente cobertura legal a la Ordenanza municipal de Gijón sobre contaminación acústica, y por extensión al acto administrativo sancionador del que en última instancia trae causa el presente proceso constitucional. En relación con la norma legal indicada afirma, en primer término, esta parte procesal que su objeto "no es otro que prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que las produzcan, por lo que no parece de recibo que, frente a la amplitud con la que se manifiesta [el art. 1.1 de la referida Ley], de adverso se pretenda excluir de su ámbito de aplicación la contaminación acústica producida por los elevados niveles sonoros que una concreta actividad origina. En todo caso, siendo la presión sonora una forma de energía presente en la atmósfera, el decibelio (dB), unidad de potencia acústica, no es otra cosa que la energía total por unidad de tiempo que produce un foco de ruido, es obvio que la misma está contemplada por el artículo 1.2 de la Ley, al señalar que se entiende por contaminación atmosférica, a los efectos de la presente Ley, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza, tal y como, por otra parte, permite interpretar la expresa referencia a la lucha contra el ruido contenida en su Exposición de Motivos.

En cuanto a la intervención municipal, fijando por Ordenanza los niveles sonoros máximos a transmitir por una concreta actividad, ha de enmarcarse en las previsiones que al efecto se contienen en los artículos 1.3 y 2 de la referida Ley 38/72, tal y como se manifiesta en la sentencia de instancia recurrida en amparo". El Reglamento ofrecería también, en segundo término, cobertura suficiente para las previsiones sancionatorias de la Ordenanza municipal: esta norma reglamentaria "atribuye a los Ayuntamientos la competencia para dictar, mediante disposiciones de carácter general, esto es mediante la aprobación de Ordenanzas por el Pleno municipal, la reglamentación del emplazamiento de las actividades reguladas por el RAMINP, así como el resto de los requisitos exigidos, artículo 6.2, atribuyendo a los Alcaldes la competencia de concesión de licencias, vigilancia y el ejercicio de la facultad sancionadora, artículo 6.1. Y es lo cierto que no podrá tacharse el Reglamento de Actividades Molestas como normativa reglamentaria independiente o no subordinada a la Ley, puesto que no en vano la anteriormente citada Ley 38/72 lo contempla, en su Disposición final cuarta, para ratificar la vigencia de los preceptos en el mismo contenidos, incluido, desde luego, el mandato a las Entidades Locales para asumir las competencias, que del mismo se deriven, en orden tanto a la vigilancia y facultad sancionadora de sus Alcaldes-Presidentes, como a la facultad normativa de sus Plenos".

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de enero de 2000, el quejoso reiteró su solicitud de amparo, presentando alegaciones sustancialmente coincidentes con las ya formuladas en su inicial demanda ante este Tribunal.

8. El Ministerio Fiscal interesó, a través de escrito presentado el 2 de febrero de 2000 en el Registro General de este Tribunal, la desestimación del amparo solicitado. Comienza sus alegaciones el Fiscal precisando que, aunque la demanda de amparo se centra exclusivamente en la impugnación de la Sentencia contencioso-administrativa, "si existe infracción del principio de legalidad sancionadora, aquélla es atribuible directamente al acto administrativo que impuso la sanción". Así identificada la resolución realmente recurrida, el Ministerio público analiza a continuación la problemática de fondo suscitada en el presente proceso constitucional. Recuerda que la norma utilizada por la Administración local para sancionar es "el artículo 28.3.b) de la Ordenanza contra el ruido del Ayuntamiento de Gijón, de 10 de julio de 1992, que considera como infracción muy grave la emisión de niveles —de ruido— que superen en 10 o más dB los límites permitidos, debiendo tenerse en cuenta que el nivel máximo permitido en horas nocturnas es de 28 dB, según el artículo 1 del Decreto del Principado de Asturias 99/85, de 17 de octubre, publicado en el Boletín Oficial de dicho Principado de 28 de octubre de 1985, y reproducido en el artículo 9.1 de dicha Ordenanza". Analiza la cobertura legal de la referida normativa sancionadora municipal, concluyendo que el Reglamento de actividades molestas no es una disposición general que satisfaga el principio de reserva de Ley en la materia, porque este Reglamento, "no contiene catálogo alguno de infracciones y sanciones" y porque, en definitiva, la infracción tipificada en la Ordenanza no coincide en absoluto con la prevista en aquel Reglamento. El Fiscal considera, por el contrario, que la infracción prevista en la Ordenanza municipal tiene cobertura legal en la medida en que se acepten los siguientes extremos: 1) Con independencia de cuál pudiese ser la voluntad del legislador al aprobar la Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972, el ruido puede incluirse en la expresión, utilizada por su art. 1.2, de "forma de energía", que se emite a la atmósfera e implica "riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza". 2) " el ruido procede 'de los demás focos emisores de contaminantes a la atmósfera' [artículo 12.1 a) de la Ley], lo que permitiría dar cobertura a la cuantía de la sanción". 3) " la infracción tipificada es una concreción de la genérica realizada en la ley ... el carácter genérico de las previsiones de la ley, tanto en lo que se refiere al concepto de contaminación, como a las infracciones (artículo 12), permite afirmar que nos encontramos en este supuesto". 4º) "si el hecho típico encaja en el artículo 12.1 a) de la Ley y el importe de la sanción queda encuadrado dentro de los límites legales,

ninguna innovación ulterior a la Constitución se ha producido, y, en consecuencia, la sanción impuesta no ha vulnerado el principio de legalidad sancionadora establecido en el artículo 25.1 CE”.

9. Por providencia de 25 de noviembre de 2003 se acordó señalar el siguiente día 1 de diciembre del mismo año para la deliberación y votación de la presente Sentencia, en que comenzó, terminando este trámite en el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. El ahora quejoso en amparo fue sancionado por Resolución de 29 de octubre de 1998, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, con una multa de 50.001 pesetas porque un local de su propiedad (el “Pub Belfast”) sobrepasó los niveles sonoros permitidos por la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica de 10 de julio de 1992. La infracción cometida estaba tipificada como muy grave por el art. 28 de la citada norma municipal, previendo el art. 30 de la misma la cuantía de la sanción pecuniaria impuesta.

La validez de la resolución sancionatoria fue confirmada por la Sentencia de 18 de marzo de 1999, del Juzgado Provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias. En esta resolución judicial se indica que la sanción impugnada tiene cobertura tanto en el Reglamento sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, como en los arts. 1.2 y 12 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico.

2. El escrito de interposición del recurso identifica como resolución recurrida la Sentencia judicial; cita al efecto los arts. 41 y 44.2 LOTC, y, en el “suplico” solicita la anulación de la Sentencia y la retroacción del proceso judicial para que se dicte otra respetuosa con el derecho fundamental a la legalidad sancionadora. Ahora bien, si existe infracción del principio de legalidad sancionadora, la misma es atribuible directamente al acto administrativo que impuso la sanción, no a la Sentencia que, a estos efectos, al no restaurar el derecho fundamental alegado, supone exclusivamente el agotamiento de la vía judicial procedente, ya que contra dicha Sentencia —al haber optado el recurrente por la vía ordinaria del llamado procedimiento abreviado, y no por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales— no cabía recurso de apelación, según se desprende del art. 81.1 a) de la vigente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así identificada la resolución realmente recurrida, resulta evidente que el alcance del amparo, caso de dictarse Sentencia estimatoria, no puede quedar restringido a lo solicitado por el recurrente, sino que deberá anular, con carácter definitivo, tanto el acto administrativo como la Sentencia; lo que no constituye incongruencia *extra petitum* sino que es consecuencia de lo previsto en el art. 55.1 a) LOTC. Así pues, de modo similar a lo que se decidió en las SSTC 240/1999, de 20 de diciembre, FJ 1, y 50/2003, de 17 de marzo, FJ 1 *in fine*, entre otras, ha de entenderse que el recurso se interpone frente a la resolución administrativa que impuso la sanción.

3. Partiendo de la doctrina expuesta en la STC 119/2001, de 24 de mayo, debemos señalar que los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la reciente Ley

37/2003, de 17 de noviembre, del ruido. En la exposición de motivos se reconoce que “el ruido en su vertiente ambiental ... no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente. Tratamos del ruido en un sentido amplio, y éste es el alcance de la ley”. Luego se explica que “en la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1”.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se hizo cargo de la apremiante exigencia, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso *Powell y Rayner contra Reino Unido*; de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra contra Reino de España*; de 19 de febrero de 1998, caso *Guerra y otros contra Italia*; y de 8 de julio de 2003, caso *Hatton y otros contra Reino Unido*.

El ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tienen sobre la salud de las personas (*v.gr.* deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas).

Consecuentemente, conviene considerar, siempre en el marco de las funciones que a este Tribunal le corresponde desempeñar, la posible incidencia que el ruido tiene sobre la integridad real y efectiva de los derechos fundamentales que antes hemos acotado, discerniendo lo que estrictamente afecta a los derechos fundamentales protegibles en amparo de aquellos otros derechos constitucionales que tienen su cauce adecuado de protección por vías distintas.

Este Tribunal ha sido en todo momento consciente del valor que por virtud del art. 10.2 CE ha de reconocerse a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales (por todas, STC 35/1995, de 6 de febrero, FJ 3). En lo que ahora estrictamente interesa, dicha doctrina se recoge especialmente en las citadas SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, caso *López Ostra contra Reino de España*, y de 19 de febrero de 1998, caso *Guerra y otros contra Italia*, algo matizada en la de 8 de julio de 2003, caso *Hatton y otros contra Reino Unido*. En dichas resoluciones se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, § 51, y de 19 de febrero de 1998, § 60).

Dicha doctrina, de la que este Tribunal se hizo eco en la STC 199/1996, de 3 de diciembre, FJ 2, y en la STC 119/2001, de 8 de junio, FFJJ 5 y 6, debe servir, conforme proclama el ya mencionado art. 10.2 CE, como criterio interpretativo de los preceptos constitucionales tuteladores de los derechos fundamentales (STC 303/1993, de 25 de octubre, FJ 8). En el bien entendido que ello no supone una traslación mimética del referido pronunciamiento que ignore las diferencias normativas existentes entre la Constitución española y el Convenio europeo de derechos humanos

ni la antes apuntada necesidad de acotar el ámbito del recurso de amparo a sus estrictos términos, en garantía de la operatividad y eficacia de este medio excepcional de protección de los derechos fundamentales.

4. Desde la perspectiva de los derechos fundamentales implicados, debemos comenzar nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE.

Respecto a los derechos del art. 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el art. 8.1 CEDH reconoce el derecho de toda persona "al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia", el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales insistimos en que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5).

Teniendo esto presente, debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6, una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida.

5. Precisados los derechos fundamentales implicados, hemos de considerar ahora si la resolución sancionatoria municipal se ajusta o no a las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia sancionatoria. Y en este sentido, mientras el quejoso considera que en el caso enjuiciado se ha vulnerado el art. 25.1 CE, por carecer la sanción de la suficiente cobertura legal, tanto el Ayuntamiento de Gijón como el Ministerio Fiscal solicitan la desestimación del amparo, indicando que dicho acto sancionador respeta el principio de reserva de Ley, tal y como, por lo demás, se ha puesto de manifiesto por la Sentencia contencioso-administrativa.

Debe comenzarse recordando la doctrina que, con carácter general, ha fijado este Tribunal en materia de legalidad sancionadora y, puesto que se alude en la Sentencia recurrida a normas preconstitucionales, la influencia que la entrada en vigor de la Constitución tuvo en ella.

El principio de reserva de Ley constituye una garantía de "carácter formal", que "se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término 'legislación vigente' contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia

sancionadora" (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). Esta reserva de Ley es, según hemos precisado en múltiples ocasiones, de naturaleza relativa. En este sentido, hemos afirmado que "si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina 'la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal' (STC 77/1983, de 3 de octubre), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan, ... puede afirmarse que la reserva de la Ley contenida en el art. 25.1 de la Constitución despliega una eficacia semejante a las que establecen otras normas constitucionales. Es decir que, como ha señalado este Tribunal con relación a alguna de ellas, la reserva de Ley no excluye 'la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley' (STC 83/1984, de 24 de julio), pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes" (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2. En este mismo sentido, STC 52/2003, de 17 de marzo; y todas las resoluciones allí citadas).

El núcleo central de la materia sancionadora reservado constitucionalmente al legislador es, como regla general, el relativo a la predeterminación de las infracciones, de las sanciones y de la correspondencia entre ambas: "En definitiva, el art. 25.1 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes, en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley. Desde otro punto de vista, y en tanto aquella regulación legal no se produzca, no es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal" (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3. En este mismo sentido nos hemos pronunciado también en la STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 5, o en la STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5).

Esta esfera material básica necesariamente reservada al poder legislativo en el ámbito sancionador se flexibiliza considerablemente, sin embargo, cuando nos encontramos en presencia de normas reglamentarias aprobadas por el Pleno de las corporaciones locales dentro de su campo competencial. Ahora bien, esta flexibilización no permite la existencia de reglamentos municipales independientes en materia sancionadora, pues, como afirmamos en la referida STC 132/2001, 'la mera atribución por ley de competencias a los Municipios —conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de

Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica” (FJ 6).

6. La aplicación del principio de reserva de Ley encuentra, en todo caso, una importante excepción: los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones. En relación con ellos hemos afirmado que “no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior’ a la Constitución (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5), y más específicamente por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que ‘el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada’ (STC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7)” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3).

Este Tribunal ha admitido una segunda excepción a la aplicación del principio de reserva de Ley en materia sancionatoria: la relativa a los reglamentos postconstitucionales que se limitasen a reproducir reglamentos preconstitucionales, “sin innovar el sistema de infracciones y sanciones” establecido antes de la Constitución. No es lícito, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra de rango legal; pero este Tribunal ha considerado como supuesto diferente y en consecuencia, acorde con la Constitución (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 4), “el supuesto en que la norma reglamentaria posconstitucional se limita, sin innovar el sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material. No cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa en favor de aquella disposición, puesto que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza. En realidad, se trata más bien de una reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas. Ahora bien, ya hemos advertido en las SSTC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 6, 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5, 117/1995, de 17 de julio, FJ 3, y más recientemente en la STC 52/2003, de 17 de marzo, FJ 10, que “la lógica coherencia y continuidad normativa con la regulación preconstitucional no puede suponer —sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes— que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparadas por una cobertura suficiente de normas con rango legal; pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así *in aeternum*, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal”.

7. En el presente caso la norma aplicada es el artículo 28.3 b) de la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica del Ayuntamiento de Gijón, de 10 de julio de 1992, que considera como infracción muy grave la emisión de niveles de ruido que superen en 10 o más decibelios (dBA) los límites permitidos, debiendo tenerse en cuenta que el nivel máximo permitido en horas nocturnas es de 28 decibelios, según el artículo 1 del Decreto del Principado de Asturias 99/1985, de 17 de octubre, publicado en el Boletín Oficial de dicho Principado de 28 de octubre de 1985, y reproducido en el art. 9.1 de dicha Ordenanza.

La Sentencia recurrida considera que la infracción prevista en la Ordenanza municipal y que sirvió para sancionar al recurrente tiene cobertura legal en el artículo 12 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, aludiendo asimismo al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que es una norma preconstitucional, ya que fue aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre.

La aplicación de esta doctrina jurisprudencial al asunto ahora enjuiciado pone de manifiesto que el últimamente citado Reglamento, el Reglamento de actividades molestas, no puede servir de cobertura legal a la resolución sancionatoria analizada. Y es que, en efecto, el Reglamento de actividades, aunque incluye entre las actividades molestas “las que ... constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan”, no contiene catálogo alguno de infracciones y sanciones, salvo por incumplimiento de requerimientos para la adopción de las medidas ordenadas para la desaparición de las causas de molestia, que no es el caso, ya que no consta que se efectuara requerimiento alguno y que éste fuera incumplido. En definitiva, la infracción tipificada en la Ordenanza municipal no coincide en absoluto con la prevista en aquel Reglamento, por lo que no cabe hablar de una simple reproducción o concreción de una norma reglamentaria preconstitucional. Además, esta norma reglamentaria municipal postconstitucional (esto es, el referido art. 28 de la Ordenanza municipal de 10 de julio de 1992) no podría tener como base una norma reglamentaria estatal preconstitucional como el Reglamento de actividades molestas, aunque aquélla fuese una mera reproducción de este Reglamento estatal de actividades para la protección contra el ruido en el término municipal de Gijón.

8. La cobertura legal viene dada por la Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972, ya citada. Esta Ley, en su art. 1.2 contiene la siguiente definición: “Se entiende por contaminación atmosférica, a los efectos de esta Ley, la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza”. La misma Ley, en su art. 12 dice: “Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen serán sancionadas conforme se expresa en los apartados siguientes, sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales: a) Con multa de hasta 5.000 pesetas, tratándose de vehículos de motor; de hasta 25.000 pesetas en relación con los generadores de calor, y de hasta 500.000 pesetas cuando se trate de los demás focos emisores de contaminantes a la atmósfera o de suministro de combustibles y de carburantes que no se ajusten a lo establecido en el artículo 4º de esta Ley”. En fin, dicha Ley atribuye a los Alcaldes competencia para imponer sanciones “cuando la cuantía no exceda de 100.000 pesetas” [art. 13.1 a)]. En desarrollo de dicha Ley, el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, regula las infracciones y sanciones en el título VII, arts. 83 y siguientes; el mismo contiene una clasificación de las infracciones en leves y graves —no prevé las muy graves— (art. 83) y establece una sanción de hasta 50.000 pesetas para las leves y de 50.000 a 500.000 para las graves.

La Ordenanza municipal de 1992, por su parte, comienza expresando (art. 1.1) que la misma “regula la actuación municipal para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones por ruidos y vibraciones en el término municipal de Gijón” y a lo largo de su texto se utilizan constantemente expresiones tomadas de la Ley de protección del ambiente atmosférico, de 1972: “concentración de actividades”, “niveles de inmisión” (art. 4), “focos contaminadores” (art. 27) y que en la graduación de las sanciones se combinan los criterios de la gravedad de la infracción (distinguiendo entre infracciones leves, graves y muy graves), y el foco de emisión (distinguiendo entre “vehículos de motor” y “resto focos emisores”), art. 30; en todo caso, el importe máximo de las multas es de 100.000 pesetas, que coincide con el límite máximo de las que pueden imponer los alcaldes, conforme a la Ley de protección del ambiente atmosférico.

Se puede llegar a la conclusión de que la infracción prevista en la Ordenanza municipal tiene cobertura legal, o al menos, que encaja en los supuestos permitidos en la STC 42/1987, citada anteriormente, si tenemos en cuenta los siguientes extremos: en primer término, que el ruido puede ser calificado como “partículas o formas contaminantes” (fundamento de Derecho 3 de la Sentencia recurrida), o incluso como “forma de energía”, que se emite a la atmósfera e implica “riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza” (art. 1.2 de la Ley 38/1972), teniendo en cuenta que dicha Ley habla constantemente de “focos de emisión”. Cualquiera que fuese la voluntad del legislador de 1972 —y, según parece desprenderse de los anexos del Decreto de 1975, se trata esencialmente de sustancias de diversos tipos, en una configuración de la contaminación atmosférica que podemos calificar de “tradicional”—, el ruido puede encajar en alguna de las expresiones citadas, no tanto como “partículas” como más bien en el término “formas” en general —se habla en el lenguaje común de “contaminación acústica”— o en el de “formas de energía”. El ruido en cuanto provoca determinadas ondas que se expanden en el aire, puede incluirse en esta expresión, “formas de energía”, y tal posición es asumida por la Ordenanza municipal. Se trata de una concreción de un supuesto de contaminación no previsto expresamente en la Ley, pero en el que el carácter genérico de algunos de sus términos permite incluir este supuesto, sin considerar que se ha producido una mutación sustancial del concepto básico, especialmente si se tiene en cuenta que dicha Ordenanza tiene un contenido mucho más amplio que la simple previsión de infracciones y sanciones.

En segundo lugar, ha de entenderse que el ruido procede “de los demás focos emisores de contaminantes a la atmósfera” [art. 12.1 a) de la Ley], lo que permite dar cobertura a la cuantía de la sanción, habida cuenta de que dicha norma legal no contiene una graduación de las sanciones por su calificación, sino por la fuente de contaminación. En todo caso, cabe observar que la cuantía de 500.000 pesetas prevista en el art. 12.1 a) de la Ley es un límite máximo, no previéndose en ella una cantidad mínima, y que por las exigencias de la propia Ley y de la Ordenanza, el límite máximo, como se ha señalado anteriormente, es de 100.000 pesetas, por tratarse de infracciones sancionadas por el Alcalde [art. 13.1 a)].

En tercer lugar, ha de considerarse que la infracción tipificada es una concreción de la genérica contenida en la Ley. Como se deriva de los dos extremos anteriores, el carácter genérico de las previsiones de la Ley, tanto en lo que se refiere al concepto de contaminación, como a las infracciones (art. 12), permite afirmar que nos encontramos en este supuesto.

Finalmente, ha de considerarse que el Alcalde tiene competencia para imponer la sanción, lo que está expresamente previsto, como se ha señalado anteriormente, en el art. 13.1 a) de la Ley de protección del ambiente atmosférico, y que la sanción está dentro de los límites de dicha competencia.

Así pues, si el hecho típico encaja —o es una concreción— en el art. 12.1 a) de la Ley de 1972 —que ni siquiera clasifica las infracciones, sino que se limita a fijar los límites máximos de las sanciones, según la fuente de contaminación—, y el importe de la sanción queda encuadrado dentro de los límites legales, ninguna innovación ulterior a la Constitución se ha producido, y en consecuencia, la sanción impuesta no ha vulnerado el principio de legalidad sancionadora establecido en el art. 25.1 CE.

Los preceptos indicados de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, esto es, los arts. 1.2 y 12, establecen unos criterios mínimos orientativos conforme a los cuales el Ayuntamiento de Gijón pudo establecer válidamente un cuadro de infracciones en materia

de contaminación acústica, por lo que resulta posible que constituyan cobertura legal de la infracción grave tipificada en el art. 28 de la Ordenanza municipal tantas veces citada, y por cuya comisión se sanciona al ahora quejoso. Pues bien, en la medida en que el principio de reserva de Ley en materia sancionatoria exige que una norma con rango de Ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3), o establezca al menos criterios mínimos de antijuridicidad que sirvan de orientación —además de límite— a las Ordenanzas municipales (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6), y que los artículos invocados de la Ley de protección del ambiente atmosférico ofrecen unos criterios de antijuridicidad mínimos, es evidente que en el caso presente no se ha producido una vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria, en su vertiente relativa al principio de reserva de Ley.

Negada la vulneración del art. 25.1 CE por las razones expuestas, no resulta preciso, como apunta el Fiscal, aludir a la cuestión de la colaboración entre Ley y Reglamento al tratarse de una entidad local.

9. Los anteriores razonamientos han de conducir a la desestimación del presente recurso de amparo, puesto que la Resolución de 29 de octubre de 1998, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, al imponer una sanción de 50.001 pesetas por infracción grave tipificada en el art. 28 de la Ordenanza municipal contra la contaminación acústica, no ha vulnerado el principio de legalidad en materia sancionatoria.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Francisco Manuel Alonso Sánchez.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintitrés de febrero de dos mil cuatro.

Voto particular que formulan conjuntamente los Magistrados don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde y don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1784/99.

Con el mayor respeto hacia la opinión de los Magistrados que con su voto han hecho posible la Sentencia debemos manifestar nuestra discrepancia respecto de su fundamentación jurídica y de su fallo. En nuestra opinión, el recurso de amparo debió haberse estimado por vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), al carecer de cobertura legal la sanción que le fue impuesta al recurrente por la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón con base en la infracción muy grave tipificada por el art. 28.3.b de la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica de 10 de julio de 1992. Así lo razonamos a continuación, sin pronunciarnos, puesto que la Sentencia no lo hace, sobre el aspecto de la cuestión relativo a que la Administración municipal no indicó en su resolución sancionadora cuál era la cobertura legal ni de la infracción cometida, ni de la sanción impuesta, y su incidencia en la lesión del principio de legalidad sancionadora en su vertiente material conforme a la doctrina de nuestra STC 161/2003, de 15 de septiembre (FJ 3).

Compartimos la doctrina constitucional que la Sentencia recoge en su fundamento jurídico 3 sobre el principio de reserva de ley en materia de legalidad sancionadora y su inaplicación a los reglamentos preconstitucionales tipificadores de infracciones y sanciones; sin olvidar que, en este caso, dicho principio se aplica a la potestad sancionadora ejercida mediante Ordenanzas municipales, con las matizaciones que ello comporta y a las que se refirió la STC 132/2001, de 8 de junio. Aceptamos también que es cierto que este Tribunal admitió inicialmente, y de forma transitoria, una segunda excepción a la aplicación del principio de reserva de ley en el caso de los reglamentos postconstitucionales que se limitasen a reproducir reglamentos preconstitucionales sin innovar el sistema de infracciones y sanciones preconstitucional. Discrepamos, sin embargo, de la aplicación de esta doctrina constitucional al caso enjuiciado que la Sentencia lleva a cabo en lo que se refiere a la Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972 de las consideraciones precedentes que, aunque no vienen al caso (a propósito de los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio no alegados por las partes, que, no obstante, la Sentencia considera “derechos fundamentales implicados”: FJ 4) se contienen en su fundamento jurídico 3, y de las conclusiones a las que llega en su fundamento jurídico 9 y en el fallo.

Según nuestro criterio, ni el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de diciembre, ni la Ley 37/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, pueden servir de cobertura legal a la resolución sancionadora impugnada, como en cambio, consideró la Sentencia impugnada de 18 de marzo de 1999 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Asturias, y confirma, en lo que hace a la Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972, la Sentencia de la que nos separamos.

En efecto, el art. 1.2 de la citada Ley define el concepto de contaminación atmosférica, “a los efectos de esta Ley”, como “la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza”. Pues bien, el ruido no puede ser calificado como “materias o formas de energía” por mas que sus ondas se expandan en el aire. El art. 12, por su parte, disponía en su redacción vigente en el momento de imponerse la sanción enjuiciada que: “Las infracciones a lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollan serán sancionadas, conforme se expresa en los apartados siguientes, sin perjuicio, en su caso, de las correspondientes responsabilidades civiles y penales: a) Con multa de hasta 5.000 pesetas, tratándose de vehículos de motor, de hasta 25.000 pesetas en

relación con los generadores de calor, y de hasta 500.000 pesetas cuando se trate de los demás focos emisores de contaminantes a la atmósfera o de suministro de combustibles y de carburantes que no se ajusten a lo establecido en el artículo 4º de esta ley". Es evidente que este último precepto se refiere exclusivamente a la fijación de las características, calidades y condiciones de empleo de los combustibles y de los carburantes. Por lo demás, la exposición de motivos de aquella Ley no dejaba de reconocer, ante "la dificultad primaria de los programas de defensa del medio ambiente", dada "su extremada complejidad", su limitación a la regulación de aspectos parciales. Citaba en concreto "la lucha contra el ruido" entre "tantos otros ... aspectos parciales de una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas, y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone". Y en tal sentido añadía lo que sigue: "En esta línea no cabe duda de que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en la que se considerasen armónicamente todos los problemas apuntados. Sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa: la falta de experiencia en no pocos aspectos, la necesaria dosificación de los medios económicos que han de afectarse a estas atenciones, el diverso desarrollo de los estudios en unos y otros temas, el diferente grado de urgencia de los problemas planteados, han aconsejado al Gobierno adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales, comenzando por el tema, ya grave en muchas de nuestras aglomeraciones urbanas, de la contaminación del aire; problema que ha de abordarse teniendo muy presente que la Naturaleza es una unidad y que, por lo tanto, actuar para preservar la atmósfera de elementos contaminantes puede, si no se considera el problema en su conjunto, tener consecuencias negativas inmediatas sobre otros aspectos del medio ambiente, como el agua y el suelo".

Que la Ley de protección del ambiente atmosférico de 1972 no comprendía el ruido en su ámbito de regulación lo confirma la reciente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, de la que la Sentencia predica en su fundamento jurídico 3 su sensibilidad ante la "nueva realidad", transcribiendo la parte primera de su exposición de motivos, que reconoce que "el ruido en su vertiente ambiental, no circunscrita a ámbitos específicos como el laboral, sino en tanto que inmisión sonora presente en el hábitat humano o en la naturaleza, no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente". Idea sobre la que insiste la propia Exposición de Motivos en el párrafo final de su parte I, que, sin embargo, la Sentencia no reproduce: "el ruido carecía hasta esta ley de una norma general reguladora de ámbito estatal, y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico".

Tan evidente conclusión no se compadece con la que la Sentencia alcanza acerca "de que la infracción prevista en la Ordenanza municipal tiene cobertura legal, o al menos, que encaja en los supuestos permitidos en la STC 42/1987" a partir de la forzada consideración del ruido como "formas de energía". Con una interpretación extensiva, propia del razonamiento analógico *in malam partem* constitucionalmente vedado a la exégesis y aplicación de las normas sancionadoras, afirma que aquella infracción constituye "una concreción de un supuesto de contaminación no previsto expresamente en la Ley, pero en el que el carácter genérico de algunos de sus términos permite incluir este supuesto, sin considerar que se ha producido una mutación sustancial del concepto básico, especialmente si se tiene en cuenta que dicha Ordenanza tiene un contenido mucho más amplio que la simple previsión de infracciones y sanciones". Conclusión que reitera: "ha de considerarse que la infracción tipificada es una concreción de la genérica contenida en la Ley", pues "el carácter genérico de las previsiones" de ésta, "tanto en lo que se refiere al concepto de

contaminación, como a las infracciones (art. 12), permite afirmar que nos encontramos en este supuesto". Y una vez más: "Así pues, si el hecho típico encaja —o es una concreción— en el art. 12.1 a) de la Ley de 1972 —que ni siquiera clasifica las infracciones, sino que se limita a fijar los límites máximos de las sanciones, según la fuente de contaminación—, y el importe de la sanción queda encuadrado dentro de los límites legales, ninguna innovación ulterior a la Constitución se ha producido, y en consecuencia, la sanción impuesta no ha vulnerado el principio de legalidad sancionadora establecido en el art. 25.1 CE" (FJ 8).

A nuestro juicio, los preceptos legales indicados no sólo no contienen realmente una tipificación de infracciones, sino que ni siquiera establecen unos criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales el Ayuntamiento de Gijón pudiese establecer válidamente un cuadro de infracciones en materia de contaminación acústica, por lo que resulta imposible que constituyan, sin necesidad de un análisis más pormenorizado, cobertura legal de la infracción muy grave tipificada en el art. 28.3.b de la Ordenanza municipal citada, y por cuya comisión se sancionó al recurrente. Pues bien, en la medida en que el principio de reserva de Ley en materia sancionatoria exige que una norma con rango de Ley formal tipifique las infracciones (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 3), o establezca al menos criterios mínimos de antijuridicidad que sirvan de orientación --además de límite-- a las Ordenanzas municipales (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 6), y que los artículos invocados de la Ley de protección del ambiente atmosférico sólo tipifican sanciones, pero no infracciones, sin ofrecer tampoco unos criterios de antijuridicidad mínimos, es evidente que en el caso presente se ha producido una vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria, en su vertiente relativa al principio de reserva de Ley.

Los razonamientos expuestos hubieran debido conducir a la estimación del presente recurso de amparo, puesto que la Resolución de 29 de octubre de 1998, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, al imponer una sanción de 50.001 pesetas por la infracción muy grave tipificada en el art. 28.3.b de la Ordenanza municipal sobre protección contra la contaminación acústica, vulneró el principio de legalidad en materia sancionadora en su vertiente formal. Esta constatación debió dar lugar a la anulación de la referida resolución sancionadora y de la posterior Sentencia de 18 de marzo de 1999, del Juzgado Provincial de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Asturias, en la medida en que no reparó la vulneración del art. 25.1 CE originada por dicho acto administrativo sancionador.

Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil cuatro.