

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Logroño**

Sección: **1**

Fecha: **04/06/2026**

Nº de Recurso: **169/2026**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.LA RIOJA SALA CON/AD

LOGROÑO

SENTENCIA: 00169/2026

-

Equipo/usuario: E01

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA

MARQUES DE Rafael 45-47

Correo electrónico:

N.I.G: 26089 45 3 2024 0000501

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000225 /2025 PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000584 /2024

Sobre: URBANISMO

De D./ña. ASOCIACION RIOJANA DE EMPRESAS DE HOSTELERIA, ASOCIACION HOSTELEROS ZONA LAUREL

ABOGADO DIEGO HERNAIZ SOLANA, DIEGO HERNAIZ SOLANA

PROCURADOR D./D^a. MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE, MARIA DEL PILAR ZUECO CIDRAQUE

Contra D./D^a. AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO

ABOGADO

PROCURADOR D./D^a. MARIA TERESA LEON ORTEGA

ILMA. SRA. PRESIDENTA:

DOÑA MÓNICA MATUTE LOZANO

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

DON JESÚS MIGUEL ESCANILLA PALLÁS

DON MARCO JESÚS JUBERÍAS MELÉNDEZ

S E N T E N C I A N^o 169/2026

En LOGROÑO, a cuatro de junio de dos mil veintiséis.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha visto y tramitado el recurso contencioso-administrativo con la numeración reseñada, sustanciado por los trámites del procedimiento ordinario, interpuesto por la Asociación de Hosteleros de la Zona del Laurel (CIF NUM000) y la Asociación Riojana de Empresas de Hostelería (CIF NUM001), representadas por la procuradora Dña. María Pilar Zueco Cidraque y defendidas por el abogado D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde. Como parte demandada, el Excmo. Ayuntamiento de Logroño, representado por la procuradora Dña. María Teresa León Ortega y defendido por el Letrado Municipal.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. Marco Jesús Juberías Meléndez, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El recurso contencioso-administrativo se interpuso el 16 de septiembre de 2024. Admitido a trámite mediante decreto, la Sala reclamó el expediente administrativo.

SEGUNDO. Incorporado el expediente, se formalizó la demanda en tiempo y forma. En virtud de los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron procedentes, la parte demandante interesó:

«AL JUZGADO formulo la siguiente PETICIÓN: que previos los trámites oportunos, dicte sentencia estimando íntegramente este recurso y, en consecuencia, la demanda y, en consecuencia: 1º.- Anulando la resolución recurrida por no ser conforme a Derecho, y con ella la Declaración de Zonas de Protección Acústica Especial de la Ciudad de Logroño y sus Planes Zonales Específicos. 2º.- Imponiendo las costas a la Administración demandada».

TERCERO. La parte demandada contestó a la demanda en tiempo y forma. Tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, confirmando la actuación administrativa recurrida, con expresa condena en costas a la parte demandante.

CUARTO. La cuantía del procedimiento quedó fijada como indeterminada.

QUINTO. La Sala acordó el recibimiento del pleito a prueba.

SEXTO. Evacuado el trámite de conclusiones, el asunto quedó pendiente de deliberación, votación y fallo, que tuvieron lugar el día 28 de mayo de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Sobre el objeto del recurso contencioso- administrativo: la actividad administrativa impugnada
El presente recurso contencioso-administrativo tiene como objeto el Acuerdo del Ayuntamiento de Logroño, adoptado por el Pleno en fecha 6 de junio de 2024 (expediente NUM002- 44/2021) y publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el 18 de junio de 2024, por el que se aprueba definitivamente la *Declaración de zonas de protección acústica especial de la ciudad de Logroño y sus Planes Zonales Específicos*.

SEGUNDO. De las pretensiones ejercitadas, motivos de impugnación, oposición y argumentos de las partes
Delimitado el objeto del recurso, las pretensiones, motivos y argumentos que han esgrimido las partes en este procedimiento se resumen del siguiente modo.

Las recurrentes denuncian que, desde la aprobación inicial de los instrumentos hasta la definitiva, han transcurrido un año y tres meses, por lo que debería haberse declarado la caducidad del procedimiento e iniciarse uno nuevo, si se consideraba procedente. Parte de la aplicación del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aunque sin precisar si el plazo sería el de tres o el de seis meses, previsto en los apartados dos y tres.

Sea como fuere, entiende producida la caducidad.

Tras el motivo de índole formal, denuncian una serie de «cuestiones jurídico-materiales» de forma deslavazada, que podemos sintetizar del siguiente modo para extraer los siguientes motivos de impugnación.

Advierten que el Ayuntamiento de Logroño ya tenía aprobado y revisado el Mapa de Ruido, y delimitadas las Áreas Acústicas en función de los usos del suelo, cuando decidió encargar un estudio acústico «sobre determinadas calles pertenecientes a la zona centro y zona Faustino, y limitando el estudio a un único emisor acústico, como es la actividad de ocio». Encargo que no resulta acorde con la normativa de ruidos y que provoca la nulidad de la declaración de Zona de Protección Acústica Especial (ZPAE) y los correspondientes Planes Zonales Específicos (PZE).

Rechazan el agravio comparativo respecto a las infraestructuras viarias y ferroviarias dentro de la ciudad, cuyos incumplimientos de calidad acústica son patentes y han motivado más denuncias de ciudadanos que la actividad que ahora se quiere limitar. «De este modo el estudio previo realizado no ha respetado la necesidad de realizar mediciones en toda el Área Acústica, con carácter previo a determinar el grado de incumplimiento en las distintas Zonas del área Acústica, y con ello proponer las ZPAE, habiéndose dirigido única y directamente a dos Zonas de Logroño, la Zona Centro y la Zona Faustino, de manera poco concienzuda y desde luego con un carácter sesgado y arbitrario».

Tras exponer el *iter* previsto en la normativa para la aprobación de los distintos instrumentos, razonan así:

«Si los focos emisores de ruidos, no se contemplan en el MAPA DE RUIDO, ni se especifican las Áreas Acústicas, ni el número de personas afectadas dentro de una zona, ni existe Plan de Acción, ni lo que supone más trascendente, se identifica separadamente cada foco de ruido (procedente de vehículos, de viandantes, de locales de hostelería, de locales comerciales, etc), cualquier Plan Zonal aprobado por el Ayuntamiento, no se ajusta al procedimiento legalmente establecido, incurriendo en nulidad radical».

El artículo 2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (LR) excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los «comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquellos se mantenga dentro de los límites tolerables de conformidad con las ordenanzas y los usos locales». En el mismo sentido, la *Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones en la ciudad de Logroño* (OMR), que asume la misma exclusión a través de la *Ordenanza municipal de fomento de la convivencia ciudadana* (OMCC). Ante este marco normativo, las recurrentes denuncian que, en las zonas afectadas como Laurel, la contaminación acústica no la provoca la hostelería sino las conductas de los ciudadanos; las actividades hosteleras ya están sujetas a licencia ambiental, y cualquier incumplimiento en materia de ruidos lleva aparejadas sanciones y medidas de restablecimiento. Por tanto, los comportamientos incívicos de los ciudadanos, origen del incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, «no son responsabilidad de la hostelería, si no de las actitudes propias de cada persona, conductas que deben ser sancionadas conforme a Ordenanza Cívica Tampoco cabe duda de que la responsabilidad de velar por el correcto cumplimiento de las conductas incívicas es del AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO, el cual justifica con medidas espurias a la norma, como la declaración de ZPAE y aprobación de un PZE, una incapacidad o negligencia a la hora de supervisar o velar por el cumplimiento de sus propias normas.

» Este incumplimiento por el Ayuntamiento de Logroño, de las finalidades propias de las ZPAEs y de los PZE, y su utilización para abordar problemas ajenos a los regulados en la normativa en materia de ruido, hace que ambos documentos, se encuentren viciados de anulabilidad ex artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

A partir de aquí, entrando a las mediciones que han fundamentado las ZPAE y PZE, consideran que se ha incumplido el procedimiento de medición previsto en el Anexo IV del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (RD 1367/2007, en lo sucesivo); así como el Anexo I de la OMR, sobre la medición en el «medio ambiente exterior».

El Ayuntamiento y las empresas contratadas se han desentendido de un procedimiento reglado y han elaborado una metodología propia, partiendo de la premisa de que el ruido ambiental no es una actividad, a los efectos de los anexos del RD 1367/2007 y la OMR; sin embargo, a lo largo del estudio se utilizan los procedimientos establecidos en esta normativa, y es a la hora de las correcciones cuando se niega que resulten aplicables, al entender que no se está midiendo una actividad.

En cualquier caso, las mediciones de tres semanas, en ocho puntos y con ciento cincuenta mediciones cortas a lo largo de una única semana, no se ajustan a la normativa nacional y europea, por exigir mediciones temporales de un año completo para acreditar el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Como motivo adicional, que el procedimiento completo de mediciones e, incluso, la resolución de las alegaciones a los documentos aprobados, ha sido íntegramente realizado por una empresa externa al Ayuntamiento de Logroño (SINCOSUR-INYSUR); pese a que estamos ante materias que implican «ejercicio de autoridad», que estaban reservadas a los funcionarios de carrera. El Jefe de Sección de Control y Disciplina Medioambiental del Ayuntamiento de Logroño, «no solo no interviene en ninguna fase del procedimiento de mediciones, sino que, además se limita a copiar y pegar las respuestas elaboradas por la mercantil redactora, en fase de alegaciones, sin aportar absolutamente nada a tales contestaciones (lo que resulta lógico pues ningún funcionario municipal ha participado en el procedimiento de toma de datos para verificar su corrección y adecuación técnica), lo cual implica un claro fraude de ley a la hora de ejercer esta materia que implica ejercicio de autoridad y que está siendo ejercida por una empresa consultora externa al Ayuntamiento de Logroño». En consecuencia, se vulnera el artículo 92.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

A partir de aquí, se remiten a las conclusiones del informe pericial que acompañan a la demanda, cuyas conclusiones sintetizan todas las deficiencias técnicas de la propuesta de declaración de ZPAE

Por su parte, la corporación municipal demandada se opone al recurso e interesa su desestimación. Tras exponer la tramitación completa del expediente, añade las siguientes razones. No puede operar la caducidad aducida porque, a su juicio, resulta de aplicación el artículo 95.4 LPACAP, que la jurisprudencia ha aplicado igualmente a los procedimientos iniciados de oficio o a instancia de parte. En cuanto a los restantes motivos, se remite a «la totalidad de informes técnicos». Se limita a añadir que la prueba pericial es «inútil»: solo tendría

utilidad si el objeto del proceso fuera el propio encargo realizado por el ayuntamiento, que ya fue validado por los técnicos municipales.

TERCERO. Sobre los antecedentes extraídos del procedimiento administrativo y otras cuestiones de interés

El Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en sesión de 2 de marzo de 2023, aprobó inicialmente el documento denominado *Declaración de zonas de protección acústica especial de la ciudad de Logroño y sus planes zonales específicos*.

Según se indica en el acuerdo de aprobación inicial, la Junta de Gobierno Local, por acuerdo de 18 de agosto de 2021, adjudicó un contrato de asistencia técnica «para la revisión del mapa estratégico de ruido y del plan de acción en materia de contaminación acústica de la ciudad de Logroño, propuesta de declaración de zonas de protección acústica especial y sus planes zonales específicos, a la U. T. E. Sinconsur Ingeniería Sostenible, S. L. - Inysur Consultoría, S. L., en el expediente NUM003 - CON21- 2020/0091.

» 4. Teniendo en cuenta que la segunda fase de dicho contrato consistía en la elaboración de la propuesta de declaración de zonas de protección acústica especial y la tercera fase del contrato consistía en la elaboración de los Luis Miguel, correspondientes a las zonas de protección acústica especial; con fecha 17 de septiembre de 2021 se firmó el acta de inicio y con fecha 15 de diciembre de 2022 se firmaron las actas de recepción de la segunda y tercera fase del contrato de la asistencia técnica para la realización de dichos trabajos».

Practicados los trámites de información pública e incorporados los informes técnicos que obran en el expediente administrativo, el Pleno del Ayuntamiento de Logroño aprobó con carácter definitivo, en fecha 6 de junio de 2024, el acuerdo que contenía la declaración de ZPAE y sus PZE, objeto de este recurso contencioso-administrativo.

El contenido de la ZPAE y sus PZE se corresponden con las propuestas de declaración, elaboradas por la UTE adjudicataria del contrato indicado y que han sido aportadas como documentos dos y tres de la demanda.

CUARTO. Sobre la caducidad del expediente y la observancia del procedimiento de aprobación La Sala debe abordar primero el motivo de índole formal o procedimental, relativo a la caducidad, porque de ser apreciado tal y como lo plantean los recurrentes privaría de sentido continuar con el resto de motivos. Al entrar ya al procedimiento de aprobación de estos instrumentos, daremos también respuesta a la alegación relativa a la «nulidad radical» por el apartamiento del procedimiento legalmente establecido.

Dicho lo anterior, constatamos que existe un procedimiento específico para la aprobación de los instrumentos impugnados, orillado por los recurrentes en su análisis del motivo de impugnación. El procedimiento lo encontramos en la OMR, toda vez que la LR no predetermina esta cuestión en su artículo 25, por lo que opera plenamente el artículo 6 LR y su remisión a la regulación normativa de los ayuntamientos.

Concretamente, el artículo 16.2 OMR dice así:

«16.2.- Los requisitos procedimentales para la declaración de ZPAE serán:

- Por acuerdo del Pleno, requiriendo que previamente se hayan realizado los estudios y mediciones justificativos de la necesidad de la declaración.
- A la vista del resultado de estos estudios, el Consejo Social de la ciudad de Logroño, elevará, en su caso, propuesta al Ayuntamiento Pleno, que aprobará inicialmente la incoación del procedimiento de declaración.
- Aprobada inicialmente la incoación del procedimiento, se abrirá trámite de información pública mediante publicación de dicho acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad de La Rioja, y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, por un plazo de 30 días, estableciendo el lugar en el que pueda consultarse el expediente.
- Finalizado el trámite de información pública, previo informe del Consejo Social de la ciudad de Logroño o, en su caso, del órgano que la sustituya, se formulará propuesta de acuerdo que será sometida al trámite de audiencia y vista del expediente.
- Por acuerdo del Ayuntamiento Pleno será declarada la zona como de Protección Acústica Especial. El acuerdo incluirá, en todo caso, delimitación y el régimen de actuaciones a realizar. Dicho acuerdo será publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de La Rioja.
- Cuando los Servicios Técnicos Municipales comprobasen que los objetivos de calidad acústica se han recuperado en una Zona de Protección Acústica Especial, elevarán propuesta razonada de levantamiento de dicha situación, con las prescripciones precisas para su mantenimiento. Dicha propuesta deberá ser aprobada por el Pleno Municipal».

El motivo no puede tener acogida por las razones que ya fueron comunicadas a las recurrentes durante la tramitación del expediente. Concretamente, en el folio trescientos uno del expediente administrativo, en el informe de la TAG de Espacio Público y Actividades, de 15 de abril de 2024.

Los procedimientos de elaboración y aprobación de disposiciones generales como las que aquí analizamos, aunque sin duda se traten también de procedimientos de carácter administrativo, no están sujetos a esas consecuencias previstas en el artículo 21 LPACAP, como demuestra su regulación independiente en las legislaciones de cada una de las administraciones territoriales. Lo pretendido por los recurrentes podría ser de aplicación al enjuiciar resoluciones o actos administrativos en sentido estricto, pero ya hemos aclarado —ahora y cuando aceptamos nuestra competencia objetiva ex artículo 10.1 LJCA, tras la inhibición por el Tribunal de Instancia— que estamos ante instrumentos que tienen naturaleza de disposiciones generales.

Basta reparar en la estructura general que comparten todos los procedimientos de elaboración de reglamentos y de disposiciones generales, cuya potestad está atribuida a las administraciones territoriales, y a determinadas entidades de la tradicionalmente llamada *administración institucional*. No resulta necesario citar ahora los artículos de la LPACAP, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; o de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en lo sucesivo); leyes desarrolladas, a su vez, por diversos reglamentos. Resulta suficientemente ilustrativo el precepto que hemos citado, o el tenor del artículo 49 LRBRL, ya que nos estamos moviendo en el ámbito municipal.

Cuando se trata de la elaboración de un reglamento o de una disposición general, las leyes contemplan una sucesión de trámites que no es posible recopilar, pero que van desde las consultas previas o la elaboración de memorias hasta los trámites de información pública, incorporación de informes de órganos consultivos, etcétera. Trámites que, incluso, pueden o deben repetirse ante la introducción de modificaciones en el proyecto inicialmente informado. Ello explica que, salvo excepciones motivadas por razones que ahora son irrelevantes para el debate (por ejemplo, en el ámbito urbanístico), la tramitación de esta clase de disposiciones generales no esté sujeta a un plazo perentorio, a partir del cual surjan consecuencias como la caducidad u otros efectos, favorables o desfavorables para los interesados. Sí que se contemplan plazos para la evacuación de trámites concretos durante la elaboración, pero sin que ello suponga que la disposición general deba decaer en su tramitación; en todo caso, el procedimiento quedaría suspendido o se tendría por evacuado el trámite.

Las razones anteriores sirven para desestimar el motivo de impugnación relativo a la caducidad, sin que resulte de aplicación el artículo 95.4 LPACAP por las mismas razones que ya hemos expuesto.

Abordada la aplicación de la OMR para la elaboración y tramitación de la ZPAE y los PZE, podemos concluir también que no se ha prescindido del procedimiento normativamente establecido para su aprobación.

Los recurrentes así lo defendían partiendo de premisas un tanto confusas, mezclando consideraciones relativas a las exigencias legales de los variados instrumentos contemplados en la LR (mapas de ruido, áreas acústicas, planes de acción, etcétera) y al pretendido orden en que cada uno de ellos debe ser aprobado. Para mayor confusión, ni siquiera todas las afirmaciones se corresponden con el marco legal y jurisprudencial. Se afirma que los denominados Planes de Acción —los previstos con carácter general en los artículos 22 a 24 LR— son posteriores a la declaración ZPAE, y que «en el marco de los documentos anteriores se elaborarán y aprobarán Planes Zonales Específicos». Sin embargo, la lectura de los artículos y de la jurisprudencia desmiente que este sea el modo en que se suceden esos PZE. Al contrario de lo señalado:

«[...] los planes zonales específicos que configura el art. 25.3 de la Ley del Ruido son una modalidad singularizada, aplicable en las zonas de protección especial, de la categoría general constituida por los Planes de Acción regulados en el art. 23 de la Ley del Ruido, que son aplicables con carácter general. Prueba de ello es que los planes de acción podrán incorporar en caso de necesidad la declaración de zonas de protección especial (art. 23.2 de la Ley del Ruido). Y entre los objetivos de los planes de acción se establece la determinación de las acciones prioritarias a realizar en caso de superación de los valores límites de emisión o inmisión, o de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica. Es decir, los planes de acción, de los que los planes zonales son una especie, permiten establecer determinadas acciones prioritarias a realizar para el caso de que se produzca el evento» (Sentencia del Tribunal Supremo 1035/2017, de 13 de junio, recurso 1950/2015).

La Sala ha revisado el expediente administrativo y comprobado que se respetan los trámites del artículo 16.2 OMR: aprobación inicial por el Pleno municipal, previo informe del Jefe de la Sección de Control y Disciplina Medioambiental y propuesta del Consejo Social de la Ciudad de Logroño; trámite de información pública, en el que las recurrentes y otros ciudadanos presentaron o pudieron presentar alegaciones, respondidas en su caso tanto por la UTE que elaboró la propuesta como por los funcionarios municipales que la suscribieron; nueva propuesta del Consejo Social con nuevo trámite de audiencia y aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento.

Por lo demás, la elaboración de la ZPAE y los PZE impugnados no es algo aislado, sino que obedece al contrato de servicios indicado en el tercer fundamento de derecho, que también engloba la revisión del mapa estratégico de ruido (fase I) y del Plan de Acción para la contaminación acústica (fase IV). Las propuestas para la declaración de ZPAE y los PZE se corresponden solo con las fases II y III. La Sala desconoce si las otras fases se han materializado ya en los instrumentos específicos, pero desde luego no son el objeto de este recurso contencioso-administrativo.

Desestimamos todos los motivos y argumentos dirigidos a defender la nulidad de los instrumentos por no haberse respetado el procedimiento legalmente establecido para su aprobación municipal.

QUINTO. Sobre la metodología empleada para elaborar la propuesta de ZPAE y PZE y la valoración de la prueba: juicio de la Sala Con el fundamento anterior deben quedar respondidas todas las argumentaciones dirigidas a cuestionar el respeto formal de la LR y la OMR, pero ahora debemos analizar la metodología empleada para elaborar la propuesta que ha cuajado en los instrumentos impugnados.

No consta en autos que los técnicos del Ayuntamiento de Logroño hayan introducido modificaciones en la propuesta que elaboró la UTE. De hecho, las recurrentes han denunciado a lo largo del proceso que los informes obrantes en el expediente, suscritos por la TAG de Espacio Público y Actividades y por el Jefe de Sección de Control y Disciplina Medioambiental, se limitan a «copiar y pegar» las respuestas elaboradas por la mercantil redactora de las propuestas. Lo mencionamos para rechazar como motivo de impugnación que se haya vulnerado el artículo 92.3 LRBRL, con ocasión de cualquiera de los actos administrativos adoptados a lo largo del procedimiento de elaboración.

La advertencia de que uno o varios funcionarios municipales se hayan limitado a hacer propias, sin matiz o corrección de ningún tipo, las respuestas de la UTE a las preguntas de la recurrente, no puede negarse a la vista de una simple comparación entre las respuestas de la mercantil y las respuestas de los técnicos (véanse, de forma ejemplificativa, la respuesta de la UTE en los folios ochenta y tres y siguientes, comparándola con el informe del Jefe de Sección de Control y Disciplina Medioambiental, de los folios ciento once y siguientes). Sin embargo, por mucho que sea fácilmente apreciable, los recurrentes no pueden desconocer que las decisiones no han sido delegadas, y que las respuestas de la UTE siempre fueron supervisadas por cada uno de los funcionarios municipales, antes de firmar los informes donde las hicieron propias. Luego, carece de sentido discernir sobre si las decisiones implicaban o no ejercicio de autoridad, reservadas a funcionarios de carrera, porque fueron estos quienes tomaron finalmente las decisiones administrativas e impulsaron el procedimiento.

Dicho lo anterior, afrontamos las cuestiones estrictamente técnicas y metodológicas del estudio acometido por la UTE.

En el trámite de conclusiones, la Administración demandada ha hecho alusión constante de la STSJ Murcia 69/2021, de 19 de febrero, recurso 109/2020, porque la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) se pronunció entonces sobre un recurso entablado contra otra ZPAE en el entorno del centro de la ciudad de Murcia. Instrumento que se basaba en una propuesta de la empresa SINCOSUR S.L., que es una de las integrantes de la UTE autora de la propuesta de ZPAE que hoy valoramos.

El TSJ confirmó la ZPAE impugnada y, como puede leerse en la sentencia, resultó determinante la valoración de la prueba allí practicada, por lo que sus razonamientos no son de fácil traslación a nuestro caso concreto. Solo podemos indicar que coincidimos con dicha sentencia en la relevancia de las pruebas y en lo necesario que resulta traer al procedimiento los conocimientos técnicos pertinentes (basta con estudiar los anexos del RD 1367/2007 o la propia ordenanza municipal, con las magnitudes y variables que emplean). Lo que no compartimos es la aparente preferencia que se otorga a una posible «pericial judicial sobre los informes periciales que puedan ser aportados por las partes interesadas».

En el presente caso, contamos con una prueba pericial de parte, elaborada por una empresa de ingeniería acústica. Como tal, se nos presenta como una prueba apta para desvirtuar las premisas y las consideraciones técnicas en las que se asienta el documento elaborado por la UTE, asumido finalmente en la declaración de la ZPAE y los PZE.

Frente a esta pericial, la Administración demandada solo se ha valido de la prueba documental contenida en el expediente administrativo. Resultan relevantes todos los informes de la TAG de Espacio Público y Actividades y del Jefe de Sección de Control y Disciplina Medioambiental del Ayuntamiento de Logroño, en la medida en que han asumen el criterio de los técnicos de la UTE. Estos informes, aunque no constituyan una prueba pericial propiamente dicha, sus autores estén integrados en la organización administrativa de la parte demandada y no hayan sido llamados a declarar, constituyen un medio de prueba relevante para la apreciación de los hechos afirmados o negados por los recurrentes, de un marcado carácter técnico.

Llegados a este punto, adelantamos ya que son las conclusiones contenidas en dichos informes, unidas a las limitaciones de la prueba pericial propuesta, las que conducen a la desestimación del recurso contencioso-administrativo. En esencia, son dos los argumentos que nos inclinan en este sentido y que vamos a desarrollar: primero, el rechazo de la vinculación que hacen las recurrentes al RD 1367/2007 para evaluar la contaminación acústica que aquí se quería abordar; y después, las concretas limitaciones de la pericial aportada para desvirtuar a los técnicos municipales y a los profesionales de la UTE.

Comenzamos incidiendo en la regulación de los instrumentos y la metodología en que se basan los estudios elaborados, cuando estamos ante un ámbito ajeno a los mapas estratégicos de ruido.

El informe pericial parte de una premisa: considerar el estudio realizado por la UTE adjudicataria, finalmente asumido por el Ayuntamiento de Logroño, como un «mapa no estratégico de ruido». La práctica totalidad de las omisiones y deficiencias que achaca al estudio —quizás la única excepción es la aparente vulneración de la normativa de metrología— se basan en un apartamiento de supuestas normas imperativas, de un notable carácter técnico, que disciplinan cómo deben evaluarse las fuentes de ruido y obtenerse los índices acústicos; todas ellas contenidas en el RD 1367/2007, principalmente en sus anexos II (*Objetivos de calidad acústica*) y IV (*Métodos y procedimientos de evaluación para los índices acústicos*). Sin embargo, el artículo 32 del RD 1367/2007, al desarrollar la LR y distinguir los «mapas estratégicos de ruido» y los «mapas de ruido no estratégicos», solo determina la plena sujeción al RD 1367/2007 y al Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre (que también desarrolla la LR) de los mapas estratégicos (art. 32.2 RD 1367/2007).

Para la delimitación del ámbito territorial y el *contenido* de los mapas de ruido *no estratégicos* «que correspondan a áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, se aplicarán los criterios que establezca la administración competente para la elaboración y aprobación de estos tipos de mapas de ruido» (art. 33.1 RD 1367/2007). Solo de manera supletoria, ex artículo 33.2 RD 1367/2007, serán de aplicación los criterios específicos «de delimitación del ámbito territorial», sin que se haga mención al contenido. Además, «sin perjuicio de las normas más específicas que se pudieran establecer, los mapas de ruido no estratégicos cumplirán los requisitos mínimos establecidos en el anexo IV del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre» (art. 33.3 RD 1367/2007); pero nada se discute aquí sobre el «cartografiado estratégico» que regula ese anexo IV RD 1513/2005.

Desde que se incorporaron los informes obrantes en el expediente (a este respecto, el informe del Jefe de la Sección de Control y Disciplina Medioambiental de 14 de mayo de 2024, concretamente el folio trescientos cuarenta), la Administración advirtió que «no existe una metodología reglada para la elaboración de un mapa de ruido de ocio».

Consideramos que el denominado impropriamente *ruido del ocio* no tiene cabida en el artículo 32.1 letra a) RD 1367/2007, que es el que contempla los «mapas estratégicos de ruido, que se elaborarán y aprobarán por las administraciones competentes para cada uno de los grandes ejes viarios, de los grandes ejes ferroviarios, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones».

No parece cuestionable que la administración competente para abordar la regulación de los mapas no estratégicos, no agotada por el RD 1367/2007 y el RD 1513/2005, es la municipal, en este caso el Ayuntamiento de Logroño.

Ante esta tesitura, el Ayuntamiento explica que recurrió a la UTE SINCOSUR-INYSUR, como adjudicataria del contrato de servicios correspondiente, para revisar el mapa estratégico de ruido y el plan de acción en materia de contaminación acústica de la ciudad, pero también para la elaboración de propuestas de ZPAE y sus PZE, ante el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, tal y como contempla el artículo 25.1 LR.

Constatado ese incumplimiento, aunque la fuente del ruido a atajar no provenía de infraestructuras contempladas en los mapas estratégicos, el Ayuntamiento estaba habilitado normativamente para aprobar la ZPAE y los PZE y así abordar la contaminación acústica de las actividades hosteleras, como emisores acústicos (arts. 3.d y 3.e LR) Consta en el expediente cuáles han sido las pautas que han guiado «el diseño de la campaña y la ejecución de las medidas»:

«- ISO 1996-1:2003: Acoustics - Description, measurement and assesment of environmental noise -part 1: Basic quanties and assesment procedures.

- ISO 1996-2:2007: Acoustics - Description, measurement and asesment of environmental noise - part 2: Determination of environmental noise levels.

- Anexo IV del Real Decreto 1356/2007 [por error, se trata del RD 1367/2007], de 19 de octubre (B. O. E. nº 254, de 23 de octubre de 2007)».

Que la mercantil y el Ayuntamiento hayan tratado de apoyarse parcialmente —y no de forma total— en el Anexo IV RD 1367/2007 no conlleva la nulidad de los instrumentos aprobados. Las recurrentes denuncian que la parte demandada y la UTE han utilizado «los procedimientos de la normativa que más le interesan, defendiendo la aplicación de partes normativas con respecto a algún extremo y lo contrario con respecto a otros».

La Sala responde a este argumento que resulta entendible que la Administración trate de acogerse, en la medida de lo posible, a una regulación que sí existe para otras cuestiones íntimamente relacionadas, por razones de analogía, para colmar vacíos normativos y por elementales razones de seguridad jurídica; sin olvidar la sujeción a las partes de la norma que sí afectan a todo instrumento normativo en materia de ruido.

Lo determinante para la nulidad habría sido acreditar la vulneración de una norma imperativa por parte de los instrumentos aprobados, que tienen la naturaleza y características de disposiciones generales, como ya no es necesario reiterar. Sin embargo, las recurrentes no han logrado acreditar que el ayuntamiento se haya desentendido de normas de obligada observancia, al aprobar la ZPAE y sus PZE en el limitado ámbito territorial al que afectan, motivadas por la contaminación acústica de un concreto emisor acústico, en ausencia de una regulación comparable a la destinada a mensurar el ruido de las infraestructuras previstas en los mapas estratégicos.

Las razones expuestas permiten rechazar todos los motivos y argumentos dirigidos a lograr la nulidad de los instrumentos por el apartamiento de la metodología regulada en los anexos del RD 1367/2007, en los aspectos consignados en el informe pericial de ACOUSTICS ANALYTICS S.A., relativos a las correcciones en los resultados, la discriminación de otros focos de ruido, el número de mediciones, el orden con el que se acometieron y su extensión en el tiempo.

Aclarado lo anterior sobre la metodología, abordamos ahora ciertas limitaciones e inconcreciones del informe de parte, que sumadas a las anteriores consideraciones, nos terminan de inclinar por la desestimación del recurso.

En lo que respecta a la *metrología*, el perito de las recurrentes concluye:

«3. No queda justificado que la totalidad de los equipos utilizados cumplan las exigencias establecidas según la metrología legal para la realización de este tipo de estudios.

Tal y como se indica en el punto 2.1 del presente estudio, los únicos equipos que cumplen metrología legal son el sonómetro Cesva SC420 y el calibrador CB006.

Con la documentación aportada, no se ha acreditado que el resto de equipos cumplan con las exigencias de metrología legal, especialmente las estaciones de medida de larga duración. Eso invalidaría estos ensayos desde el punto de vista de las exigencias de metrología indicadas en el RD1367.

Tampoco queda acreditado en los registros de las medidas de larga duración que se haya realizado la verificación durante los ensayos mediante el uso del calibrador».

En su ratificación judicial, el perito aclaró que el problema lo encontró específicamente en los equipos de larga duración y no tanto en los de corta. Sin embargo, la Sala observa que el informe pericial solo hace referencia, precisamente, a los equipos que sí cumplen la normativa a juicio del perito; pero no hay una mínima concreción sobre los equipos que no la cumplen.

El epígrafe al que se remite el perito en sus conclusiones, se limita a citar artículos de la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología; del Real Decreto 244/2016, de 3 de junio y de la Orden ICT/155/2020, de 7 de febrero. Ni siquiera hay una enumeración de todos los equipos que afirma haber revisado y constatado su falta de conformidad.

Esta imprecisión adquiere especial relevancia en este caso, al ponerla en relación con la limitación explícitamente reconocida, de haberse limitado a examinar el «estudio» y la documentación final reflejada en los instrumentos impugnados.

La respuesta a las preguntas de la parte demandada permitió constatar que su empresa no pudo examinar más que las mediciones finales, pero no las «actas» ni, en consecuencia, el posible rechazo de mediciones, por razones de incertidumbre, climatología o cualquier error o variable que invalidase o afectase a la medición. El perito se limitó a indicar que presumía que no se habían descartado mediciones porque, de ser así, entiende que constarían también en el informe.

Advertimos así una limitación importante, que no podemos obviar al valorar su informe. El hecho de que el estudio trasladado los instrumentos impugnados no sea lo suficientemente explícito acerca del rechazo o la modificación de mediciones, no permite afirmar que, en efecto, no hubo mediciones que se rechazaron o modificaron.

Lo mismo podemos trasladar a las quejas sobre las eventuales condiciones meteorológicas que, inciertamente, podrían haber obligado a desechar ciertas mediciones; y a las posibles incertidumbres que el perito no aprecia debidamente consideradas en el estudio aprobado. A preguntas expresas de la parte demandada, el perito no explicó cuál era exactamente el incumplimiento normativo relacionado con la climatología; quiso centrarse en las incertidumbres en general y se limitó a insistir en que no constaban debidamente reflejadas en el estudio final. Concluyó que no sabía seguro (sic) «si han hecho alguna corrección, al menos no lo han reflejado en el informe».

Constatado que el perito sustenta sus afirmaciones en el contenido del estudio definitivo, sin haber examinado de igual modo todos los datos y las actas que lo fundamentan, la Sala entiende que el informe pericial no alcanza a desvirtuar los informes técnicos del expediente administrativo, que niegan cualquier omisión o deficiencia de las advertidas a propósito de incertidumbres, condiciones meteorológicas o conformidad de los equipos de metrología; informes suscritos por los funcionarios y técnicos municipales. Fue la misma Administración local la que adjudicó el contrato para la asistencia técnica en el que se enmarcan las propuestas de ZPAE y de PZE, que se plasmaron en los instrumentos hoy impugnados pero que solo constituían dos de las cuatro fases del expediente (junto a la revisión del mapa estratégico y del plan de acción en materia de contaminación acústica). La TAG y el Jefe de Sección, como funcionarios de la Administración municipal, tenían un acceso directo a las actas y mediciones *en bruto*, así como a la totalidad del expediente y de las cuatro fases adjudicadas a la UTE SINCOSUR-INYSUR. Por ende, otorgamos un valor probatorio superior a sus conclusiones.

Con lo aquí señalado desestimamos el resto de motivos y argumentaciones de carácter marcadamente técnico, relacionadas con la metodología del perito de las recurrentes y la del estudio realizado por el ayuntamiento.

El resto de cuestiones de la demanda y no abordadas ya solo tienen que ver con la entendible disconformidad de las recurrentes con la aprobación de los instrumentos cuestionados, con el supuesto agravio comparativo respecto de otras infraestructuras y actividades y con la «criminalización» por parte del Ayuntamiento de las actividades de ocio, las terrazas, los locales y las personas que se encuentran en los mismos.

Ninguna de estas alegaciones sirve al fin anulatorio perseguido. La Sala no alberga ninguna duda de la posibilidad y, en ciertos casos, la obligación que tienen los ayuntamientos de atajar la contaminación acústica que padecen todos o parte de sus ciudadanos, con los instrumentos que las leyes y reglamentos ponen a su disposición y dentro de la discrecionalidad administrativa que tales normas habilitan.

No es relevante para el recurso que, con arreglo al documento uno de la demanda, exista un elevado número de personas afectadas por el ruido de infraestructuras viarias y ferroviarias, frente al número de denuncias que han motivado las actuaciones hoy impugnadas, que resulta irrisorio a las recurrentes. La Sala carece de información para concluir que el Ayuntamiento esté incumpliendo la normativa a propósito de otras infraestructuras—concretamente, la obligación de declarar como ZPAE otras zonas viarias o ferroviarias, que es lo que da a entender el argumento—. Pero lo cierto es que, aun presumiendo a efectos meramente retóricos que los incumplimientos fueran ciertos, la equiparación en la igualdad que puede reivindicar un ciudadano discriminado solo puede ser la que discurre por los cauces de la legalidad.

Tampoco vemos ningún atisbo de «criminalización» de la actividad de los recurrentes. Ante la intrascendencia del argumento para el recurso, nos remitimos para concluir a los términos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 252/2015, de 1 de abril, recurso 1782/2012 (confirmada por la STS 1035/2017, de 13 de junio que antes hemos citado), donde se abordó la normativa del PZE correspondiente a la ZPAE del distrito centro de la ciudad de Madrid:

«Constatada la causalidad existente entre la actividad de ocio nocturno y el incremento de la contaminación acústica, como ya hemos señalado, es lógico que, entre otras, las medidas correctoras a adoptar tiendan a paliar o disminuir el impacto que aquélla actividad de ocio produce en la contaminación acústica. La adopción de este tipo de medidas es perfectamente compatible con el previo cumplimiento por los locales de ocio de los valores límites a ellos aplicables. Esto es, la adopción de medidas correctoras no precisa de la previa constatación de la superación de los valores límites por parte de los emisores acústicos (aquí, locales de ocio), como erróneamente, a juicio de la Sala, parecen entender los recurrentes. A este respecto resulta revelador el artículo 18.3 de la LR al disponer que: »

El contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención ... podrá revisarse por las Administraciones públicas competentes, sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio alguno, entre otros supuestos a efectos de adaptarlas a las reducciones de los valores límites acordados

».

» Ciertamente, si además se constata que un local de ocio incumple o supera los valores sonoros permitidos las medidas a adoptar por la Administración municipal serán las contempladas y recogidas en la normativa específica contenida en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, pudiendo incluso llegarse a la clausura del local, con aplicación, además, del régimen sancionador previsto en aquella en sus artículos 32 y siguientes.

» Por tanto, de lo hasta ahora expuesto, en principio, resulta factible adoptar toda una serie de medidas correctoras que tiendan a paliar la superación de los niveles u objetivos sonoros provenientes del " ocio nocturno ", no existiendo obstáculo alguno a que las mismas puedan incidir en la actividad o desenvolvimiento de los locales de ocio existentes en la concreta zona declarada de protección acústica especial. Cuestión distinta será si las concretas medidas correctoras contempladas son adecuadas y proporcionadas a las finalidades y objetivos perseguidos con su adopción, o resulten ser restrictivas de derechos fundamentales, lo que se estudiará al examinar el resto de los motivos de impugnación alegados en cuanto incidan en concretas medidas adoptadas».

Por cuanto antecede, desestimamos el recurso contencioso- administrativo.

SEXTO. Sobre las costas De acuerdo con los artículos 139.1 y 139.4 LJCA, se imponen las costas a la parte recurrente, con el límite de 1500 euros.

FALLO

En nombre de su majestad el rey Felipe VI y en virtud de la autoridad conferida por la Constitución Española, esta Sala ha decidido:

I. **DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo**, interpuesto por Asociación de Hosteleros de la Zona del Laurel (CIF NUM000) y la Asociación Riojana de Empresas de Hostelería (CIF NUM001), contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Logroño, adoptado por el Pleno en fecha 6 de junio de 2024 (expediente NUM002-44/2021) y publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el 18 de junio de 2024, por el que se aprueba definitivamente la *Declaración de zonas de protección acústica especial de la ciudad de Logroño y sus Luis Miguel*.

II. Confirmar la actuación administrativa impugnada.

III. Imponer las costas a la parte recurrente, con el límite de 1500 euros.

Así por esta nuestra Sentencia –de la que se llevará literal testimonio a los autos- y que es susceptible de recurso de casación en los términos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.