

Dictamen nº: **420/18**  
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **20.09.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 20 de septiembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Madrid, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. .... (en adelante, “*el reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la inactividad del Ayuntamiento en la tramitación de denuncias por ruidos ocasionados por un gimnasio.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 28 de junio de 2017 el reclamante presentó en una oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la inactividad del Ayuntamiento en la tramitación de diversas denuncias por tres motivos diferentes.

En primer lugar, expone que interpuso una denuncia el 28 de mayo de 2014 al instalarse en un local comercial en el que se desarrolla una actividad de gimnasio una instalación de aire acondicionado que no cumplía la normativa de medio ambiente, lo cual

fue reconocido por el Ayuntamiento que el 8 de julio de 2014 instó al titular a que adecuase la instalación para que cumpliera el artículo 32 de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

Pese a ello, la instalación siguió sin cumplir la normativa por lo que interpuso nuevas denuncias el 25 de abril, el 6 de mayo y el 8 de noviembre de 2016 sin recibir contestación hasta que se personó en el Ayuntamiento, en fecha que no concreta, y se le entregó la memoria final del proyecto de actividad del gimnasio.

Afirma que dicha memoria sigue adoleciendo de deficiencias que denunció el 24 de febrero de 2017 sin recibir contestación.

En segundo lugar, destaca que denunció el 20 de enero de 2015 la existencia de ruidos procedentes del gimnasio acudiendo la Policía Municipal en diversas ocasiones afirmando el Ayuntamiento que las mediciones no apreciaron ruidos excesivos.

Al rechazar esas mediciones por el horario en el que se realizaron, interpuso nueva reclamación el 10 de junio de 2016 que se reiteró el 8 de septiembre.

El Ayuntamiento contestó por escrito de 31 de agosto de 2016 que en el local existían equipos y/o elementos industriales no amparados por las licencias de actividades y de funcionamiento.

Pese a ello, el local sigue funcionando sin que el Ayuntamiento haya actuado al respecto, situación que ha denunciado el 8 de noviembre de 2016 sin recibir respuesta.

En tercer lugar considera que la actividad que se ejerce en el local carece de la licencia administrativa correspondiente a esa actividad lo cual fue denunciado el 30 de diciembre de 2014, contestando el

Ayuntamiento el 1 de enero de 2015 que la licencia concedida era la correcta.

Al realizar el gimnasio obras de adaptación solicitó el 26 de abril de 2016 conocer el expediente de dichas obras.

El 2 de septiembre de 2016 denunció que las obras eran contrarias a la normativa urbanística y a la Ley de Propiedad Horizontal así como que se había talado un árbol en un patio interior sin recibir respuesta.

Afirma haber solicitado contestación por escritos de 8 de noviembre de 2016 y 17 de marzo de 2017 sin éxito.

Considera que la actuación negligente del Ayuntamiento le ha ocasionado graves perjuicios tanto personales (problemas médicos, tiempo en trámites y desplazamientos, etc.) como morales al soportar ruidos y molestias que han afectado a su descanso y a su salud.

Por todo ello reclama una indemnización por importe de diecinueve mil euros (en cifra 18.000 euros).

Solicita que se admitan como prueba documental los documentos que acompaña a su escrito y se aporte el expediente correspondiente a la licencia del gimnasio.

Aporta poder general para pleitos y la documentación a la que se ha hecho referencia.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Por Acuerdo de la subdirectora general de Secretaría Técnica de la Agencia de Actividades de 4 de septiembre de 2017 se acordó iniciar el procedimiento de responsabilidad y se nombró instructor.

El 11 de septiembre de 2017 se requirió al reclamante para que especificase las lesiones producidas; justificase documentalmente la indemnización solicitada y acreditase el momento en que tales lesiones se produjeron.

El 23 de octubre de 2017 el reclamante presentó un escrito en el que afirmaba que las lesiones venían “*claramente*” especificadas en el escrito inicial resumiéndose en los daños morales ocasionados por la inacción de la Administración que le afectan a su estado psíquico y personal. Su cuantía es una cantidad estimativa sin que pueda justificarse con facturas, gastos u otros documentos al resarcir un daño del fuero interno de las personas.

Tampoco tienen una fecha de producción sino que se han generado a lo largo de la inacción administrativa.

Con fecha 24 de noviembre de 2017 se solicitan informes a las Subdirecciones Generales de Parques y Viveros y Calidad y Evaluación Ambiental del Ayuntamiento de Madrid y a las Subdirecciones General de Secretaría Técnica, de Actividades Económicas y de Inspección y Disciplina de la Agencia de Actividades.

La Subdirección General de Secretaría Técnica emite informe el 1 de diciembre de 2017 en relación con la denuncia por la tala de un árbol. Señala que la denuncia fue entregada al agente medioambiental de la zona que realizó una visita de inspección el 4 de octubre de 2016 al domicilio del denunciante desde el que no pudo comprobar la tala de ningún ejemplar arbóreo sin poder acceder al patio interior donde supuestamente se había realizado.

La Subdirección General de Parques y Viveros emite informe el 11 de octubre en el que destaca que las denuncias de particulares, para ser efectivas, han de realizarse ante la Policía Municipal en el momento que se producen los hechos para que levanten acta y reportaje fotográfico. Asimismo pone de manifiesto que la zona no está incluida en las zonas verdes de conservación municipal.

Se realizó informe que se remitió el 18 de octubre de 2016 a la Junta Municipal de Arganzuela para que se lo remitiera al interesado.

Al recibirse un escrito del interesado el 5 de septiembre de 2016 fue contestado notificándose al interesado el 10 de octubre.

El 4 de diciembre de 2017 emite informe la Subdirección General de Actividades Económicas. Relata que el reclamante solicitó tomar vista de un expediente lo que le fue concedido. Posteriormente (17 de marzo de 2017) presentó otro escrito solicitando tomar vista de otros cuatro expedientes encontrándose esa solicitud en tramitación. No obstante, había tomado ya vista de dos de ellos con anterioridad y un tercer expediente se refiere a una declaración responsable de un centro de belleza ubicado en una calle distinta, sin relación alguna con el reclamante.

Por todo ello considera que su actuación ha sido correcta.

La Subdirección General de Calidad y Evaluación Ambiental remite un escueto informe fechado el 30 de noviembre de 2017 en el que recoge que una serie de reclamaciones dieron lugar a diversas visitas de inspección e informes.

El 12 de diciembre de 2017 emite informe la Subdirección de Recursos Humanos y Atención al Ciudadano en el que pone de relieve que las sugerencias y reclamaciones no son solicitudes de iniciación de

procedimientos administrativos siendo el plazo de contestación de tres meses. El 8 de noviembre de 2016 el reclamante presentó tres reclamaciones que originaron los correspondientes expedientes iniciados el 20 de enero de 2017, trasladándose a los organismos implicados el 30 de enero.

El 8 de febrero de 2017 al transcurrir el plazo de tres meses fueron cerrados automáticamente por el sistema como archivados sin respuesta.

Por último hace constar que el reclamante ha acudido a la Agencia con cita en dieciséis (sic) ocasiones desde el año 2015 hasta el 2017. De esas citas cuatro fueron en Disciplina Urbanística y trece en Información Urbanística Especializada.

El Servicio de Disciplina Urbanística emite informe el 6 de abril de 2018.

Expone que, a raíz de un escrito del reclamante de 30 de diciembre de 2014, se le informó que el gimnasio contaba con licencia urbanística que incluía la licencia de funcionamiento exigida por la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Como consecuencia de cuatro escritos del reclamante en los que se quejaba de los ruidos ocasionados por el aire acondicionado y los equipos de música, se solicitó informe al Departamento de Inspección que contestó el 20 de noviembre de 2017 con un informe técnico en el que señala que, en el expediente de declaración responsable para modificación de actividad de gimnasio por ampliación de superficie con aumento de aforo, existe una resolución de pérdida de efectos de 14 de agosto de 2017 por la existencia de deficiencias de carácter no esencial no subsanadas sin contestación por el interesado al requerimiento por

lo que la resolución ordena el cese de la actividad y sin que la actividad esté amparada por la licencia anterior.

A raíz de ese informe se comprobó la existencia de tres declaraciones responsables:

- Declaración relativa a un centro de fisioterapia y estética en el interior del gimnasio que cuenta con certificado de conformidad expedido por una entidad colaboradora de acreditación.

- Declaración responsable para la modificación de la actividad de gimnasio que por Resolución de Gerente de la Agencia ha perdido efectos siendo publicada en el BOE de 29 de mayo de 2017.

- Declaración responsable de modificación de licencia para la actividad de gimnasio que por Resolución de Gerente de la Agencia ha perdido efectos siendo publicada en el BOE de 27 de octubre de 2017.

A raíz de esas resoluciones se ha iniciado expediente de cese y clausura de la actividad de gimnasio.

El 6 de abril de 2018 se concede trámite de audiencia al reclamante.

Presenta escrito de alegaciones el 4 de mayo de 2018 en el que afirma que:

- Las instalaciones de aire acondicionado del gimnasio no cumplen la normativa sin que las medidas correctoras adoptadas fueran suficientes.

-Las mediciones acústicas no se realizaron de forma correcta.

-Las instalaciones recogidas en la memoria descriptiva no se corresponden con las realmente instaladas.

-Afirma que los ruidos generados por el gimnasio superan los permitidos por la normativa.

-Afirma que ha presentado numerosos escritos sin haber recibido respuesta.

Concluye reiterando la solicitud de indemnización recogida en el escrito inicial.

Finalmente, con fecha 11 de junio de 2018, el instructor del procedimiento formuló propuesta de resolución en la que propone desestimar la reclamación al no haberse acreditado la existencia del daño ni la relación de causalidad y sin que haya habido dejación de funciones por los servicios municipales.

**TERCERO.-** El coordinador general de la Alcaldía del Ayuntamiento de Madrid, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 26 de julio de 2018, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 20 de septiembre de 2018.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3 f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

**SEGUNDA.-** El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), al haber resultado supuestamente perjudicado por la actuación del Ayuntamiento de Madrid

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid deriva de la titularidad de las competencias de urbanismo y medio ambiente urbano, *ex* artículo 25.2.a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, que se contará, en el caso de daños de

carácter físico o psíquico, desde la curación o la fecha de determinación del alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen el reclamante considera que los daños surgen de la inacción del Ayuntamiento a lo largo de los años 2014 a 2017 por lo que la reclamación presentada el 28 de junio de 2017 está dentro del plazo legal

Respecto a la tramitación del procedimiento se ha cumplimentado lo establecido en la LPAC.

En este sentido se ha solicitado el informe de los servicios a los que se imputa la producción del daño al amparo del artículo 81 de la LPAC, se ha admitido la prueba documental aportada y se ha evacuado el trámite de audiencia de acuerdo con el artículo 82 de la citada norma legal.

**TERCERA.-** Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en la actualidad, en las LPAC y LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011):

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea contraria a derecho sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño (así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)).

**CUARTA.-** Procede en primer lugar analizar la existencia de un daño efectivo, antijurídico y evaluable económicamente.

El reclamante se limita a justificar su reclamación de 18.000 euros en la existencia de un daño moral que concreta de forma muy sucinta en daños a la salud por la existencia de ruidos y las molestias que le ha supuesto tener que acudir al Ayuntamiento.

Como indicamos en nuestro Dictamen 28/18, de 25 de enero:

*“(...) la Sentencia de 31 de mayo de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo( así Sentencia de 6 de abril de 2006) “los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales” y “la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia”, constituyendo “estados de ánimo permanentes de una cierta intensidad (...)”. En la Sentencia de 14 de marzo de 2007, se mantiene que “a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración se incluye el*

*daño moral. Sin embargo, por tal no podemos entender una mera situación de malestar o incertidumbre, salvo cuando la misma ha tenido una repercusión psicofísica grave”.*

En este caso la reclamación carece de toda prueba al respecto e incluso, cuando se le solicita una mayor precisión por el instructor del procedimiento, rehúsa aportar dato alguno que acredite la existencia y entidad de los supuestos daños morales.

Es cierto que una reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que el ruido excesivo vulnera el derecho fundamental al domicilio (sentencias de 9 de diciembre 1994, López Ostra contra España, 16 de noviembre de 2004 Asunto Moreno Gómez contra España y 16 de enero de 2018 Asunto Cuenca Zarzoso contra España) y así lo ha recogido igualmente el Tribunal Constitucional en la STC 150/2011, de 29 de septiembre.

Ahora bien la vulneración de ese derecho que sí podría considerar que genera un daño moral (aspecto sobre el que existe, no obstante, una discusión doctrinal) exige la acreditación de la existencia de ruidos en un grado tal que sean suficientes para vulnerar tal derecho o, como señala el Tribunal Europeo, que se trate de niveles de ruido que perturben la vida cotidiana para lo cual tiene en cuenta que las mediciones sobrepasaban los límites legales y que existían informes médicos aportados al procedimiento que permitían establecer una relación causal entre las afecciones y el ruido.

Nada de eso ocurre en el presente caso en el que el reclamante tan solo dedica cuatro líneas de su escrito de reclamación a exponer en forma absolutamente genérica y con uso de puntos suspensivos los daños por los que reclama 18.000 euros. Como se ha indicado tampoco acredita los daños ni a solicitud del Ayuntamiento ni en su escrito de alegaciones.

Es más, las mediciones de ruido obrantes en el expediente recogen que los ruidos estaban por debajo de los límites legales.

Por todo ello no puede considerarse acreditado daño alguno.

**QUINTA.-** Lo anterior sería suficiente para la desestimación de la reclamación pero procede hacer dos precisiones.

En primer lugar no puede hablarse de inactividad de la Administración cuando esta ha acreditado en el expediente que, a raíz de los escritos presentados por el reclamante, ha dictado una orden de clausura de la actividad de gimnasio que, supuestamente, originaba molestias al reclamante. Igualmente la Administración ha expuesto las actuaciones que ha seguido a raíz de los numerosos escritos presentados por el reclamante.

En segundo lugar esta Comisión viene exponiendo reiteradamente que la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración no es una vía alternativa para la formulación de recursos y/o pretensiones frente a la actuación de la Administración. Así lo viene indicando también la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos como, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 1 de junio de 2016 (recurso 692/2014).

Procede esta precisión por la argumentación del reclamante respecto a una supuesta mala realización de las mediciones de ruidos o a un supuesto incumplimiento del proyecto que sirvió de base a la licencia. Estas cuestiones pueden tener su cauce a través de otros procedimientos pero no a través de la responsabilidad patrimonial.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la existencia de un daño antijurídico.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 20 de septiembre de 2018

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 420/18

Excma. Sra. Alcaldesa de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid