

Dictamen n^o: **472/09**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.09.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 30 de septiembre de 2009, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación del Alcalde mediante Decreto de 1 de septiembre de 2008), a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 14 de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por M.P.G.P. y R.C.G., en adelante “*los reclamantes*”, sobre responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Madrid por los daños y perjuicios que atribuye a ruidos y vibraciones en su vivienda por inactividad de la administración.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Los reclamantes formulan, a través de representante, reclamación por daños y perjuicios que atribuyen a ruidos y vibraciones en su vivienda por inactividad de la administración. No cuantifican el importe de la indemnización, limitándose a solicitar que se abonen 300 € al mes desde enero del año 2006 (fecha de la primera denuncia) y hasta que se adopten medidas correctoras por parte del Ayuntamiento. No acompañan a la citada reclamación documentación alguna.

En su escrito denuncia que desde que en el año 2004 la Comunidad de Propietarios de la calle A n^o aaa se sustituyó el portón de acceso a la finca, los reclamantes sufren una situación intolerable de ruidos y vibraciones en

su vivienda, situada en el piso bbb de dicha Comunidad de Propietarios. En enero de 2006 la reclamante presentó denuncia ante el Ayuntamiento, manifestando en su reclamación que el Ayuntamiento no ha adoptado medidas para solventar el problema.

La reclamación se presenta en la Oficina de Registro del Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos, el 29 de diciembre de 2008, siendo recibida en la unidad administrativa competente para la instrucción del procedimiento el 20 de enero de 2009.

SEGUNDO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante “*LRJ-PAC*”, por remisión expresa del artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante “*LBRL*”, así como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, en adelante el “*Reglamento*”.

El 19 de febrero de 2009 fue notificada la solicitud de subsanación de la reclamación efectuada por el órgano instructor, en el que se solicitaba que se aportaran los siguientes documentos; (i) declaración de no haber sido indemnizado; (ii) justificante del poder con el que actúa el representante; (iii) descripción de los daños, aportando estimación de la cuantía en que se estima producido el daño. El 27 de febrero siguiente, los reclamantes presentaron escrito al que acompañan escritura del poder general para pleitos otorgada el 16 de febrero de 2007, partes médicos que acreditan que los reclamantes padecen un cuadro de ansiedad-depresión reactiva, secundario a problemas en su domicilio y declaración de no haber percibido indemnización alguna.

El órgano de instrucción ha recabado informe de la Dirección General de calidad, control y evaluación ambiental, en el que se declara que se han tramitado tres expedientes sancionadores y un expediente de ordenación de medidas correctoras a la comunidad de propietarios de la calle A nº aaa, foco emisor de las molestias sufridas por los reclamantes. Asimismo, se informa que dichos expedientes, a la fecha del informe (15 de enero de 2009), han sido remitidos a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo por haberse interpuesto sendos recursos contencioso administrativos frente a las resoluciones administrativas. Posteriormente, dicha Dirección General ha emitido nuevo informe, el 20 de marzo de 2009, en el que se dispone que los reclamantes han sido informados de la tramitación de los expedientes sancionadores, *“en cada uno de ellos se ha mantenido informada de los respectivos inicios y de las resoluciones por las que se imponían sanciones u ordenaban medidas correctoras, mediante la remisión de escritos dirigidos a la propia Sra. G. El monto total de las sanciones impuestas a la comunidad de propietarios asciende a 13.200 euros”*.

Una vez instruido el procedimiento y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, se ha procedido a dar trámite de audiencia y vista del expediente, a la reclamante, mediante escrito notificado el 14 de abril de 2009, sin que conste que los reclamantes hayan presentado alegación alguna.

El 29 de julio de 2009 se dicta por el Área de Gobierno de Obras y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Madrid propuesta de resolución desestimatoria.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 27 de agosto

de 2009, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección III, presidida por el Excmo. Sr. D. Javier María Casas Estévez, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 30 de septiembre de 2009.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía indeterminada el importe de la reclamación. La consulta se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por el Alcalde, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada, por remisión del artículo 54 de la LBRL, en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en

el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Ostentan los reclamantes legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto son las personas que sufren el daño causado por la supuesta inactividad de la Administración local.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid de conformidad con los apartados f) y h) del artículo 25.2. de la LBRL, que atribuyen al Municipio el ejercicio de competencias en las materias de protección del medio ambiente y la salubridad pública. Además, el artículo 42.3.a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, señala que el control sanitario del medio ambiente corresponde a los Ayuntamientos. Asimismo, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (aprobado por Decreto 2414/1961) -derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Contaminación Atmosférica, excepto para aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se apruebe dicha normativa-, declara la competencia general de los órganos municipales para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones sobre la materia (artículo 6), y más en concreto, les reconoce funciones de inspección sobre las actividades que vengan desarrollándose y potestad para adoptar medidas frente a las deficiencias comprobadas (artículos 36 y 37). En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 78/1999, de 27 de mayo, de protección contra la contaminación acústica, atribuye en sus artículos 37.1 y 44 la competencia de inspección, vigilancia, control y sancionadora a los Ayuntamientos.

Se impone citar la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la cual, en su artículo 4 reconoce la competencia residual de los Ayuntamientos, en el caso de que el ámbito territorial del correspondiente

mapa de ruido no exceda del término municipal (atribuyéndosela, en caso contrario, a la Comunidad Autónoma). El artículo 6 de la Ley 37/2003 establece que corresponde a los Ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias que son objeto de esta Ley. El artículo 18 atribuye a las Administraciones competentes (los Ayuntamientos en la mayoría de los casos), potestades de intervención, en forma de licencias, autorizaciones y permisos que habiliten para el ejercicio de actividades o la instalación y funcionamiento de equipos y máquinas susceptibles de producir contaminación acústica. El artículo 30.1.a) dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora en las materias propias de la citada Ley *“corresponde con carácter general a los Ayuntamientos”*.

En definitiva, todos los anteriores títulos competenciales atribuidos por las anteriores normas con rango de ley, constituyen el fundamento de que la reclamación de responsabilidad patrimonial que en el presente supuesto se ventila, esté correctamente dirigida frente al Ayuntamiento de Madrid, en tanto que titular de las competencias de intervención y sancionadoras a que acabamos de hacer mención.

Por lo que se refiere al plazo para la interposición de la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legal de un año que dispone el artículo 142.5 de la LRJ-PAC. La reclamación se interpone el 29 de diciembre de 2008 y en dicha fecha el problema del ruido que soportan los reclamantes por la acción de la puerta del edificio donde viven sigue teniendo lugar.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento,

respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado a la reclamante.

TERCERA.- La presente reclamación versa sobre una presunta lesión antijurídica irrogada a los interesados, a causa de los ruidos y molestias generados por la puerta de acceso al edificio donde viven, sin que a su juicio, el Ayuntamiento lo haya impedido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2008, recaída en el recurso de casación nº 10130/2003, sobre derechos fundamentales, realiza un resumen de la doctrina jurisprudencial recaída en torno a la cuestión que nos atañe, en la que se recoge lo dispuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de noviembre de 2004, caso Moreno Gómez contra España. En los siguientes términos se pronuncia el fundamento jurídico 3º de dicha resolución de nuestro Alto Tribunal:

“El proceso versa sobre la incidencia de la contaminación acústica en los derechos fundamentales que reconocen el artículo 15 y los apartados 1 y 2 del artículo 18 de la Constitución, en la interpretación que de ellos ha hecho el Tribunal Constitucional, en particular en su Sentencia 119/2001 y, luego, en la 16/2004, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a la vida privada del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos a partir de su Sentencia de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra el Reino de España), seguida en las posteriores de 19 de febrero de 1998 (caso Guerra y otros contra Italia), y en la de 8 de julio de 2003 (caso Hatton y otros contra Reino Unido). Interpretación que resume nuestra Sentencia de 26 de noviembre de 2007 (casación 1204/2004) y recogen otras anteriores [Sentencias de 12 de noviembre de 2007 (casación 255/2004), 12 de marzo de 2007 (casación 340/2003), 29 de mayo de 2003 (casación 7877/1999), 10 de abril de 2003 (casación 1516/1999)]. Según ella, la inmisión en el domicilio de ruidos por

encima de los niveles establecidos supone una lesión del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario en la medida que impida o dificulte gravemente el libre desarrollo de la personalidad. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que puede suponer la lesión del derecho a la integridad física y moral del artículo 15 de la Constitución (SSTC 16/2004 y 191/2003). Vulneraciones que son imputables a los poderes públicos que con su acción u omisión han dado lugar o no han impedido esa contaminación”. Más adelante, en el fundamento de derecho 7º de la misma Sentencia, se argumenta de la siguiente manera; “... el restablecimiento de esos derechos vulnerados por la incapacidad municipal para lograr el cumplimiento de las normas sobre emisiones acústicas y horarios de apertura y cierre de establecimientos de hostelería y ocio implica no sólo la obligación del Ayuntamiento de tomar las medidas necesarias sino, también, la de resarcir mediante indemnizaciones los daños sufridos por quienes han padecido el estruendo originado por la emisiones incontroladas de aquéllos. En este sentido, la Sentencia de 14 de abril de 2003 (casación 1516/2003) es bien explícita, pues dice: "La consecuencia de todo lo anterior ha de ser, por tanto, declarar que se vulneró el derecho fundamental del recurrente a la inviolabilidad de su domicilio que le reconoce el artículo 18.2 CE. Esa declaración debe completarse con un pronunciamiento dirigido al pleno y eficaz restablecimiento del derecho fundamental vulnerado, que debe consistir en una indemnización de daños y perjuicios hasta tanto el Ayuntamiento no tome las medidas que eficazmente hagan desaparecer las molestias causantes de la vulneración”.

La Exposición de Motivos de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, comienza diciendo 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, 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, comprensivo tanto del ruido propiamente dicho, perceptible en forma de sonido, como de las vibraciones: tanto uno como otras se incluyen en el concepto de “contaminación acústica”, cuya prevención, vigilancia y reducción son objeto de esta Ley. En la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45), 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”.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 290/2009, el modo de obtener el restablecimiento de la normalidad para los afectados por la contaminación acústica, es la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración, por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, sólo en el caso de que la contaminación acústica haya supuesto una lesión efectiva de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (artículo 15 CE), o a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18 CE). En el caso de que la inmisión sonora provenga del mero incumplimiento de la reglamentación municipal sobre contaminación acústica, sin haberse acreditado que se haya producido la lesión efectiva a esos derechos fundamentales, la vía adecuada es la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración por funcionamiento normal o anormal de un servicio público municipal. Así se recoge, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a) núm. 922/2001, de 9 de julio. La vía escogida por los afectados para obtener el restablecimiento del orden jurídico es,

pues, la correcta, lo que nos obliga a hablar en la siguiente consideración jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración, para descender, por último, al concreto caso que se nos presenta.

CUARTA.- Así expuestas las cosas, debemos centrarnos en el instituto de la responsabilidad patrimonial, partiendo de la base de que, hallándonos en presencia de una reclamación dirigida frente a un Ayuntamiento, es de aplicación el artículo 54 de la Ley de Bases del Régimen Local, según el cual: *“Las Entidades Locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”*. Esta regulación general se contiene en el Título X de la LRJAP-PAC (artículos 139 y siguientes), desarrollados por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria, que resulta trasladable al presente ámbito -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: 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 la 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 la reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. Esta fundamental característica impone que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desarrollado de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

QUINTA.- Partiendo de las anteriores premisas, debemos centrarnos ahora en examinar si se dan o no en la reclamación presentada, los requisitos para que proceda el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Debe destacarse, como hacen numerosas sentencias que abordan casos similares de reclamaciones de daños y perjuicios dirigidas frente a Entidades Locales en supuestos de contaminación acústica, que el elemento determinante de la responsabilidad viene constituido por la pasividad municipal, en cuanto que supone una dejación de funciones en materia de medio ambiente, partiendo de las competencias y responsabilidades que a los Ayuntamientos atribuyen la normativa estatal y autonómica citada en la consideración de derecho segunda del presente dictamen.

Sin embargo, en el presente supuesto la Administración local, de acuerdo con el informe de la Dirección General de calidad, control y evaluación ambiental que obra en el expediente administrativo, se han incoado tres expedientes sancionadores contra la comunidad de propietarios y un expediente de adopción de medidas correctoras, habiendo sido impugnadas dichas resoluciones administrativas en sede contenciosa administrativa. Las potestades de vigilancia y control del nivel de contaminación acústica se han ejercitado por la Administración competente, por lo que no se aprecia la necesaria relación de causalidad entre el daño que padecen los reclamantes y la actuación administrativa.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por los reclamantes al no concurrir el requisito de la relación de causalidad.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 30 de septiembre de 2009