

Dictamen n<sup>o</sup>: **290/09**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **27.05.09**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 27 de mayo de 2009, a solicitud del Alcalde de Madrid cursado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 1<sup>o</sup> de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Madrid por C.C.H. y R.H.P., como consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados por las molestias y ruidos generados por el local Teatro A, sito en la C/ B n<sup>o</sup> aaa, de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 15 de abril de 2009 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con 2 expedientes de responsabilidad patrimonial, procedentes del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, entre los cuales se cuenta el que nos ocupa.

Admitida a trámite dicha solicitud, se le procedió a registrar de entrada con el número 213/09, iniciándose en tal fecha el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de

Madrid, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno,

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I. Su Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, reunida en sesión ordinaria el 27 de mayo de 2009.

**SEGUNDO.-** El expediente remitido trae causa de la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por los interesados frente al Ayuntamiento de Madrid el día 25 de enero de 2008 (folios 1 y siguientes). En la misma, hacen un pormenorizado relato de los hechos que les han avocado a la situación actual de tener que reclamar daños y perjuicios. Desde marzo de 2001, la Asociación Cultural A alquiló el local que se encuentra en los bajos de su vivienda –sita en la C/B, nº aaa, de Madrid-, y desde entonces, los reclamantes vienen soportando graves molestias a causa del ruido generado en dicho local, que les han impedido el normal desarrollo de su actividad doméstica, el descanso, el estudio y la tranquilidad.

Tras denunciar los hechos a la Policía Municipal, el 5 de noviembre de 2001, la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela abrió a los titulares del establecimiento expediente de disciplina urbanística por ejercicio de actividad sin licencia, y el 3 de enero de 2002 se decretó la clausura de la actividad (clausura que nunca se llevó a cabo), tras lo cual los titulares se vieron obligados a solicitar Licencia de Apertura para “*Escuela de Teatro*” (lo que, a juicio de los interesados, en realidad encubría la auténtica actividad que se está desarrollando en el local, consistente en representar obras de teatro).

Dada la persistencia de los ruidos, los reclamantes solicitaron informe de un arquitecto técnico, a fin de evaluar la incidencia en las condiciones

de habitabilidad de la vivienda a consecuencia de la instalación de la sala de teatro. Dicho informe, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, es de fecha 30 de mayo de 2002.

El 8 de noviembre de 2002 se concede al establecimiento licencia única de instalación y actividad para escuela de teatro, requiriendo al titular para solicitar el 5 de diciembre de 2002, licencia de funcionamiento, una vez cumplimentadas las medidas correctoras exigidas por la primera licencia, siendo la actividad autorizada de uso terciario, clase “*otros servicios terciarios*”, modalidad “*uso educativo no reglado*”.

Las molestias continuaron produciéndose, por lo que los reclamantes decidieron interponer recurso contencioso-administrativo contra el Ayuntamiento de Madrid, recurso que, tramitado con el número de autos de Procedimiento Ordinario 110/2004 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid, culminó con sentencia de 3 de febrero de 2006, condenando al Ayuntamiento a comprobar los aislamientos a ruido aéreo y de impacto del local Teatro A. Dicha sentencia fue confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 14 de diciembre de 2006.

Después de inspecciones sucesivas realizadas por los servicios técnicos municipales, los días 12, 17 y 20 de abril de 2007, se comprobó que la actividad incumplía la Ordenanza municipal en cuanto a ruidos de impacto y a aislamiento acústico a ruido aéreo, por lo que se impusieron al local una serie de medidas correctoras a fin de evitar esas inmisiones acústicas.

Toda vez que, a día de la interposición de la reclamación, los reclamantes siguen sufriendo las mismas molestias, lo que es indicativo de que no se han adoptado las medidas correctoras impuestas por el Ayuntamiento, consideran que se les está irrogando un daño moral, que no tienen el deber jurídico de soportar, y que es imputable a la “*dejación*”

*de funciones*” de policía ambiental por parte del Ayuntamiento. Por tales daños, solicitan les sea abonada una indemnización, en la cantidad de 300 euros al mes, a R.H.P., por los daños morales soportados desde marzo de 2001 y hasta que el Ayuntamiento exija la adopción de las medidas correctoras necesarias, y de 250 euros al mes a C.C.H., desde agosto de 2004 (fecha en que comenzó a residir en la vivienda afectada) y hasta la misma fecha.

**TERCERO.-** 1.- Interpuesta la reclamación anterior, se incoa expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración (referencia nºbbb) (folio 6), de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; en lo sucesivo, RPRP). Así, se remite a la Compañía de Seguros y Reaseguros C, la reclamación, de conformidad con el artículo 11.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige en la póliza del seguro de responsabilidad civil que el Ayuntamiento de Madrid tiene suscrita con D.

2.- A los interesados se les requiere en fecha 8 de febrero de 2008 (folios 7 y 8) –notificándose el 19 de febrero (folio 9)- a efectos de que, en el plazo de diez días hábiles, aporten determinada documentación, en concepto de ampliación o mejora de la solicitud, al amparo de los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

La documentación que se les requiere es la siguiente: declaración suscrita por los afectados en la que se manifiesten expresamente que no han sido indemnizados (ni van a serlo) por Compañía o Mutualidad de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada, como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las

cantidades recibidas; para los casos en que se actúe por medio de representante, justificación de la representación con que se actúa; indicación acerca de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones penales, civiles o administrativas (con remisión de copias, en su caso); y partes médicos que acrediten el quebrantamiento de la salud de los afectados.

En respuesta a este escrito, por los reclamantes, mediante escrito presentado en fecha 7 de marzo de 2008, se manifiesta no haberse recibido ninguna cantidad por razón de los mismos hechos, y se acompaña la siguiente documentación:

- Poder general para pleitos que acredita el poder con que actúa el representante de los interesados, y que le faculta para actuar en nombre de los mismos, ante el Municipio, y entablar toda clase de reclamaciones administrativas.

- Certificado médico oficial de R.H.P., que acredita los problemas de salud que está sufriendo como consecuencia de los hechos anteriormente descritos.

3.- En fecha 28 de marzo de 2008, se recaba, por parte de la Jefa de Responsabilidad Patrimonial del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, informe del Departamento de Disciplina Ambiental (del Área de Gobierno de Medio Ambiente).

Dicho informe es evacuado mediante nota de servicio interior el 12 de mayo de 2008 (folios 19-21). En el mismo se informa de que, en acatamiento de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid de 3 de febrero de 2006 –citada por los interesados en su escrito- se resolvió en fecha 5 de febrero de 2008 por el Director General de Calidad, Control y Evaluación Ambiental expediente de medidas correctoras por vulneración de la Ordenanza General de

Protección del Medio Ambiente Urbano (OGPMAU) y de la Ordenanza de Protección de la Atmósfera contra la Contaminación Acústica por Formas de Energía (OPACCFE). En dicha Resolución se insta al establecimiento Teatro A, a adoptar, en síntesis, las siguientes medidas, de conformidad con las dos ordenanzas municipales citadas:

- Aumentar el aislamiento del suelo del local frente al golpeo de impacto.
- Aumentar la protección acústica de los elementos constructivos que delimitan los locales ocupados por esta actividad, en la forma precisa para conseguir unos valores de aislamiento mínimo.
- En el desarrollo de la actividad sólo se utilizará el equipo de música autorizado, provisto de sistema limitador de funcionamiento eficaz.
- Adecuar la evacuación de aire acondicionado del local.

Habiendo transcurrido el día 1 de abril de 2008 el plazo otorgado al establecimiento para adoptar las citadas medidas, se solicitó el día 7 de abril que el Servicio de Inspección de la Subdirección General de Calidad y Control girase visita al establecimiento. Por la Inspección se emitió informe en fecha 9 de mayo de 2008, del cual se desprende que el local donde radica la actividad cumple con lo preceptuado en el artículo 15 de la OPACCFE, en lo relativo a transmitir a los locales colindantes niveles superiores de ruido a los permitidos en la citada Ordenanza, y, en concreto, con lo dispuesto en el artículo 22.6 de la misma.

El informe concluye también que, por parte de la Dirección General de Calidad, Control y Evaluación Ambiental se ha dado cumplimiento al fallo de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid.

Dicho informe es acompañado del expediente completo de adopción de medidas correctoras instruido a la Asociación Cultural A, titular del establecimiento, por el Área de Gobierno de Medio Ambiente.

Se adjunta, asimismo, un último y muy reciente informe evacuado por el Servicio de Inspección de 5 de mayo de 2008 (una semana antes de la fecha del informe en cuestión, de 12 de mayo), obrante a los folios 105 y 106, en el que se constata que en el local en cuestión se han adoptado las medidas correctoras impuestas en el anterior informe de la Inspección de 24 de abril de 2007, a falta de la aportación por el titular del local del informe de los niveles registrados por el sistema limitador del equipo de música. En el informe se concluye diciendo que *“A petición del reclamante se someterá la actividad a control por parte de la Policía Municipal, cuando eventualmente se estime que se producen molestias”*.

4.- En el expediente de responsabilidad patrimonial incoado, se solicita en fecha 28 de mayo de 2008 (folio 107), informe de la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela, acerca de si la actividad denunciada está amparada por licencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, aprobada por el Pleno de 23 de diciembre de 2004, así como sobre cualquier otro extremo que se considere oportuno.

Dicho informe es emitido el 6 de junio de 2008 (folios 108 y 109). En el mismo se da cuenta de las actuaciones de control preventivo llevadas a cabo en torno al local (representadas en la licencia de actividad, otorgada por Decreto de 8 de noviembre de 2003, y en la licencia de funcionamiento, otorgada por Decreto de 23 de diciembre de 2003, ambas en el mismo expediente 102/2001/7591), así como de las actuaciones de control correctivo (a través del expediente de disciplina urbanística 102/2001/7082), tendentes a garantizar el respeto al ordenamiento urbanístico. A juicio del autor del informe, el objeto de la

reclamación debe ser esclarecido en el marco de las relaciones de vecindad propio del Derecho Civil y de la Ley de Propiedad Horizontal.

5.- El 20 de junio de 2008 (folio 110), se otorga trámite de audiencia a los reclamantes por plazo de quince días hábiles. Por aquéllos, se presenta escrito de alegaciones en fecha 24 de julio siguiente (folios 114 y 115), en el que vienen a reiterar los argumentos en los que se basa su pretensión indemnizatoria.

6.- Transcurrido el plazo para dictar resolución expresa sin haber recaído la misma, por los reclamantes se interpone recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de su reclamación, que recae en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 25 de Madrid (Procedimiento Ordinario 94/2008), por el cual, mediante providencia de 15 de septiembre de 2008 (al folio 119), se recaba del Ayuntamiento de Madrid, la remisión del expediente administrativo completo.

Por su parte, el Ayuntamiento, emplaza el 27 de octubre de 2008, en calidad de interesados en dicho procedimiento, a las compañías aseguradoras D (folio 124), y a C (folio 127), a efectos de que puedan personarse como codemandados en las actuaciones judiciales.

7.- Por lo que se refiere al expediente de responsabilidad patrimonial, éste ha seguido por sus trámites, a pesar del recurso contencioso-administrativo interpuesto, que no exime a la Administración de la obligación de resolver (cfr. artículo 42 de la LRJAP-PAC). Así, en fecha 10 de diciembre de 2008 (folios 132 y 133), se otorga a la Asociación Cultural A trámite de audiencia por plazo de quince días hábiles, notificándoselo el 19 de diciembre (folio 133 bis).

8.- Por escrito de 11 de diciembre de 2008 (folio 134), se requiere de la Sección de Disciplina Urbanística de la Junta de Distrito de Arganzuela, expediente de disciplina urbanística nº ccc, incoado a



nombre de M.P.M. por incumplimientos urbanísticos del local sito en la C/ B nº aaa. Del expediente remitido, interesa destacar los siguientes extremos, de importancia para la emisión del dictamen:

El 3 de enero de 2002 se dicta por el Concejal Delegado de la Junta de Distrito de Arganzuela (folios 142 y 143), proposición de orden de clausura del local sito en la C/ B nº aaa, dedicado a la actividad de Teatro, y cuyo titular es la Asociación Cultural A, dado que la actividad que en el mismo se realiza se viene desarrollando sin la preceptiva Licencia de Actividad e Instalación, así como con infracción del artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Por ello, en cumplimiento del artículo 88 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, se propone la clausura del establecimiento, *“que deberá llevarse a efecto en el plazo de diez días naturales a partir de la recepción del presente decreto, transcurrido el cual sin que haya cesado la actividad se procederá a la ejecución material de la misma a través del precinto...”*.

En el expediente, obra informe de la Policía Municipal dirigido al Jefe de la Junta de Distrito Municipal de Arganzuela el 7 de abril de 2005 (folios 319 y siguientes), al que se acompañan partes de novedades de servicio correspondientes a los días 17 de marzo de 2002, 5 de abril de 2002, 11 de mayo de 2002, 14 de febrero de 2003, 4 de abril de 2003, 10 de septiembre de 2003, 21 de febrero de 2004 y 12 de diciembre de 2004. En todos ellos, aparece mencionado el local de la C/ B nº aaa. A dichos partes de novedades, se acompañan Actas de las Inspecciones realizadas en las siguientes fechas:

a) 17 de marzo de 2002. La actividad se desarrolla sin licencia. Se hace constar que *“Se realiza informe y denuncia para la Junta Municipal de Distrito”* (folio 330).

b) 5 de abril de 2002. La actividad sigue sin contar con licencia. “*Tiene solicitud de licencia única de obras e instalación de actividades con fecha 15.11.01*” (folio 320).

c) 27 de septiembre de 2002. La actividad no cuenta con licencia (folio 332).

d) 14 de noviembre de 2002. La actividad se ejerce sin licencia de funcionamiento. Se comprueba que hay 25 espectadores, y que se cobran las entradas a 10 euros (folio 333).

e) 14 de junio de 2004. Se hace constar en el acta que la actividad cuenta ya con licencia de funcionamiento. Por los agentes denunciantes se da cuenta de que se está ejerciendo actividad distinta a la autorizada (folio 334).

Simultáneamente a la interposición de estas denuncias por parte de los agentes de la Policía Municipal y dirigidas a la Junta de Distrito, por la Dirección General de Turismo, incardinada en la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, se recaba información de la Junta Municipal de Arganzuela (folio 152) el 9 de marzo de 2002, acerca de si el local cuenta o no con la preceptiva licencia municipal de actividad, instalación o apertura, previa a la de funcionamiento (artículo 9 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas), así como si la misma está vigente, y su fecha de concesión; e igualmente, si dicho establecimiento cuenta con licencia de funcionamiento (artículo 8 de la misma Ley), con indicación de la actividad autorizada, aforo del local, tipología del local, etc. y el titular de la licencia.

En respuesta a esta petición de información, por el Jefe de la Oficina Municipal de la Junta de Distrito de Arganzuela, se da cuenta el 17 de abril de 2002 (folio 153), que “*Existe una solicitud de Licencia única,*

*presentada en la Junta el 27/11/2001, todavía en tramitación, pendiente de ser contestado un requerimiento de subsanación de deficiencias, realizado por los servicios técnicos de la Junta. Asimismo, hay también pendiente un expediente de disciplina urbanística, abierto a partir de denuncia de la Policía Municipal en fecha 2/11/2001, encontrándose en estos momentos a la espera de solicitar informe a esa Dependencia municipal acerca del acatamiento a la orden urbanística de clausura decretada en fecha 3/1/2002”.*

En el expediente de disciplina urbanística remitido, obran también escrito de alegaciones presentado en el expediente para la concesión de la licencia de apertura del local sito en la C/ B n<sup>o</sup> aaa, presentado por R.H.P. y otros vecinos el 4 de junio de 2002 (folios 159 y siguientes), en el que se denuncia que en el mencionado local se viene desarrollando la actividad de teatro los fines de semana, sin contar con la preceptiva licencia, como han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones. En dicho escrito se denuncian, asimismo, los ruidos excesivos y vibraciones que se producen en el local, así como los problemas de evacuación del aire y ventilación a través de los elementos comunes de la comunidad de propietarios, y la utilización como salida de emergencia de otro espacio común.

A dicho escrito, se acompaña informe técnico suscrito por el Arquitecto A.O.G., visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid el 30 de mayo de 2002. El autor del informe recoge que “(...) durante el transcurso de una representación en la sala de teatro, este facultativo pudo confirmar la excesiva transmisión de ruidos y vibraciones a dicha vivienda y al patio posterior de manzana”. Igualmente se afirma que, aun careciendo de medición electrónica de la transmisión de ruidos, los límites de emisión “son sin duda muy superiores a los 30 dBa prescritos para el interior de las viviendas y de 45 dBa para el interior del patio de manzana”. En dicho informe

técnico, entre las conclusiones, se señala *“Es preceptivo para el desarrollo de la actividad pretendida en el local dotar al mismo de aislamiento acústico adecuado y perfectamente dimensionado, el cual debería ser ejecutado por personal especializado, disponiendo paneles aislantes en toda la envolvente interior (suelos, paredes, y techos), siendo exigible antes de la puesta en marcha de la actividad la realización de las oportunas mediciones de ruidos en las viviendas colindantes al local, a fin de que corroboren de forma empírica el grado de aislamiento obtenido”*. En el mismo se realizan otras consideraciones a propósito de los problemas generados por la evacuación de aires y malos olores.

El 8 noviembre de 2002 (folios 183 y siguientes), se concede a la Asociación Cultural A licencia única de obra e instalación de actividad para Escuela de Teatro, con sujeción a las medidas correctoras y prescripciones que en la misma se detallan.

El 18 de noviembre de 2002, R.H.P. presenta nuevamente escrito de alegaciones, una vez ha tenido conocimiento de que se ha concedido a la Asociación Cultural A licencia única de actividad para el ejercicio de la actividad *“Escuela de teatro y representaciones teatrales”*. En dicho escrito, se solicita que, previamente a la concesión de la preceptiva Licencia de funcionamiento, se obtenga el informe favorable del Departamento de Calidad Ambiental, al respecto de la adecuación de la actividad desarrollada en el local a lo dispuesto en las Ordenanzas Municipales sobre el nivel de ruidos y vibraciones emitidos desde el interior del local a las viviendas superiores, acerca de los sistemas de evacuación del aire enrarecido, ventilación mecánica y ubicación de las máquinas del aire acondicionado, así como de la viabilidad del uso del portal de la finca como recorrido de evacuación de emergencia.

Obra la denuncia interpuesta el 20 de noviembre de 2002 por R.H.P. y otros vecinos contra la citada Asociación Cultural, ante el Departamento

de Calidad Ambiental del Ayuntamiento, poniendo de manifiesto las irregularidades cometidas en el local de continua referencia.

El 23 de mayo de 2004, R.H.P. interpone nueva denuncia, en la que pone de relieve que su calidad de vida se ha deteriorado hasta extremos intolerables, a causa de las continuas molestias y ruidos procedentes de la actividad desarrollada en el local de su edificio por la Asociación Cultural A, acompañando informe elaborado por la empresa E que ha realizado una medición acústica en su domicilio el día 16 de febrero de 2004 entre las 21h00 y las 22h30, y que concluye que la actividad de dicho local no cumple con la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano.

A la vista de esta denuncia e informe, por el Departamento de Inspección Ambiental, se elabora informe el 19 de octubre de 2004 (folios 262 y 263), en el que se requiere al local en cuestión para la adopción de las medidas correctoras que en el mismo se detallan.

Consta que a fecha enero de 2006, aún no se ha podido comprobar si se han adoptado o no las medidas correctoras antedichas. Hasta abril de 2007, al menos, no se llevaron a cabo las oportunas visitas de la Inspección municipal, para verificar los niveles de ruido. El resto de los hitos del procedimiento han quedado consignados ya.

9.- Concluida la instrucción del expediente de responsabilidad patrimonial, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se concede trámite de audiencia a los reclamantes, mediante escrito de 23 de diciembre de 2008 (folios 373 y 374), por plazo de quince días hábiles, notificándose el 14 de enero de 2009 (folio 374 bis). El mismo trámite y por igual plazo se le otorga a la Asociación Cultural A (folios 375 y 376), con notificación el 8 de enero de este año (folio 376 bis).

Por esta última, se presenta escrito de alegaciones el 14 de enero de 2009 (folios 377 y siguientes), en el que niega ninguna responsabilidad en los hechos que han dado origen al presente expediente, que ha adoptado en todo momento las medidas correctoras que le ha impuesto el Ayuntamiento.

**CUARTO.-** El día 23 de marzo de 2009 por el Director General de Organización y Régimen Jurídico del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, se dicta propuesta de resolución en el expediente de referencia (folios 390 y siguientes), considerando que la reclamación interpuesta debe ser desestimada.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

### **CONSIDERACIONES EN DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto 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 (en lo sucesivo, LCC), según el cual: “1. *El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre: 1º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada*”.

En el caso que nos ocupa, las cantidades que reclaman ambos interesados, a las que hacíamos referencia en el antecedente de hecho

segundo, rebasan con mucho el límite cuantitativo de los 15.000 euros, por lo que resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

Por otra parte, la solicitud de dictamen ha sido cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de conformidad con el artículo 14.3 de la LCC (*“Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.2 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Es el Ayuntamiento de Madrid el legitimado, pues, para recabar dictamen del Consejo Consultivo, habiéndose en el caso presente hecho llegar la solicitud al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mediante oficio del Vicealcalde de 31 de marzo de 2009, adoptado por delegación en virtud de Decreto del Alcalde de 1 de septiembre de 2008.

**SEGUNDA.-** La reclamación origen del presente expediente de responsabilidad patrimonial ha sido interpuesta por R.H.P. y C.C.H., en calidad de vecinos del inmueble sito en la C/ B nº aaa de la capital, y afectados directamente por los ruidos y molestias derivados de las actividades desarrolladas en el local ubicado en los bajos del edificio por la Asociación Cultural A. Es más, la misma R.H.P. fue la que inicialmente, ya desde el año de 2002, ha venido denunciando sistemáticamente las molestias y ruidos procedentes del local mencionado, denuncias a las que, a partir del año 2004 –en que se mudó a vivir a dicho inmueble–, se sumó también C.C.H.

R.H.P. interpuso, además, recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración, que desembocó en la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 21 de Madrid (en el Procedimiento Ordinario 110/2004), condenando al

Ayuntamiento a comprobar el aislamiento acústico del local a ruido aéreo y a ruido de impacto; sentencia que sería confirmada por la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 14 de diciembre de 2006 (recurso de apelación 509/2006).

Más tarde, ambos reclamantes interpusieron, frente a la desestimación presunta de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial, recurso contencioso-administrativo frente al Ayuntamiento, cuyo conocimiento ha recaído en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 25 de Madrid, recurso que, admitido por providencia de 15 de septiembre de 2008 (folio 119 del expediente), se sigue actualmente bajo el número de autos de Procedimiento Ordinario 94/2008, y en el cual, a día de hoy, aún no se ha dictado sentencia.

Ninguna duda hay, pues, acerca de la legitimación activa de ambos reclamantes para promover el presente expediente administrativo, en función de su condición de titulares de intereses legítimos (cfr. artículo 31 en relación con artículo 139.1 de la LRJAP-PAC).

Respecto de la legitimación pasiva, y sin perjuicio de lo que más tarde se dirá en relación con el fondo del asunto, corresponde al Ayuntamiento de Madrid. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª núm. 568/2004, de 7 de julio), ya el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala Tercera, Sección 7ª, de 10 de abril de 2003, invoca como títulos competenciales que justifican la responsabilidad de los Ayuntamientos en asuntos de esta misma índole, los apartados f) y h) del artículo 25.2. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, 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 vengán desarrollándose y potestad para adoptar medidas frente a las deficiencias comprobadas (artículos 36 y 37).

Hoy en día, se impone citar también 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”*.

Por lo que hace a la Comunidad de Madrid, es preciso tener en cuenta lo que sobre el particular se recoge en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aplicable, en virtud de su artículo 1º, a *“los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid, tengan o no*

*finalidad lucrativa, se realicen de forma habitual o esporádica y con independencia de que sus titulares u organizadores sean entidades públicas, o personas físicas o jurídicas privadas*". El mismo precepto dispone qué se debe entender por unos y otras. Así dice que: *"A los efectos de la presente Ley se entenderá por espectáculos públicos aquellos organizados con el fin de congregar al público en general para presenciar actividades, representaciones o exhibiciones de naturaleza artística, cultural o deportiva. Son actividades recreativas, a los efectos de esta Ley, aquellas dirigidas al público en general cuyo fin sea el esparcimiento, ocio, recreo y diversión del mismo*". Ninguna duda cabe, por lo que aparece documentado en el expediente, que las actividades desarrolladas por la Asociación Cultural A, se enmarcan de lleno dentro del concepto de *"espectáculos públicos"* que se recoge en el mentado precepto, toda vez que, como se recoge en diversas denuncias realizadas por agentes de la Policía Local, se representaban en el local funciones de teatro con asistencia de público, y dichos espectáculos se anunciaban en la prensa escrita de Madrid.

En la Ley 17/1997, de la Comunidad de Madrid, se establece, en su artículo 8, que los locales en los que se vayan a desarrollar el tipo de espectáculos o actividades descritas, necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento, la oportuna licencia municipal de funcionamiento, que se otorgará en las condiciones que en dicho artículo se señalan.

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.

**TERCERA.-** El procedimiento se ha tramitado, siguiendo los cauces marcados en la LRJAP-PAC y en el RPRP. En concreto, al amparo del artículo 10.1 de la norma reglamentaria, se han recabado los informes de los servicios municipales a los que se atribuye la causación de los daños; en concreto, se han solicitado –y evacuado– informes del Departamento de Disciplina Ambiental del Área de Gobierno de Medio Ambiente, de la Junta Municipal de Distrito de Arganzuela, y de la Sección Urbanística de la misma Junta de Distrito. Se ha remitido el expediente a la compañía aseguradora D, de conformidad con el artículo 11.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la póliza del seguro de responsabilidad civil que tiene suscrita el Ayuntamiento.

Se ha dado trámite de audiencia a los interesados, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11.1 del RPRP. Aparte de a los reclamantes, se ha conferido trámite de audiencia a la Asociación Cultural A, la cual ha presentado en tiempo y forma su escrito de alegaciones.

En suma, pues, la instrucción del expediente ha sido completa, debiendo el Ayuntamiento, a pesar de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la presente reclamación, dictar resolución expresa, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la LRJAP-PAC.

**CUARTA.-** La presente reclamación versa sobre una presunta lesión antijurídica irrogada a los interesados, a causa de los ruidos y molestias generados por un local dedicado a sala de teatro, ubicado en los bajos del inmueble donde residen.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 2 de junio de 2008, recaída en el recurso de casación 10130/2003, sobre derechos fundamentales, realiza un resumen de la doctrina jurisprudencial recaída en torno a la cuestión que

nos atañe. En los siguientes términos se pronuncia el fundamento jurídico tercero 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 séptimo de la misma Sentencia, se argumenta de la siguiente manera:

*“Esta Sala en las Sentencias que se han citado en el fundamento tercero ha subrayado la incidencia que el ruido excesivo tiene en los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar (SSTC 283/2000 y 69/1999), y cómo la perturbación que causa cuando supera los límites de lo tolerable lesiona esos derechos porque impide que desenvuelvan libremente su personalidad en el lugar que debe estar a salvo de toda intromisión o injerencia no consentida por su titular o no autorizada por la Ley.*

*También ha señalado que 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 STC 119/2001, de 24 de mayo, citada supra, merece ser citada, por su importancia y porque de la doctrina que en la misma se recoge se hacen eco otros muchos pronunciamientos judiciales:

*“Que como domicilio inviolable ha de identificarse el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y donde ejerce su libertad más íntima, por lo que el objeto específico de protección en este derecho fundamental es tanto el espacio físico en sí mismo como lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita.*

*Que este derecho fundamental ha adquirido una dimensión positiva, en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad.*

*Que habida cuenta que el texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos, se hace imprescindible asegurar la protección del derecho fundamental de que se viene hablando no sólo frente a las injerencias de terceras personas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada.*

*Que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente de permanente perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos (como lo acreditan las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental).*

*Que ciertos daños ambientales, en determinados casos de especial gravedad, 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.*

*Y que debe merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la vida personal y familiar, en el ámbito domiciliario, una exposición prolongada a determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, en la medida que impidan o*

*dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de acciones y omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida”.*

En parecidos términos se pronuncia también la Exposición de Motivos de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que 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”.*

Después de la doctrina jurisprudencial acabada de exponer en apretada síntesis, debemos subrayar, como también tiene declarado la jurisprudencia, que 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 1ª) 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.

**QUINTA.-** 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).

De acuerdo con abundante y reiterada doctrina jurisprudencial, un examen sucinto de los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, permite concretarlos del siguiente modo:



a) El primero de los elementos es la lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente.

b) En segundo lugar, la lesión se define como daño ilegítimo.

c) El vínculo entre la lesión y el agente que la produce, es decir, entre el acto dañoso y la Administración, implica una actuación del poder público en uso de potestades públicas.

d) Finalmente, la lesión ha de ser real y efectiva, nunca potencial o futura, pues el perjuicio tiene naturaleza exclusiva con posibilidad de ser cifrado en dinero y compensado de manera individualizable, debiéndose dar el necesario nexo causal entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

Además de estos requisitos, como recuerda la importante Sentencia núm. 1364/2005, de 20 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>) –en que se revisaba el acto presunto administrativo por el que se desestimaba la reclamación patrimonial interpuesta frente al Ayuntamiento de Arganda del Rey, por su inactividad para poner freno a los ruidos generados por las Casas Regionales de Andalucía y Extremadura–, confirmada en vía de recurso de casación para la unificación de doctrina por Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6<sup>a</sup>), de 25 de marzo de 2008, que:

*“Es de tener en cuenta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente (así, en sentencias de 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1994, 11 de febrero de 1995, al resolver el recurso de casación 1619/92 , fundamento jurídico cuarto y 25 de febrero de 1995, al resolver el recurso de casación 1538/1992, fundamento jurídico cuarto, así como en posteriores sentencias de 28 de febrero y 1 de abril de 1995)*

*que la responsabilidad patrimonial de la Administración, contemplada por los artículos 106.2 de la Constitución, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquella, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.*

*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 desenvuelto 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.*

*Debe, pues, concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.*

En el examen de la relación de causalidad inherente a todo caso de responsabilidad extracontractual, como también recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, citada más arriba, procede señalar, como más relevantes, los siguientes criterios de aplicación en el caso examinado:

a) Que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél.

b) No son admisibles, en consecuencia, otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que –válidas como son en otros terrenos– irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

c) La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, de responsabilidad a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor –única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente–, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla.

d) Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo de causalidad corresponda a la Administración, pues no sería objetiva aquélla responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia.

**SEXTA.-** 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.

En el caso examinado, no hay la más mínima duda de que el origen del ruido denunciado por los reclamantes, se encuentra en las actividades desarrolladas en el local del que es titular la Asociación Cultural A, sito en los bajos de la C/ B nº aaa, de la capital. Esta cuestión es absolutamente pacífica, y reconocida por la propia Administración.

Dicho local consta, además, que cuando abrió al público en el año 2001 (en que solicitó licencia única de obras e instalación de actividades, en fecha 15 de noviembre), no contaba aún con la preceptiva licencia de funcionamiento. Es más, por el Concejal Delegado de la Junta de Distrito de Arganzuela, se decretó la clausura del establecimiento el 3 de enero de 2002 (folios 142 y 143), al venir funcionando sin la preceptiva licencia de actividad e instalación, y con vulneración del artículo 88 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Dicha clausura, decretada a inicios del año 2002, pone en evidencia que el local venía funcionando desde tiempo atrás; al menos, desde el 2 de noviembre de 2001, en que se presenta la primera denuncia por parte de la Policía Municipal de Madrid ante la Junta de Distrito.

A pesar de estar pendiente de ejecutar una orden de clausura del local, el establecimiento continuó abriendo al público durante, al menos, todo el año 2002 y hasta finales del 2003, sin la preceptiva licencia de

funcionamiento, requerida por el artículo 8 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, cuya concesión corresponde a los Ayuntamientos. De ello dan muestras las Actas de Inspección levantadas por agentes de la Policía Municipal, y de las que se ha dejado constancia en los antecedentes de hecho.

Entretanto, desde la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, se requiere a la Junta de Distrito de Arganzuela, para que le informe acerca de si el local cuenta con las preceptivas licencias de actividad y de funcionamiento. Sorprende el informe emitido en contestación por el Jefe de la Oficina Municipal el 17 de abril de 2002 (folio 153), señalando que la licencia solicitada en noviembre de 2001 continúa en tramitación, y que, respecto del cumplimiento de la orden de clausura, se está pendiente de “*solicitar*” informe de la Policía Local al respecto. Debe subrayarse que esta contestación es de abril de 2002, cuando la orden de clausura data de enero de ese mismo año.

Paralelamente, R.H.P. y otros vecinos del inmueble sito en la C/ B n° aaa, interponen sucesivas denuncias y escritos de alegaciones ante la Junta de Distrito de Arganzuela, poniendo de manifiesto las irregularidades cometidas en el local, así como las molestias continuas ocasionadas por los ruidos provenientes del mismo. En concreto, y por fijarnos sólo en dos fechas, consta que el Ayuntamiento recibió sendos escritos de R.H.P., en 4 de junio de 2002, y en 23 de mayo de 2004 (casi dos años más tarde), a los que se acompañaban otros tantos informes emitidos por un Arquitecto (visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid el 30 de mayo de 2002) y por un laboratorio de medición acústica E (respecto de la medición realizada el 16 de febrero de 2004), que constataban que los ruidos percibidos en la vivienda de la reclamante sobrepasaban los límites sonoros impuestos en la Ordenanza municipal correspondiente.

La postura del Ayuntamiento, así como de la Asociación Cultural A en su escrito de alegaciones, declinando su responsabilidad en los hechos origen de este expediente, porque el 21 de julio de 2004 no hubiesen podido contactar con la reclamante los Servicios de Inspección (coincidiendo con el periodo estival), así como tampoco en enero de 2006, por la negativa de C.C.H. a dejarles entrar en su domicilio –cuando ya habían interpuesto recurso contencioso-administrativo, y estaba a punto de recaer sentencia, que se dictó el 3 de febrero de 2006–, no es admisible.

Nótese que la jurisprudencia de forma unánime lo que viene exigiendo para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en casos como el presente, es que haya habido una falta de diligencia o pasividad municipal, evidenciada en la prolongación en el tiempo de la situación indeseable de sometimiento a contaminación acústica de los afectados. En este caso, el Ayuntamiento es sabedor de las posibles vulneraciones de la normativa municipal en materia de contaminación acústica, desde, al menos el 2 de noviembre de 2001, habiendo permitido, además, que un local que no contaba con licencia de funcionamiento, y respecto del cual pesaba una orden de clausura, continuara ejerciendo sus actividades hasta el mes de noviembre de 2003, en que el local obtiene –los días 8 y 23– sendas licencias de actividad y de funcionamiento; un local que, además, había sido denunciado por los vecinos del inmueble, por las continuas molestias y ruidos que el mismo estaba generando.

La situación no cesó con la concesión de las mencionadas licencias, sino que persistió mucho tiempo más. Al menos, en enero de 2006, aún el Ayuntamiento no había comprobado, realizando las mediciones oportunas, si los niveles de ruido se mantenían dentro de los límites permitidos. Es sólo cuando el 5 de febrero de 2008 se resuelve por el Director General de Calidad, Control y Evaluación Ambiental el expediente incoado de medidas correctoras por vulneración de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano y de la Ordenanza de Protección

de la Atmósfera contra la Contaminación Acústica por Formas de Energía, que se obligan al establecimiento a adoptar las medidas correctoras que ya le venían siendo requeridas por el Servicio de Inspección desde años antes. Esta Resolución se dicta, no conviene perderlo de vista, una vez interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la inactividad municipal resuelto por sentencia que adquirió firmeza el 14 de diciembre de 2006. La efectividad de las medidas impuestas se comprobaría por el Servicio de Inspección, en visita girada al establecimiento y reflejada en informe de 9 de mayo de 2008.

La conclusión que se extrae de todo el relato que se acaba de hacer es que la actitud del Ayuntamiento de Madrid, en el caso que nos ocupa, no puede ser tildada precisamente de diligente; antes al contrario, con su pasividad, el Ayuntamiento ha consentido que los reclamantes tuvieran que padecer unos niveles de ruido superiores a los autorizados durante, al menos, seis años, perjuicio éste que no tienen el deber jurídico de soportar. Estos daños tienen su origen causal en el incumplimiento por parte del Consistorio de su deber de hacer cumplir la normativa sobre medio ambiente que le era exigible, como garante de la convivencia y paz ciudadana, suponiendo tal inactividad, en definitiva, un comportamiento antijurídico, presupuesto imprescindible de la responsabilidad de la Administración.

Existen numerosas sentencias dictadas en casos muy similares al ahora examinado, en los que el fallo es estimatorio, por considerar que la pasividad del Ayuntamiento se encuentra en el origen causal de los daños y perjuicios sufridos. Baste citar, a título de ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 43/2006, de 20 de enero; la del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 558/2006, de 20 de diciembre; la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala

de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3<sup>a</sup>) de 6 de septiembre de 2007; la del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>) núm. 1039/2007, de 26 de noviembre. Por su parte, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 2 de Cádiz de 27 de diciembre de 2007 (recurso contencioso-administrativo n<sup>o</sup> 91/2005), en relación con una reclamación patrimonial deducida frente al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María en relación con la fiesta de La Motorada, dice que “(...) *la realidad puesta de manifiesto en los informes técnicos y policiales citados al principio, es que dichas medidas (las adoptadas por el Ayuntamiento), o no se hicieron efectivas en su integridad, o en todo caso resultaron notoriamente insuficientes para el fin perseguido, es especial en lo que respecta a los niveles de contaminación acústica en la zona centro, y más concretamente, en el lugar donde se ubica la vivienda del actor, y al control de los vehículos y de las numerosas infracciones que los mismos cometían*”.

Otra sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 1 de Salamanca (en el recurso n<sup>o</sup> 421/2005), establece sobre el particular lo que sigue: “(...) *se ha de concluir que cabe imputar a la Administración demandada la responsabilidad por los daños sufridos por el actor a consecuencia de la pasividad e inactividad de aquella al no adoptar medidas sancionadoras efectivas frente al titular del establecimiento o/y correctoras de la actividad a fin de no generar ruidos superiores a los reglamentariamente admisibles, sin que el hecho de que exista licencia que ampare el ejercicio de la actividad justifique que la misma se está llevando a cabo correctamente, correspondiendo al Ayuntamiento el deber de controlar cómo se lleva a cabo y de reaccionar con los medios que la Ley le otorga, como es la facultad sancionadora o de corrección, para evitar que en el ejercicio de aquella actividad de disco bar se puedan producir daños a terceros que no tienen el deber jurídico de soportar.*



*Independientemente de que el bar tenga otorgada licencia de actividad y apertura desde junio y julio de 2002 respectivamente, lo que presupone que para su otorgamiento ha tenido que reunir los requisitos y exigencias necesarias, también a nivel de acústica e insonorización, para poder desarrollar la actividad de disco bar, tal otorgamiento no garantiza la posibilidad de que se produzcan daños derivados del ejercicio de referida actividad, pues como dice la sentencia del TSJ de Murcia de 29-10-2001 citada, "no basta con que haya una licencia otorgada, para concluir que no hay posibilidad de daño; de hecho las propias normas municipales prevén medidas a pesar de la licencia concedida; además de que la jurisdicción de los Tribunales no puede quedar limitada, en lo que se refiere a la protección de los intereses individuales, por la existencia de una licencia administrativa, la cual, en casos como éste, no constituye garantía alguna de la evitación de un daño". Todo lo expuesto lleva a concluir que la pasividad e inactividad de la Administración demandada le hacen responsable de los daños y perjuicios sufridos por el actor y su familia como consecuencia de las molestias generadas por los ruidos, que como se ha acreditado, proceden de la actividad del Disco Bar El Medieval, ruidos éstos que varias noches a lo largo de los años han superado los límites reglamentariamente admisibles, sin que tenga el recurrente y familia deber jurídico de soportarlos y que el Ayuntamiento podía haber evitado de haber actuado diligente y eficazmente frente a tales inmisiones dañosas".*

También la citada Sentencia núm. 1364/2005, de 20 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>), recoge en su fundamento quinto: *"Dicha pasividad ha sido la causante de los perjuicios ocasionados a los recurrentes del inmueble al permitir, por un lado, la realización de una actividad sin contar con la pertinente licencia (cuya única finalidad es comprobar que la actividad de los administrados se adecua a la*

*normativa municipal aplicable, al planeamiento y a la legislación medioambiental), y por otro, al no reaccionar frente a las continuas quejas realizadas y acreditadas en los autos, que motivó únicamente una comunicación de la Concejala de Comercio, Industria y Medio Ambiente de fecha 9 de diciembre de 1999 prohibiendo las instalaciones musicales, bailes y actuaciones, comunicación ésta que solo cabe calificarla como testimonial al no haber existido una verdadera voluntad de acabar con los ruidos ocasionados como se deduce del resto de reclamaciones existentes que sirven para demostrar que el ruido y molestias consiguientes fue continuado. Por tanto, y como tiene manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia antes referida, “...podemos concluir que 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”.*

Como quedó consignado más arriba, el Ayuntamiento de Madrid ostenta las competencias precisas para evitar situaciones como la descrita en el presente supuesto; en particular, le habilitan a ello, las Ordenanzas municipales citadas anteriormente, en materia de contaminación acústica. En concreto, en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, se atribuyen competencias a los municipios para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de contaminación acústica (artículo 30), configurándose como infracción grave, en el artículo 29.3.a), “La superación de los valores límite que sean aplicables, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro grave la salud o la seguridad de las personas”. Por su parte, el artículo 31 prevé, una vez iniciado el procedimiento sancionador,

la adopción de medidas provisionales, consistentes en el precintado de aparatos, equipos o vehículos; clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones o del establecimiento; suspensión temporal de la correspondiente licencia o autorización; y medidas de corrección, seguridad o control, que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.

En el ámbito específico de la Comunidad de Madrid, la Ley 17/1997, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, contempla la concesión de licencias, en lo que aquí interesa, en sus artículos 8 y 9. El primero de ellos, se refiere a las licencias de funcionamiento, mientras que el segundo, que regula “*Otras licencias*”, se pronuncia en los siguientes términos: “*Los distintos tipos de licencias municipales exigibles, previas todas ellas a la licencia de funcionamiento, serán otorgados por los Ayuntamientos, conforme a la normativa vigente, previa verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas a que se refiere el artículo 6 y, en su caso, de las condiciones establecidas por las normativas específicas, urbanísticas, sanitarias, de seguridad o medio ambiente que fueran aplicables*”.

En el caso examinado, consta probado sobradamente que el Ayuntamiento no se ajustó, en el ejercicio de su potestad de control e intervención a través del otorgamiento de la correspondiente licencia, a la normativa municipal en materia de contaminación acústica. De hecho, consintió el ejercicio de la actividad de teatro en el local de referencia, sin ostentar la preceptiva licencia de funcionamiento, desde finales de 2001 hasta finales de 2003, como mínimo. Asimismo, permitió, con su pasividad, que en el local en cuestión, como denunció la Policía Local en junio de 2004, se ejerciera una actividad distinta a la autorizada o amparada en la pertinente licencia (ésta lo era para el ejercicio de actividad de Escuela de Teatro, y consta que la verdadera actividad allí

desarrollada era la de ser Sala de Teatro, permitiendo la entrada al público previo abono de su entrada).

Consta también que, a pesar de tener conocimiento de las continuas denuncias y quejas de los vecinos, y de las denuncias interpuestas por la Policía Local ante la Junta de Distrito de Arganzuela, no se puso coto a la situación, mediante la comprobación oportuna, y la incoación del oportuno expediente sancionador. Todo lo cual revela una pasividad y dejación en el ejercicio de sus funciones, que constituye, por todo lo dicho anteriormente, presupuesto imprescindible para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

**SÉPTIMA.-** Una vez concluido que procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, resta considerar el extremo relativo a la cuantía de la indemnización que procede reconocer a los reclamantes. Como se dijo en el antecedente de hecho segundo, los interesados piden ser resarcidos en la cantidad de 300 euros al mes a R.H.P., por los daños morales soportados desde marzo de 2001 y hasta que el Ayuntamiento exija la adopción de las medidas correctoras necesarias, y de 250 euros al mes a C.C.H., desde agosto de 2004 (fecha en que comenzó a residir en la vivienda afectada) y hasta la misma fecha.

Como viene señalando la jurisprudencia (vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria [Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1<sup>a</sup>] núm. 568/2004, de 7 de julio, en asunto referido a reclamación de responsabilidad frente al Ayuntamiento de Santander por los daños derivados de las molestias y ruidos provenientes de la construcción del aparcamiento de la Plaza de la Esperanza): *“En el ámbito civil de las llamadas relaciones de vecindad (ámbito en el que el daño moral producido por las inmisiones acústicas ha sido considerado indemnizable, de forma unánime), aun partiendo de la independencia entre la consideración administrativa y la civil sobre el ruido, se ha*

*acuñado el criterio de que la superación de los niveles máximos regulados por las Ordenanzas municipales, es presunción iuris tantum de la intolerabilidad civil de la inmisión (...). Y en aplicación de este criterio, debemos entender que la intolerabilidad civil de la inmisión acústica integra la insoportabilidad a que el TC se refiere como presupuesto de la vulneración del derecho fundamental. Y la consecuencia es que habiéndose acreditado que los ruidos en el presente caso superaron los niveles permitidos por la Ordenanza aplicable y que resultaron muy molestos la única conclusión es que ha habido lesión del referido derecho fundamental”. Más adelante, la misma sentencia añade que: “(...) el único daño indemnizable es el daño moral derivado de la inmisión y de su efecto de impedir el disfrute razonable del propio domicilio y del derecho fundamental a la intimidad en el ámbito domiciliario. No se puede en el presente caso tener en cuenta los daños a la salud, porque no se han acreditado éstos...”.*

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 20 de octubre de 2005, apunta a que: *“Finalmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias de 10 de abril y 29 de mayo de 2003 y 27 de abril de 2004, declara que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatológico y puede ser una fuente de permanente perturbación en la calidad de vida, que puede atentar o poner en peligro la salud de las personas y la inviolabilidad del domicilio, pero siempre que los ruidos sean evitables e insoportables. Esos ruidos son los causantes del daño susceptible de indemnización y están representados por la imposibilidad de utilizar el domicilio habitual y la correlativa necesidad de buscar otro distinto para evitar las molestias; o, cuando se continúe en el propio, por la incomodidad o sufrimiento moral y físico experimentado en la vida personal.*

*No es necesario, en consecuencia, y para que surja la obligación de indemnizar por parte de la administración demandada, la acreditación de la existencia de cualquier tipo de enfermedad producida por el ruido, lo cual serviría para incrementar en dicho caso el importe de la indemnización a fijar por esta Sala dependiendo de la enfermedad sufrida y tiempo de curación, siendo suficiente la acreditación de un ruido continuado y la incomodidad o sufrimiento experimentado, hechos que entendemos que han quedado suficientemente probados de la documental aportada por los recurrentes y de la prueba practicada en el presente recurso Contencioso-Administrativo”.*

En los mismos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1<sup>a</sup>) núm. 2132/2008, de 15 de julio, en relación con reclamación de daños y perjuicios deducida frente al Ayuntamiento de Marbella por contaminación acústica proveniente de la estación de autobuses instalada en la Avenida del Trapiche.

En definitiva, pues, la mera constatación de que se han sobrepasado los umbrales sonoros fijados en la normativa municipal correspondiente, equivale a una presunción de que ha habido una inmisión que los afectados no tienen el deber jurídico de soportar. Dicha inmisión supone el reconocimiento de que, al menos, se ha irrogado un daño moral a los perjudicados, daño que deberá ser resarcido por el Ayuntamiento. Y en nuestro caso, ha quedado acreditado, por los informes emitidos por la Inspección del Ayuntamiento de Madrid a que hemos hecho referencia más arriba, que las viviendas de los reclamantes estuvo sometida a contaminación acústica, como consecuencia de las emisiones sonoras provenientes del local sito en los bajos de su edificio, alquilado a la Asociación Cultural A, durante el periodo comprendido, al menos, entre noviembre de 2001 (inclusive), en que se recibe denuncia de la Policía Municipal, y mayo de 2008, en que, por parte de la Inspección, se emite

informe, en que se da cuenta de que, en el local de referencia, se han aplicado las medidas correctoras que le habían sido impuestas, en orden a la insonorización del local y a la evitación de molestias.

Por todo ello, entendemos que la cantidad reclamada por ambos interesados, a razón de 300 euros al mes para R.H.P., desde marzo de 2001 hasta la efectividad de las medidas correctoras exigidas por el Ayuntamiento, y de 250 euros al mes para C.C.H., desde agosto de 2004 (en que se mudó a vivir al edificio) hasta la misma fecha, resulta arbitraria, por no justificarse de dónde surgen tales cantidades, ni haberse acreditado que durante ese tiempo, los afectados se vieran obligados a tener que abandonar su vivienda, alquilando otra en otro lugar. Por otra parte, el certificado médico, emitido a instancias de la interesada, acerca de las dolencias sufridas por la reclamante, tampoco acredita que aquélla haya sufrido más del estrictamente considerado como daño moral, a consecuencia de los ruidos del local.

En este sentido, se puede traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de noviembre de 2004 (nº de recurso 1721/2000), en la cual se afirma: *“Siendo los daños a indemnizar de los denominados “daños morales”, su cuantificación económica no puede hacerse sobre parámetros objetivos, por lo que no cabe otro criterio que el juicio ponderado del Tribunal en el que se tendrán en cuenta las circunstancias tanto objetivas como subjetivas que concurran”*.

En aplicación del referido criterio jurisprudencial, de fijar con ponderación la indemnización procedente, tendente a procurar la reparación integral de los daños y perjuicios sufridos por los interesados, se considera procedente abonar a R.H.P. la cantidad global y actualizada de 20.000 euros y a C.C.H. la cantidad global y actualizada de 10.500 euros.

En mérito a todo lo anterior, este Consejo Consultivo es de la siguiente

## CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta frente al Ayuntamiento de Madrid por C.C.H. y R.H.P., por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de los ruidos y molestias generados por el local Teatro A, sito en la C/ B n<sup>o</sup>aaa, de Madrid, debe ser parcialmente estimada en la cantidad de 20.000 euros para R.H.P. y 10.500 euros para C.C.H.

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 Consultivo, 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, 27 de mayo de 2009