

Dictamen nº: **163/25**
Consulta: **Alcalde de Colmenar Viejo**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **27.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 27 marzo de 2025, sobre la consulta formulada por el alcalde de Colmenar Viejo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido D. y Dña., actuando en su propio nombre y en representación de sus hijos menores, y, por los daños derivados de los ruidos excesivos y molestos causados por la panadería y obrador “.....”, situado debajo de su vivienda, que atribuyen a la inactividad del ayuntamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 27 de noviembre de 2024 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, los interesados antes citados formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de los ruidos y molestias sufridos desde mediados de mayo de 2020, cuando se instaló en los bajos de su edificio, en la calle, nº, un obrador de pan denominado “.....”, cuya actividad era tanto la fabricación como la venta de productos de panadería.

En su escrito refieren que, desde el inicio de la actividad, estuvieron soportando gravísimos perjuicios por ruidos excesivos y molestos en horas intempestivas procedentes de la actividad en el citado local, debido a su nula insonorización, que consistían en arrastres de determinados elementos del obrador, golpes y ruido de las amasadoras e, incluso, conversaciones de los trabajadores.

Según afirman, por las características del negocio, la actividad comenzaba a partir de las 03:00 horas de la madrugada, para fabricar el producto que se vendería a la mañana siguiente, lo que dificultaba enormemente el descanso de la familia. Indican que, a pesar de las denuncias y mediciones existentes, el Ayuntamiento de Colmenar Viejo no adoptó una solución eficaz, *“debido a una actitud excesivamente permisiva con la actividad y escasamente implicado en la defensa de los derechos fundamentales”* y que, como consecuencia, han padecido dificultades para descansar y disfrutar libremente del domicilio, habiendo tenido incluso que ser tratados farmacológicamente con ansiolíticos.

La reclamación expone que la situación relatada continuó sin que el ayuntamiento adoptara una actitud receptiva a sus reclamaciones, por lo que, en el año 2021, acudieron a los tribunales en busca de soluciones al grave problema ambiental que sufrían en su ámbito domiciliario, de modo que en el P.O. 78/2021, ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 7, se dictó la Sentencia nº 64/2022, de 28 de febrero, de 2022, en la que, estimando el recurso de los ahora reclamantes, se determinó lo siguiente:

« ... he de condenar y condeno al Ayuntamiento de Colmenar Viejo a:
1º) Proceder a realizar una inspección exhaustiva del establecimiento donde lleva a cabo sus actividades productivas y comerciales el obrador/panadería de nominada “.....” (Calle de la nº de Colmenar Viejo) en la que se comprueben que, tanto los aislamientos

acústicos a ruido aéreo como a ruidos de impacto y demás focos sonoros como las amasadoras, los carros bandejeros y la maquinaria industrial obrante en dicho local, cumplen con lo establecido en la ordenanza de ruidos de Colmenar Viejo y demás normas de aplicación.

2º) Se proceda a la suspensión de su actividad si, detectadas deficiencias en la insonorización o en los focos puntuales, no adoptan las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable de tiempo, a fijar por el juzgado. Se condena en costas al Ayuntamiento de Colmenar Viejo».

Los reclamantes continúan relatando que la firmeza de la sentencia fue decretada mediante Diligencia de Ordenación de 8 de junio de 2022 y que, con fecha 5 de octubre de 2022, por encargo municipal, se llevaron a cabo unas comprobaciones acústicas por la empresa especializada ALLPE en el local molesto, resultando que “NO CUMPLÍA CON NADA”. Recogen que las conclusiones del técnico actuante fueron las siguientes (página 22 del informe). “En cuanto al aislamiento acústico a ruido aéreo, el local sometido a estudio no supera el aislamiento acústico a ruido aéreo mínimo requerido para ninguna de las actividades contempladas en la ordenanza. En cuanto al aislamiento acústico a ruido de impacto, el local sometido a ensayo no supera el aislamiento acústico a ruido de impacto mínimo requerido para actividades de pública concurrencia en horario de actividad nocturno ni diurno”.

Los interesados afirman que “cuando pensábamos que, con los resultados de la medición ordenada por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo, que demostraban unos incumplimientos claros y patentes de los aislamientos acústicos del local respecto a nuestra vivienda, se iba a solucionar el problema, nada fue como pensábamos por lo que tuvimos que instar la ejecución forzosa de la sentencia”, aunque, incluso ya con el procedimiento de ejecución forzosa en marcha, “el propio ayuntamiento

continuó demorando la ejecución exageradamente, hasta el punto de que hubo que ser requerido hasta 3 veces para que iniciara la ejecución “, y el juzgado dictó el Auto de 17 de noviembre de 2023, de medidas ejecutivas, señalando que: “Instada la ejecución, y tras diversos requerimientos se presentó informe del técnico competente firmado el 25 de mayo de 2023 por el cual se indicaba que no se había realizado el aislamiento acústico, procediendo en consecuencia ordenar la suspensión de la actividad de acuerdo con el contenido del fallo”.

Los reclamantes refieren que, en el presente caso, la sentencia se dictó el 28 de febrero de 2022, y, transcurridos cerca de dos años desde que se resolvió el pleito, pese a los diversos requerimientos y recordatorios efectuados, no se ha llevado a cabo actuación alguna tendente a cumplir la sentencia, de modo que el citado auto establecía que: «Se acuerdan las siguientes medidas tendentes a garantizar la ejecución de la sentencia dictada en el PO 78/2021: líbrese exhorto con carácter urgente a los Juzgados de Colmenar Viejo con el objeto de requerir personalmente al alcalde de dicha localidad para que en el improrrogable plazo de diez días a contar desde el requerimiento proceda a suspender la actividad que se desarrolla en el obrador/panadería denominada “.....” (Calle nº de Colmenar Viejo) y proceda igualmente a advertirle personalmente que, de no llevar a cabo dicha suspensión, se acordarán multas coercitivas durante todo el tiempo que medie desde el requerimiento hasta que se lleve a cabo la suspensión, y se procederá a deducir testimonio por un presunto delito de desobediencia a la autoridad judicial».

La reclamación continúa señalando que, con fecha 29 de noviembre de 2023, se ordenó el cese (mediante Decreto 3224/2023), pero que la orden de cese tampoco fue acatada, por lo que se hizo necesario ordenar el precinto del local el 23 de febrero de 2024, mediante Decreto 431/2024, y que, finalmente, en el mes de marzo de 2024, el titular cesó en la actividad, abandonando el local.

En definitiva, se reprocha que *“desde mediados de mayo de 2020, con el inicio de la actividad en el obrador de pan citado, las molestias a lo largo del día y, especialmente en plena madrugada en nuestra vivienda fueron gravísimas impidiéndonos un adecuado descanso y la tranquilidad que se supone que debe tener un domicilio... y el ayuntamiento permitió, con pleno conocimiento a través sus propios servicios técnicos y policía local, que una actividad clasificada sin licencia ni insonorización suficiente funcionara desde mediados de mayo de 2020 hasta marzo de 2024, y con sentencia firme en su contra desde el 8 de junio de 2022...”*.

Tras cita de jurisprudencia al respecto de los índices guía para determinar la indemnización, solicitan la cantidad de 200 euros al mes por persona afectada (10 euros diarios), lo que, dado el número de miembros de la unidad familiar, supone una indemnización anual a cada uno de 2.400 euros por año padecido, 9.600 por persona, y 38.400 euros como suma total reclamada.

Con la reclamación se aportan el certificado de empadronamiento colectivo, copia de los diversos pronunciamientos judiciales, informe de evaluación de la emisión del ruido en el ambiente interior de la vivienda, informe de consulta clínica, de fecha 15 octubre de 2020, copia del libro de familia y copia de la factura por servicios de medición de aislamiento a ruido emitida el 31 de julio de 2020.

SEGUNDO.- El 18 de diciembre de 2024, se notifica a los reclamantes el acuerdo de inicio del procedimiento, en el que se hace constar su normativa reguladora, el plazo para su tramitación, el sentido del silencio administrativo, y se procede a la designación del instructor. De igual modo, se les requiere para que aporten declaración responsable de no haber interpuesto demanda ante los tribunales por los mismos hechos, declaración responsable de no haber sido ya indemnizados ni ir a serlo por los mismos daños por entidad pública o privada o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas, determinación y duración

de los daños reclamados y documentación acreditativa de los mismos (gastos o perjuicios sufridos: facturas, presupuestos, informe de valoración de daños, peritación, informes médicos, recetas, etc.), y, por último, proposición de la prueba de la que pretendan valerse.

Los interesados cumplimentan el requerimiento el 23 de diciembre de 2024, y aportan informe clínico de 19 de octubre de 2024, en el que se hace constar que el solicitante, reclamante y padre de los menores, *“no duerme bien porque tiene un negocio en el bajo de su casa, no bien aislado, y por la noche se producen muchos ruidos. Se levanta con el dolor de estómago, Los días que no se trabaja y los fines de semana los dolores ceden...”*.

Con fecha 22 de enero de 2025, se emite informe por la Concejalía de Urbanismo, Actividades y Disciplina (Departamento de Actividades), en el que se relatan las vicisitudes de los procedimientos judiciales y administrativos que atañen el local de negocio controvertido, y se señala lo siguiente:

“...respecto de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento administrativo, esto es, aquellas actuaciones anteriores al proceso judicial, nada podemos añadir al respecto pues, precisamente dicha actividad municipal fue la enjuiciada, por lo que igualmente, de acuerdo al principio de economía procesal, me remito a la Sentencia n.º 69/2022 dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo n.º 7 de Madrid, de fecha 28 de febrero de 2022, en el procedimiento ordinario 78/2021.

En cuanto a las actuaciones posteriores al proceso judicial, se observa que, una vez recibida la citada sentencia, se emitió una orden del primer teniente de alcalde para que se procediera al cumplimiento de la misma.

- Desde que se emitió la orden hasta que se realizó la primera actuación conducente a la contratación de una medición de ruidos, transcurrieron cuatro meses, (16/03/2022 al 17/07/2022).

- En la tramitación de dos expedientes de contrato menor de servicios para medición acústica, la efectiva medición y la emisión del informe de medición por la empresa contratada, se emplean cuatro meses (17/07/2022 al 17/11/2022).

- Se paraliza el expediente dos meses (17/11/2022 al 24/01/2023):

Ausencia del técnico de disciplina del 16/10/22 al 01/12/2022. –

El informe de medidas correctoras, el requerimiento al titular de la actividad y la contestación al requerimiento negando la necesidad de efectuar medida correctora alguna emplea dos meses (24/01/2023 al 23/03/2023)

- Recibida Diligencia de ordenación del Tribunal de lo Contencioso administrativo nº 7, preguntando por la ejecución de la sentencia 69/22, se emite informe del Técnico de actividades sobre la procedencia de ordenar la suspensión de la actividad. (28/04/2023 al 25/05/2023)

- Se paraliza el expediente seis meses (25/05/2023 al 17/11/2023).

- Jubilación del técnico de actividades desde 28/07/2023.

- Nueva ausencia del técnico de disciplina desde el 14/09/2023”.

El informe continúa señalando que «recibido Auto del Tribunal de lo Contencioso administrativo nº 7 de Madrid, de fecha 17/11/23 en el procedimiento de ejecución de títulos judiciales 10/2023, PO 78/2021, en

el transcurso de tres meses se dan los siguientes trámites (20/11/2023 al 01/03/2024):

- *“Inspección realizada por el Ingeniero Técnico industrial municipal sobre la no realización del aislamiento.*

- *Paralización de la actividad (Decreto de Alcaldía número 3224, 29/11/2023).* ▪ *Recurso de reposición contra Decreto de Alcaldía nº 3224.*

- *Incidente de nulidad dirigido al Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7.*

- *Inicio expediente para el precinto del local y la imposición de multas coercitivas (Decreto segundo teniente de alcalde número 3456 22/12/2023).*

- *Alegaciones contra Decreto segundo teniente de alcalde número 3456.* ▪ *Cierre del local para efectuar obras de insonorización (del 06/01/2024 al 25/01/2024).*

- *Tramitación de expediente de contratación menor para la realización de una medición acústica de la actividad.*

- *Resolución alegaciones contra Decreto segundo teniente de alcalde número 3456, mediante Decreto segundo teniente de alcalde número 118.*

- *Resolución recurso de reposición contra Decreto de Alcaldía nº 3224 mediante Decreto de Alcaldía número 132 de fecha 18/02/2024.*

- *Auto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Madrid, de fecha 29/01/24, en el PO 78/2021, disponiendo que no ha lugar a declarar la nulidad de actuaciones.*

- *Medición de acústica de la actividad por la empresa Allpe Ingeniería y medio ambiente S.L.*

▪ *Informe del ingeniero técnico industrial sobre resultado de la medición.*

▪ *Precinto de la actividad (Decreto segundo teniente de alcalde número 431, 23/02/2024)».*

Como consecuencia de los reseñado, el informante extrae las siguientes conclusiones:

“...se puede observar que, el expediente se ha visto paralizado en tres ocasiones:

- La primera, de cuatro meses, tras la orden dada por el Primer Teniente de Alcalde, mediante la cual se ordena la ejecución de la citada Sentencia. (Desconoce esta técnico los motivos por los cuales se demora el cumplimiento de dicha orden, pues no formaba parte de la plantilla de esta Administración).

- La segunda, de dos meses tras la medición acústica, se deduce de los hechos anteriormente descritos en el cuerpo del presente, por la ausencia en aquel momento del técnico de disciplina.

- La tercera, de seis meses, pues igualmente, de los anteriores hechos, se puede deducir, por la falta de personal y concretamente la ausencia de los técnicos de los departamentos de actividades y disciplina.

2ª.- Que, podría entenderse que el procedimiento se ha tramitado con cierta lentitud en dos ocasiones...

- La primera, por el empleo de cuatro meses para tramitar dos expedientes de contratación menor, la medición acústica y la emisión del informe sobre la misma ...

- La segunda, por el empleo de dos meses para emitir informe de medidas correctoras, requerir al titular de la actividad y recibir la contestación al requerimiento...

Puede observarse, sin embargo, que el expediente se tramitó con suficiente diligencia tras ser notificado a esta Administración el citado Auto de ejecución de títulos judiciales, ya que, en el transcurso de 3 meses se emitió resolución de suspensión de la actividad y se resolvió el recurso interpuesto contra la misma. Igualmente, se emitió resolución de inicio de expediente de precinto y multas coercitivas y se resolvieron las alegaciones interpuestas contra la misma. Además, se llevó a cabo la ejecución de las correspondientes obras de insonorización, las cuales duraron 20 días.

Se tramitó un expediente de contrato menor para realizar una medición acústica posterior a las citadas obras, realizándose y emitiéndose posteriormente los correspondientes informes necesarios. Y, finalmente, se acordó y se llevó a cabo el precinto de la citada actividad. Simultáneamente, el Juzgado tramitó un incidente de nulidad de actuaciones, el cual fue desestimado, proceso que también interfirió y afectó, como es lógico, al procedimiento administrativo. Y, todos estos actos, trámites, informes y actuaciones que se llevaron a cabo tras la notificación del citado Auto de ejecución de títulos judiciales, se realizaron en ausencia de los correspondientes técnicos de los departamentos de actividades y disciplina, por una muy sobrecargada secretaría municipal”.

Por último, el escrito concluye que “en definitiva, podría decirse que, si hubo una demora en la tramitación, respecto al funcionamiento de los servicios, salvo el primer periodo de paralización, las restantes fueron fruto de una falta de personal, precisamente de los encargados de la tramitación del procedimiento en aquel momento...”.

El 28 de enero de 2025, se emitió un “*informe jurídico*”, por parte de la Secretaría municipal, en el que, tras recoger los antecedentes obrantes, hacer referencia a la documentación aportada por los reclamantes, y analizar los informes emitidos en el curso del procedimiento, así como la legislación y doctrina aplicables, concluye lo siguiente:

“... de la documental aportada puede concluirse que:

- La actividad de obrador desarrollada en el local situado debajo de la vivienda de los interesados supera los límites sonoros permitidos durante la noche y afecta al dormitorio principal.

- No se han realizado mediciones en los dormitorios de los menores ni en zonas de paso, ni en zonas comunes.

- No constan informes médicos de los menores.

- No constan recetas médicas, ni facturas o tiques de compra de ansiolíticos, ni de ninguna medicación pautada.

- No constan informes médicos posteriores al de fecha 19/10/2021.

... no pueden considerarse acreditados ruidos superiores a los permitidos en los dormitorios de los menores y, por lo tanto, no pueden establecerse daños de carácter antijurídico a los mismos, en cuanto que no se han realizado mediciones en sus dormitorios, ni informes médicos que acrediten su afectación. Sobre la valoración económica de los daños, en la reclamación presentada por los interesados se reclama una indemnización de 2.400€ por año y por cada uno de los cuatro miembros de la familia, lo que resulta un monto total de 38.400€. Pues bien, a la vista de los daños de carácter antijurídico acreditados, que afectarían exclusivamente a D. ...y doña ..., su valoración económica debería minorarse, como máximo, a la

cuantía de 19.200 €. No obstante, esta cantidad deberá ponderarse ad casum...”.

Por todo ello, la Secretaría considera que “debe estimarse parcialmente la responsabilidad patrimonial de esta Administración a favor de D. ... y Doña ..., como únicos perjudicados, por importe total de 13.440 €, teniendo en cuenta la complejidad del asunto y que la demora en la adopción de medidas definitivas no dependía exclusivamente de la misma; apreciando una concurrencia de culpas (70/30)”.

Mediante oficio de 28 de enero de 2025, se confiere trámite de audiencia a los interesados, quienes, por medio de escrito presentado el 7 de febrero de 2025, formulan alegaciones, refiriendo, en primer lugar, que, revisado el expediente, aprecian la ausencia de tanto del informe médico de la reclamante de fecha 15 de octubre de 2020, así el informe de mediciones realizado por la empresa AUDIOTEC el 28 de julio de 2020.

De igual modo, cuestionan la valoración del daño reconocido y, en cuanto al informe jurídico incorporado al expediente, conforme al cual los menores no son sujetos de indemnización por el hecho de que en sus habitaciones no constan mediciones, refieren que *“dicha argumentación es reduccionista ya que obvia que en el resto de la vivienda los niveles de ruido superaban de largo los límites máximos permitidos por la ordenanza de Colmenar Viejo. Es una realidad, como no puede ser de otro modo, que la vivienda digna es un todo que comprende todas las estancias habitables, incluido el salón donde se hace la mayor parte de la vida. Además de ello, es lógico que en periodo nocturno no se mida en las habitaciones de los niños ya que despertar a los niños e invadir dichas estancias por personas desconocidas solo puede generar preocupación y obsesiones”*, de modo que deben ser incluidos en la valoración del daño sufrido.

Finalmente, y previo informe de la Secretaría municipal de 11 de febrero de 2025, desestimando las alegaciones de los reclamantes por los argumentos ya reseñados en su informe anterior, con fecha 14 de febrero de 2025, se formula propuesta de resolución por el instructor del expediente, estimando parcialmente la reclamación en cuanto a los progenitores, por importe de 13.440 euros, y desestimando la correspondiente a sus hijos menores, al no haberse acreditado daños efectivos de carácter antijurídico.

TERCERO.- El alcalde de Colmenar Viejo, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, con registro de entrada en este órgano el día 24 de febrero de 2025.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite en plazo su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial superior a 15.000 €, y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Colmenar Viejo, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la

Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) según establece su artículo 1.1., con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico 8/11 del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Los reclamantes ostentan legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32.1 LRJSP, por ser quienes sufrieron los supuestos daños atribuidos al ayuntamiento.

Respecto a los menores de edad, la representación legal la ostentan los padres por mor del artículo 162 del Código Civil, habiéndose acreditado mediante el libro de familia la correspondiente relación paterno filial.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Colmenar Viejo, por ser titular de la competencia de protección de la salubridad pública y del medio ambiente, competencia que, a partir de la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se concreta en las materias de medio ambiente urbano y protección contra la contaminación acústica (artículo 25.2 d) LRBRL). 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.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 55/2012, 15 marzo, por el que se establece el régimen legal de protección contra la contaminación acústica en la Comunidad de Madrid, expresa que el régimen jurídico aplicable en la materia será el definido por la legislación estatal. Se impone así, citar la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la cual, en su artículo 4, reconoce la competencia 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 18 atribuye a las Administraciones competentes potestades de intervención. El artículo 19 establece, sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, el establecimiento de un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas por los titulares de los correspondientes emisores acústicos. 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 razón suficiente para que la reclamación de responsabilidad patrimonial que en el presente supuesto se ventila, esté correctamente dirigida frente al Ayuntamiento de Colmenar Viejo en tanto que titular de las competencias de intervención y sancionadoras a que acabamos de hacer mención.

El plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 67.1 LPAC.

En el caso que nos ocupa, y como ya analizábamos en nuestro dictamen 127/2019, molestias como las que refieren los reclamantes constituirían daños continuados, a tenor de lo mantenido por el Tribunal

Supremo en Sentencia de 10 de enero de 2014 (recurso de casación 2325/2013), que ha distinguido, entre daños permanentes y daños continuados *“entendiéndose por los primeros aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo, en tanto que los segundos, los daños continuados, son aquellos que en base a una unidad de acto se producen día a día de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad”*.

Así, cabría situar el *dies a quo*, en este caso, en el momento en el que cesa la actividad que origina la contaminación acústica y los supuestos daños dejan de producirse, lo que ocurre, una vez decretado el precinto del local el 23 de febrero de 2024, cuando el titular lo abandona en marzo de 2024. En consecuencia, la reclamación, interpuesta el 27 de noviembre del mismo año, habría sido formulada en plazo.

En la instrucción del procedimiento, conforme al artículo 81 de la LPAC, se ha recabado el informe del servicio afectado y se ha incorporado al expediente la prueba propuesta por los reclamantes, a los que se ha conferido también el oportuno trámite de audiencia. Finalmente, se ha formulado la propuesta de resolución desestimatoria.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

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

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

c) Ausencia de fuerza mayor.

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

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

Tales presupuestos han de concurrir de un modo inexcusable, también cuando la reclamación se dirija contra una actuación de la Administración en modalidad pasiva, esto es, contra una inactividad administrativa.

Ha destacado el Consejo de Estado, entre otros, en el dictamen de 1 de julio de 2010 (expediente 976/2010), que, en los casos de inactividad o pasividad de la Administración, *“la existencia de responsabilidad patrimonial está vinculada normalmente... al funcionamiento anormal del servicio o actividad administrativa, cifrado en la inactividad, pasividad o insuficiente eficacia en relación con los estándares normales y exigibles de rendimiento”*.

El sustento de la posible responsabilidad administrativa por inactividad en una actuación defectuosa por parte de la Administración, se halla pacíficamente reconocido en la doctrina y la jurisprudencia. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 17 de abril de 2007 (RC 3683/2007).

CUARTA.- Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

Sobre el daño por ruidos derivados de la inactividad de la Administración competente, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2004, de 23 de febrero, que resume en su fundamento jurídico tercero la doctrina recaída en la materia que nos ocupa, en los siguientes términos: *“Partiendo de la doctrina expuesta en la STC 119/2001, de 24 de mayo, debemos señalar que los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la reciente Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. En la Exposición de Motivos se reconoce que el ruido en su vertiente ambiental (...) no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente. Tratamos del ruido en sentido amplio, y éste es el alcance de la ley”*. Luego se explica que *“en la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (artículo 43 de la Constitución) y el medio ambiente (artículo 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación*

acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el artículo 18.1”.

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

Seguidamente, tras reseñar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictada en interpretación y tutela de los derechos fundamentales, en particular las sentencias de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia y la de 8 de julio de 2003, caso Hatton y otros contra Reino Unido, en las que se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respecto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma , concluye en su fundamento cuarto lo siguiente: «Desde la perspectiva de los derechos fundamentales implicados, debemos comenzar nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición

continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE).

En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo, cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE. Respecto a los derechos del art. 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el art. 8.1 CEDH reconoce el derecho de toda persona "al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia", el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales insistimos en que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SS TC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5). Teniendo esto presente, debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001, FJ 6, una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

En el mismo sentido, ya recogíamos en nuestro dictamen 213/16, de 16 de junio, que la superación de los valores límite de ruido es un indicio con gran peso para su consideración como daño efectivo. Ya el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se había pronunciado en este sentido, considerando que *“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”* (dictamen 290/09, de 27 de mayo).

Pero, es más, la propias resoluciones judiciales en que se examinó la inactividad del ayuntamiento dan por acreditada esa inactividad y el daño inferido en la medida que declaran que, por parte de la Corporación local se han vulnerado los derechos fundamentales de los reclamantes a la inviolabilidad del domicilio y a su intimidad personal y familiar, según la jurisprudencia que en ellas se contiene, y constatan *“el incumplimiento de los niveles de ruido y que el local no tiene un aislamiento conforme”*.

Acreditada la realidad del daño, resulta necesario examinar si concurren el resto de los requisitos necesarios para el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la inactividad de la Administración y que los daños sufridos son consecuencia de tal inactividad. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración, que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la

conurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

No hay más que volver a las sentencias de continua cita para constatar acreditado el nexo causal, pues la jurisprudencia, de forma unánime, lo que viene exigiendo para estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración 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, pasividad que en el presente caso se ha dado desde el 11 de septiembre de 2020, fecha en que los interesados ya solicitaron al Ayuntamiento de Colmenar Viejo *“que realizara una inspección exhaustiva del establecimiento ..., comprobando las medidas de aislamiento y los focos sonoros existentes, así como la revisión de las licencias del establecimiento, y con el objeto que si se detectaban deficiencias en la insonorización o transmisión de ruidos, se impusieran a la actividad las medidas correctoras necesarias para evitar dichos exceso de ruido, otorgando un plazo razonable para ello”*, tal y como se recoge en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de 28 de febrero de 2022 incorporada al expediente.

Según el criterio recogido en varios dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (ej.: 290/09, 8/10, 472/09, 340/10, 346/14), que hacemos nuestro, las vulneraciones por ruido de los derechos protegidos constitucionalmente, a la integridad física y moral -artículo 15- o la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio -artículo 18 CE- *“son imputables a los poderes públicos que con su acción u omisión han dado lugar o no han impedido esa contaminación”*, como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo (sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7ª) de 2 de junio de 2008 (recurso de casación 10130/2003).

Pues bien, en primer lugar, ya la propia Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 7 expresa de modo claro en su fallo que *“en este caso la tranquilidad de los vecinos y su descanso ha sido gravemente perturbada sin que por parte del Ayuntamiento se hayan acometido las actuaciones a las que legalmente está obligado, no debiendo olvidar que la actividad carece de licencia”*, instando a la entidad local *“a realizar una inspección exhaustiva del establecimiento y a proceder a la suspensión de su actividad si, detectadas deficiencias en la insonorización o en los focos puntuales, no adoptan las medidas correctoras necesarias en un plazo razonable de tiempo”*, e imponiendo, además, las costas al ayuntamiento.

Posteriormente, el propio juzgado, en su Auto de 17 de noviembre de 2023, es terminante al señalar que, *“en el presente caso la sentencia se dictó el 28 de febrero de 2022, por lo que estamos cerca de dos años desde que se resolvió el pleito. Pese a los diversos requerimientos y recordatorios efectuados, no se ha llevado a cabo actuación alguna tendente a cumplir la sentencia. Entiendo que el Ayuntamiento ha mantenido una actitud contraria a cumplir la sentencia, pues en otro caso no se entiende que constándole que no se ha llevado a cabo el aislamiento, no haya acordado la suspensión de la actividad. Mientras tanto, el actor sigue sufriendo las molestias y perjuicios que se acreditaron en el proceso...”*.

El propio informe de la Concejalía de Urbanismo, Actividades y Disciplina (Departamento de Actividades) incorporado al expediente reconoce, en los términos ya expuestos, la existencia de diferentes retrasos y parones en la actuación municipal, atribuyendo su origen a problemas de personal, cuestión que ya fue abordada por el Juzgado de los Contencioso-Administrativo nº 7, señalando que «la insuficiencia de los medios empleados por el Ayuntamiento (“no tienen maquinaria para medir el ruido, solo el nivel sonoro con sonómetro, no tienen máquinas de

impacto”). Si no se tienen los medios adecuados, mal se va a poder medir el nivel de ruido y la incidencia en la vida de los demandantes. El Ayuntamiento es consciente de esta limitación, y debió buscar la forma de medir correctamente los ruidos existentes».

Igual constatación resulta en cuanto a la antijuridicidad del daño o lesión de las mismas resoluciones del Juzgado, ya que en las reclamaciones patrimoniales dirigidas frente a entidades locales en supuestos de contaminación acústica, como ya hemos señalado, la antijuridicidad, de conformidad con numerosas sentencias que abordan casos similares, vendrá dada por la pasividad municipal, en cuanto que supone una dejación de las funciones, competencias y responsabilidades que en materia de medio ambiente atribuye a los ayuntamientos la normativa estatal y autonómica citada en la consideración de derecho segunda del presente dictamen.

QUINTA.- Resta hacer pronunciamiento sobre la cuantía de la indemnización que ha de reconocerse a los reclamantes, que solicitan la cantidad de 200 euros al mes por persona afectada (10 euros diarios), lo que, dado el número de miembros de la unidad familiar, supone una indemnización anual a cada uno de 2.400 euros por año padecido, 9.600 por persona, y 38.400 euros como suma total reclamada.

Al respecto de dicha valoración, debemos traer a colación lo señalado en el reciente dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 429/2024, de 16 de enero de 2025, conforme al cual *«en los daños morales provocados por inmisiones por actividades molestas, la aludida moderación de la exigencia de prueba se basa en la consideración jurisprudencial de que la constatación de la inmisión misma y de sus intolerables molestias justifican la realidad del daño. En este sentido, los dictámenes 44/2010 y 846/2010 de este Consejo citan la Sentencia núm. 3.048/2008, de 29 diciembre, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que*

señaló lo siguiente: “(...) 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 en la prueba practicada en el presente recurso contencioso administrativo”.

Al respecto, hemos de referir que en el ya citado dictamen 213/16 aludíamos a un supuesto dictaminado de forma parcialmente estimatoria por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (dictamen 290/09, de 27 de mayo), sobre reclamación ante la inactividad de la Administración en relación con el ruido en una vivienda procedente de un local de teatro, en el que el órgano consultivo consideró la petición por ambos interesados, a razón de 300 y 250 euros al mes respectivamente hasta la efectividad de las medidas correctoras exigidas por el Ayuntamiento, *“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, el dictamen emitido traía a colación la Sentencia del TSJ 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 que *«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».

Por ello, ponderando las circunstancias y en atención a que, como ya referíamos, la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 incide en la importancia del daño infligido, al aludir a que *“dicho incumplimiento no debe valorarse sólo en términos numéricos de decibelios, sino tomando en cuenta varias consideraciones: el ruido se está produciendo en el domicilio particular de los actores, es un ruido constante que se produce todas las noches, que empieza sobre las cinco de la mañana, que a partir de ahí está constantemente produciéndose, haciendo imposible el descanso de los demandantes”*, consideramos procedente reconocer como indemnización la suma solicitada por los reclamantes, es decir, 38.400 euros, sin que quepa distinguir, como pretende la propuesta de resolución remitida, entre los progenitores y sus descendientes a la hora de valorar e indemnizar el nivel de ruido y el daño, pues es claro que el ruido ha afectado y ha alterado por igual el descanso y, por ende, la normal convivencia de todo el núcleo familiar. Dicha cantidad deberá actualizarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad interpuesta frente al Ayuntamiento de Colmenar Viejo, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia del ruido generado por un establecimiento situado bajo el

domicilio de los reclamantes, debe ser parcialmente estimada, debiendo estos percibir una indemnización de 38.400 euros, que deberá actualizarse de conformidad con lo establecido en el apartado 3 del artículo 34 de la LRJSP.

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

Madrid, a 27 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 163/25

Sr. Alcalde de Colmenar Viejo

Pza. del Pueblo, 1 – 28770 Colmenar Viejo