

En Logroño, a 15 de junio de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**47/04**

Correspondiente a la consulta remitida por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial instruido por el Ayuntamiento de Arnedo, a instancia de D. M.P.M., como consecuencia de los daños y perjuicios causados en su vida familiar por los ruidos procedentes de una industria ubicada en la Avda. de Quel, núm. X.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Para entender adecuadamente el complejo relato fáctico que ha dado origen al presente procedimiento de reclamación de responsabilidad tramitado a instancia de D. M.P.M. contra el Ayuntamiento de Arnedo (La Rioja), es necesario ordenar cronológicamente las distintas actuaciones habidas en el mismo:

1. D. M.P.M., el 14 de junio de 2000, presenta un escrito de denuncia ante el Ayuntamiento de Arnedo en relación con los constantes ruidos que se producen en su vivienda procedentes de un taller situado en la planta baja del edificio donde acaba de adquirir una vivienda.
2. En las actuaciones de comprobación de la denuncia realizadas por los servicios técnicos del citado Ayuntamiento, se constata que el citado taller carece de licencia de actividad y que la misma no es susceptible de legalización (Informe de Arquitecto municipal de 20 de junio de 2000). A la vista de ello, la Comisión de Gobierno, mediante acuerdo de 25 de octubre de 2000, concede al titular del taller un

plazo de seis meses para el traslado de su actividad a un lugar compatible con la ordenación urbanística y acuerda la clausura del taller.

3. Contra ese Acuerdo, tanto el reclamante como el titular de la actividad, interponen recurso de reposición, estimado parcialmente el primero y desestimado el segundo, el 13 de febrero de 2001. La Comisión de Gobierno acuerda establecer un horario de trabajo para la actividad del taller durante el plazo concedido, así como la obligación de colocar tacos de goma bajo la maquinaria.

4. El 16 de noviembre de 2000, D. M.P.M., en escrito dirigido al Ayuntamiento de Arnedo, vuelve a manifestar las grandes molestias que provocan los ruidos procedentes del taller solicitando del Ayuntamiento que adopte ***“las medidas necesarias que garanticen mis derechos constitucionales”***.

5. El 17 de enero de 2001, D. M.P.M. interpone recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de ese orden, reclamando al Ayuntamiento de Arnedo indemnización de daños y perjuicios derivados de las molestias por ruidos y vibraciones permanentes de un taller. El Juzgado declara su incompetencia y traslada el asunto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que, el 30 de julio de 2002, dicta Sentencia desestimatoria por razones de forma, al entender que la reclamación de responsabilidad patrimonial debió presentarse previamente ante el Ayuntamiento de Arnedo. A las actuaciones contenciosas, se incorporó ***“Copia del Acta de presencia levantada por el Notario C-R.P.C., a instancia de D. M.P.M.”***.

6. El 25 de septiembre de 2002, con Registro de entrada de ese mismo día, D. M.P.M. presenta ante el Ayuntamiento de Arnedo reclamación de responsabilidad patrimonial, alegando que, desde que compró la casa, en junio de 2000, en la Avda. de Quel, núm. X de la citada localidad, ha soportado ruidos y vibraciones constantes procedentes de un taller sito en los bajos del edificio.

En el escrito, da cuenta de las actuaciones administrativas seguidas; de que dichos perjuicios están incardinados dentro de la protección preferente y sumaria de la Ley 62/1978 (*sic*) y de los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución como resulta de la interpretación hecha por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (Sentencia de 9 de diciembre de 1994, caso ***López Ostra***), y seguida por el Tribunal Supremo y Tribunales de Justicia de las Comunidades Autónomas; que, pese a que la actividad fuera declarada ilegal, el Ayuntamiento no hizo ninguna medición de ruidos y, durante dos años, se ha visto obligado a seguir soportando la situación; que, pese a declarar ilegal la actividad, la Comisión competente del Ayuntamiento de Arnedo permitió continuar la misma, con un horario y unas condiciones que no se respetaron y sin que se efectuara inspección para comprobar su cumplimiento, del que se hizo caso omiso, como prueba el Acta de presencia notarial aportada de 5 de noviembre de 2001; que las Ordenanzas municipales obligan al Ayuntamiento a adoptar las medidas correctoras necesarias, pero ha existido una pasividad de la Administración, pues todavía tiene que seguir soportando los mismos ruidos y vibraciones, lo que le ha obligado a iniciar un procedimiento judicial y personarse en otro; que la Policía municipal se ha personado varias veces en su domicilio para comprobar si vive en él, pero no se ha personado en el taller para medir los ruidos y vibraciones, así como para exigir el cumplimiento de las medidas ordenadas; y que cuantifica el importe de los daños y perjuicios en 6.000 euros.

7. Mediante Resolución de la Alcaldía de 24 de octubre de 2002, se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial.

8. El 25 de noviembre de 2002, D. M.P.M. presenta recurso de reposición potestativo contra el referido Acuerdo en el que reitera todas sus pretensiones y argumentos y que es, de nuevo, desestimado mediante Resolución de la Alcaldía de 16 de diciembre de 2002.

9. El 13 de marzo de 2003, mediante escrito presentado en el Registro de la Delegación del Gobierno de La Rioja, que es remitido al Ayuntamiento de Arnedo con fecha 12 de mayo de 2003 y registrado con fecha de 14 de mayo, el reclamante presenta recurso extraordinario de revisión, al amparo del art. 118.1.2º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En él reitera su anteriores pretensiones y argumentos y por lo expuesto “por medio de este escrito interpongo **recurso de reposición (Sic)**, contra la denegación del recurso de reposición de 20 de diciembre de 2002...”.

10 Mediante Resolución de 21 de mayo de 2003, el Alcalde de Arnedo resuelve no admitir a trámite el recurso extraordinario de revisión, al no fundarse el mismo seriamente en ninguno de los motivos de carácter tasado que se señalan en el art. 118 de la L.P.A.C.”.

11. Mediante escrito de 2 de julio de 2003, presentado en el Registro de la Delegación del Gobierno de La Rioja el mismo día y remitido al Ayuntamiento de Arnedo, el 7 de julio, el reclamante solicita la revisión de oficio de los actos administrativos del dicho Ayuntamiento en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 25 de septiembre de 2002.

12. Mediante Resolución de 13 de agosto de 2003, el Alcalde del Ayuntamiento de Arnedo acuerda iniciar la revisión de oficio de la Resolución anterior de 24 de octubre de 2002, lo que se notifica al interesado debidamente.

13. Mediante escrito de 26 de septiembre de 2003, presentado en la Delegación del Gobierno de La Rioja el mismo día y remitido al Ayuntamiento de Arnedo el 29 de septiembre de 2003, D. M.P.M. formula alegaciones al procedimiento de revisión de oficio, en las que reitera todas y cada una de sus pretensiones y argumentos.

14 El 13 de octubre de 2003, la Técnico de Administración General del Ayuntamiento emite informe desfavorable a la revisión de oficio pues, si bien, la petición de responsabilidad debía haber seguido los trámites establecidos en el R.D. 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, no se ha causado indefensión ni se ha privado al reclamante de ejercer sus derechos.

15. Solicitado, en el procedimiento de revisión de oficio, el preceptivo informe de este Consejo Consultivo, se emitió con fecha 24 de noviembre de 2003, en el que como Conclusión Única, se acordó: ***“procede estimar la pretensión de revisión de oficio de la Resolución de la Alcaldía de Arnedo de 24 de octubre de 2002, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento de presentación de la solicitud de responsabilidad patrimonial y, previa la instrucción del expediente administrativo, resolver la citada solicitud, sin que el presente dictamen prejuzgue en modo alguno, la resolución que deba adoptarse”***.

16. Mediante Resolución de 8 de enero de 2004, el Alcalde de Arnedo declara nula su anterior Resolución de 24 de octubre de 2002 y acuerda retrotraer las actuaciones al momento de presentación de la solicitud de responsabilidad patrimonial, mediante escrito de 25 de septiembre de 2002, de D. M.P.M..

17. Mediante Resolución de 23 de enero de 2004, el Alcalde de Arnedo acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad correspondiente, notificado al interesado el 28 de enero de 2004, considerándose como escrito inicial el presentado el 25 de septiembre de 2002.

### **Segundo**

El 28 de enero de 2004, la Técnico de Administración General, responsable del procedimiento, solicita al encargado del Padrón municipal informe relativo a las personas que han residido en el edificio sito en Avda. de Quel, núm. 6.

### **Tercero**

El 29 de enero de 2004, la responsable del Área emite informe en el que se recogen los datos de las personas que constan empadronadas y residentes en ese inmueble, a fecha 1 de marzo de 1987; de 1 de enero de 1982 y a partir de 1 de mayo de 1996 (año a partir del cual el Padrón Municipal está informatizado). En relación con éstos últimos datos, se detallan los referidos a los pisos 2º I y 2º D, en el que consta empadronado D. M.P.M. desde el 4-10-2000 a 6-11-2002 y de 5-7-2002 al día de la fecha (esto es a 29 de enero de 2004).

### **Cuarto**

El 29 de enero de 2004, la Técnico de Administración General, responsable del procedimiento, solicita a la encargada del Archivo municipal informe sobre las denuncias por molestias ocasionadas por los ruidos procedentes del citado taller, al margen de la presentada por D. M.P.M.. Solicita asimismo, la puesta a disposición de los expedientes relativos al taller ubicado en Avda. de Quel, núm. X. En contestación a lo requerido, se informa, el 30 de enero, que no hay otras denuncias, salvo una relativa a la existencia de basuras en la entrada de las viviendas.

### **Quinto**

El 3 de febrero de 2004, el Alcalde da trámite para alegaciones con indicación de la relación de documentos incluidos en el expediente, lo que se notifica el 10 de febrero de 2004. Entre estos documentos figuran:

- a) Copia de instancia en modelo impreso, suscrita por el reclamante, el 14 de junio de 2000, y en el que consta como domicilio la Avda. Benidorm, X, en el que solicita ***“sean medidos los ruidos y vibraciones que***

***emite un taller instalado en los bajos de una vivienda de su propiedad sito en la Avda. de Quel, nº X que impiden la normal vida en dicha vivienda”.***

b) Notificación del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Arnedo, de 25 de octubre de 2000, relativo a la ***“Aprobación resolución de expediente relativo a ruidos y vibraciones por taller en Avda. de Quel, X”***, en el que, a la vista del dictamen de la Comisión de Medio Ambiente, Obras y Urbanismo, de 16 de octubre de 2000, se acuerda conceder al propietario del taller un plazo de seis meses para que regularice la actividad que desarrolla, trasladando la misma a un lugar que sea compatible con la ordenación urbanística vigente y solicitando la correspondiente licencia de actividad, apercibiéndole que, transcurrido el indicado plazo, deberá proceder a la clausura de la actividad en el lugar en que actualmente la desarrolla.

c) Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Arnedo, de 14 de febrero de 2001, relativo a la ***“Aprobación desestimación recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 25 de octubre de 2000”***, que desestima el interpuesto por el propietario del taller afectado y estima parcialmente el presentado por D. M.P.M., adoptándose diversas medidas cautelares hasta tanto se produce la clausura definitiva del taller (límites horarios y colocación de gomas en las máquinas).

d) Copia del Auto dictado, el 7 de mayo de 2001, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, en la pieza separada de suspensión tramitada a instancia del titular del taller referido, contra la el Acuerdo de 15 de febrero de 2001 de la Comisión de Gobierno de Arnedo por el que desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de 25 de octubre de 2000, sobre regularización de la actividad que desarrolla el recurrente y clausura de actividad. El Auto estima la suspensión del acto impugnado, respecto de la clausura de la actividad que entonces desarrollaba el recurrente en Avda. de Quel nº X de Arnedo.

e) Copia de instancia en modelo impreso, suscrita por vecino de Avda. de Quel, X, de 22 de junio de 1998, en la que denuncia la existencia de gran cantidad de material inservible procedente de un taller de carpintería metálica, depositada a la entrada de la vivienda e inmediaciones.

f) Informe del Responsable del Área de Población del Ayuntamiento de Arnedo, de 5 de julio de 2002, relativo a los datos de empadronamiento del D. M.P.M. en el Municipio de Arnedo. En él consta que desde el 1.5.1996 hasta el 9.2.00, el reclamante estuvo empadronado en la c/ Isidoro Gil de Muro, nº X; desde el 9.2.00 hasta el 4.10.00, en la Avda. de Benidorm, nº X; desde el 4.10.00 hasta el 6.11.01, en Avda de Quel nº X, fecha en que causa baja por traslado al municipio de Chiclana de la Frontera (Cádiz). Desde 5.7.02, nueva alta en Arnedo, en Avda. de Quel, nº X, hasta el día de la fecha.

g) Diversas diligencias de intentos de notificación practicadas por Agentes de la Policía local de Arnedo, fallidas por encontrarse el interesado, según informan los vecinos del inmueble, residiendo en Andalucía (días 18, 20 y 21 de diciembre de 2000; 19 y 22 de febrero de 2001; 2 y 3 de mayo de 2001). Otra, que diligencia una llamada telefónica, realizada el 2 de mayo de 2001, en la que el reclamante comunica al Ayuntamiento que su dirección actual es calle Concha Espina, nº X, de Chiclana de la Frontera (Cádiz), lugar al que se le notifica, el 12 de mayo de 2001, el emplazamiento para que comparezca en el procedimiento ordinario 190/2001 B, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, en relación con la clausura del taller referido.

### **Sexto**

El 5 de marzo de 2004, la Técnico de Administración General emite propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. M.P.M.. En la misma se hace un relato de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Arnedo, desde la denuncia por ruidos presentada por el reclamante el 14 de junio de 2000 que concluyo con el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de traslado de la actividad y clausura del taller en el plazo de seis meses (alargado como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto, finalmente confirmatorio de la clausura), hasta la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial el 25 de septiembre de 2002, que ponen de manifiesto que el Ayuntamiento no quedó inactivo ante las denuncias del reclamante. Éste alega daños producidos por ruidos y vibraciones procedentes del taller que perturbaron la normal convivencia en su domicilio. Sin embargo, no consta en el Ayuntamiento que los demás propietarios de las restantes viviendas del inmueble presentaran denuncias por ruidos o vibraciones. Además, el reclamante no ocupó de modo ininterrumpido la vivienda desde que efectuó la reclamación hasta que se clausuró el taller, circunstancia que reduciría el período de tiempo de producción de daños y la cuantía de la posible indemnización, daño cuya valoración no ha justificado el reclamante. Como quiera que no se acredita ni la efectividad del daño ni su cuantía, ni la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por el interesado, dado que el Ayuntamiento ordenó la clausura del taller y adoptó medidas cautelares hasta tanto se procedió a la misma, procede desestimar la reclamación presentada.

### **Séptimo**

La Comisión de Urbanismo y Obras, en la sesión celebrada el 15 de marzo de 2004, a la vista de la propuesta de resolución, acuerda proponer al Pleno del Ayuntamiento desestimar la reclamación presentada y solicitar el informe preceptivo de este Consejo Consultivo.

### **Octavo**

El Pleno del Ayuntamiento de Arnedo, en su sesión de 28 de abril de 2004, acuerda desestimar la reclamación presentada y solicitar el informe preceptivo de este Consejo Consultivo.

### **Noveno**

El Vocal Ponente, en la fase de estudio de la ponencia, solicita información verbal al Ayuntamiento de Arnedo sobre distintos extremos del expediente no recogidos en el mismo, de los que se dejan constancia para la comprensión de los hechos:

1. Que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, mediante Sentencia de 21 de diciembre de 2001, confirmó la legalidad de la clausura del taller.
2. Que dicha Sentencia fue apelada y la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, mediante Sentencia de 15 de mayo de 2002, confirmó la Sentencia del Juzgado.
3. Que, el 28 de mayo de 2002, el Ayuntamiento notificó al propietario del taller el contenido de la Sentencia y que disponía de seis meses para el traslado de la actividad y la clausura del taller, a contar desde la notificación de la Sentencia.
4. Que, ante la disconformidad de D. M.P.M. sobre el modo de ejecución de la Sentencia, el Juzgado requiere al Ayuntamiento de Arnedo informe sobre el cumplimiento de la misma y, mediante Auto de 10 de octubre de 2002, confirma la legalidad de la ejecución comunicada.
5. Que, el 28 de noviembre de 2002, personal del Ayuntamiento se persona en el taller para comprobar el cumplimiento de la Sentencia y el local está cerrado.
6. Que el Ayuntamiento solicita al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo autorización para entrada en el taller, obteniéndola el 11 de diciembre de 2002.
7. Que el 14 de enero de 2003 se procede a la entrada en el taller y se comprueba que no se realiza actividad alguna.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 17 de mayo de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 19 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 20 de mayo de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo .**

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y el art. 12.G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Públicas.

Nuestro Dictamen, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del caño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

### **Segundo**

#### **Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.**

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos, por acción o por omisión), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido "ilícita") y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

### Tercero

#### La responsabilidad del Ayuntamiento de Arnedo en el presente caso.

Enumerados los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, procede ahora hacer aplicación de los mismos al caso concreto sometido a nuestra consideración.

Planteada la reclamación de responsabilidad frente a la inactividad de la Administración, ninguna duda existe de que la acción se ha ejercido en plazo, pues la fecha de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, dictada en el recurso de apelación, que confirma la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, confirmatoria de la clausura del taller causante de las molestias, es de 15 de mayo de 2002, y, aunque no hay constancia en el expediente del momento

preciso de cese definitivo de la actividad, éste se debió producir con posterioridad a la fecha de notificación de dicha Sentencia.

Es evidente, asimismo, que no concurre un supuesto de fuerza mayor en el presente caso, y, en consecuencia, procede que examinemos la existencia de los otros dos requisitos: la existencia de una lesión antijurídica, que el reclamante no tiene el deber de soportar, y la relación de causalidad entre la inactividad de la Administración y el daño producido, cuestiones ambas relacionadas.

A) En cuanto a la lesión antijurídica existente en el presente caso, la singularidad estriba en si el ruido y las vibraciones producidas por el taller de carpintería metálica (carente de licencia municipal), percibidas en el domicilio del reclamante y que perturban su vida familiar, constituyen una afección de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15 y 18.1 y 18.2 de nuestra Constitución, como alega el reclamante, y son susceptibles de indemnización.

Pues bien, ha de señalarse –con independencia ahora de si la lesión ha sido efectiva, cuestión que examinaremos más adelante- que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de abril de 2003, ha reiterado una consolidada línea jurisprudencia, mantenida por los Tribunales Superiores de Justicia que han impuesto a los Ayuntamientos el deber de indemnizar los daños y perjuicios producidos por su pasividad en el control de las actividades ruidosas (entre otras, las SS del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 29 de octubre de 2001; de Baleares, de 11 de diciembre de 2001; de la Comunidad Valenciana, de 3 de marzo de 1997, 1 de junio de 1999 y 9 de julio de 2001; de Cataluña, de 6 de septiembre de 1999; de Castilla y León, de 7 de febrero de 2000; de Aragón, de 30 de enero de 2001 y de Andalucía, de 29 de marzo de 2001).

Esta jurisprudencia confirma una novedosa exégesis de los derechos constitucionales a la integridad física y moral (art. 15), a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar (art. 18. 1 y 2), a partir de la remisión recogida en el art. 10.2 CE, en el sentido dado a los mismos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, derivada del art. 8.1 del Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950 (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), tal como resulta de las SS del T.E.D.H. de 21 de febrero de 1990 (*Powel & Rayner vs el U.K.*), 9 de febrero de 1994 (*López Ostra vs España*), 19 de febrero de 1998 (caso *Guerra y otros contra Italia*) y 2 de octubre de 2001 (caso *Hatton*), doctrina aplicada igualmente por nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/2001, de 24 de mayo, asumiendo los avanzados planteamientos de algunos autores (Lorenzo Martín Retortillo, “La defensa del ruido ante el Tribunal Constitucional”, RAP, 115, 1988, págs. 205 y sigs. y otros trabajos posteriores) que tempranamente defendieron la vinculación entre la agresión acústica y la vulneración de los derechos fundamentales.

Esta novedosa línea interpretativa, atenta a las modernas formas de agresión a la calidad de vida, ha sido ratificada por la STC 16/2004, de 23 de febrero que en un caso sobre ruido en el Ayuntamiento de Gijón considera que el ruido puede constituir un atentado al núcleo esencial de los derechos constitucionales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a inviolabilidad del domicilio (art. 18.1 CE) y a la intimidad personal y familiar (art. 18.2 CE), cuando se pruebe la efectividad de dichas agresiones.

Como en cualquier otro supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, no existe limitación en los bienes protegidos frente a esa invasión ilegítima que constituye el ruido y sus manifestaciones (vibraciones), razón por la que la reparación ha de ser integral. Lo más frecuente es que se produzcan daños morales (tales como la falta de sosiego, la ausencia de descanso, el detrimento de la calidad de vida generado por la actividad ruidosa, etc.), cuya dificultad de evaluación no impide, sin embargo, su reconocimiento, como hemos hecho en anteriores dictámenes. Pero es posible incluir daños por otros conceptos, como la pérdida de valor de la vivienda, los daños en la misma vivienda (caso de las grietas causadas parece por las intensas vibraciones producidas por la maquinaria, como se recogen en el Acta de constancia notarial), la imposibilidad práctica de arrendarla, la disminución del rendimiento laboral provocado por el ruido, y otras.

El daño debe ser, obviamente, efectivo y real. Sobre este extremo existe una valoración contrapuesta de la Propuesta de Resolución asumida por el Pleno del Ayuntamiento. Según la Propuesta de Resolución, al margen de la denuncia presentada por D. M.P.M., ninguno de los vecinos residentes en el inmueble presentaron con anterioridad denuncias por ruidos. Este dato, que pudiera servir como criterio de lo que puede considerarse un ruido normal (estándar) y admisible -criterio apreciado por la jurisprudencia del TS, entre otras, en las SS. de 3 de mayo de 1995, de 17 de marzo de 1993 o de 7 de octubre de 1997- y con independencia de los decibelios que hayan podido establecer como límite las ordenanzas municipales, debe relativizarse, pues, como consta en los informes del Área de Estadística y Población del Ayuntamiento de Arnedo, los moradores de las demás viviendas son el propio propietario del taller y personas vinculadas por parentesco, circunstancia que puede explicar la falta de denuncias. Por lo que se refiere a la vivienda del piso 2º-D, los datos que facilita el informe son contradictorios: además de evidenciar los frecuentes cambios de los moradores, hay solapamientos inexplicables en el empadronamiento

Más consistencia tiene la otra consideración formulada por la Propuesta de Resolución, en el sentido de que, durante el período al que se refieren los supuestos daños, el reclamante, aunque formalmente empadronado en Avda. de Quel, nº X, no ha ocupado efectivamente la

vivienda, pues ha estado residiendo en otros lugares, y en particular en Chiclana de la Frontera (Cádiz).

Y es que, en efecto, la denuncia por ruidos presentada por el reclamante es de 14 de junio de 2000. Sin embargo, aunque dice que ha adquirido la vivienda en esa fecha (no hay prueba documental que justifique el momento de dicha adquisición), el domicilio que figura en la denuncia es Avda. Benidorn, X, de Arnedo, y no es hasta el 4 de octubre de 2000 cuando formalmente aparece como empadronado en Avda. de Quel, nº X. Además, no parece que efectivamente llegara a vivir en dicho domicilio, pues, en las diligencias practicadas para notificarle diversos documentos en relación con la denuncia presentada y el expediente de traslado y clausura de la actividad, consta probado que el reclamante no se encontraba viviendo en Arnedo (diligencias de 18, 20 y 21 de diciembre de 2000; 19 y 22 de febrero de 2001; 2 y 3 de mayo de 2001) y que el propio reclamante, mediante llamada telefónica realizada el 2 de mayo de 2001, confirma que su domicilio en ese momento era el de Chiclana de la Frontera, donde se le notifica el emplazamiento para el procedimiento contencioso-administrativo tramitado a instancia del propietario del taller.

Si estos extremos son ciertos, no ha de descartarse que hayan sido precisamente las graves molestias derivadas del ruido (la lectura del Acta de constancia notarial de 5 de noviembre de 2001 es bien elocuente y el Notario constata que, desde el inicio de la inspección, se aprecia ***“en todas las dependencias de la vivienda..un ruido muy molesto y muy intenso proveniente de maquinaria sita en la planta baja de la casa...El ruido en cuestión provoca vibraciones en los tabiques y en el suelo de la vivienda y yo el Notario, aprecio las vibraciones referidas y oigo ruidos que las mismas provocan ya que aquéllas son causa del movimiento de objetos que se encuentran en la vivienda, tales como vajillas y los cristales enmarcados en las puertas de acceso al salón. Sobre la mesa de la cocina hay una botella de agua y observo cómo la botella y el agua que contienen vibran por efecto de los temblores que provoca en el suelo y en las paredes la maquinaria en funcionamiento sita en el taller aludido”***) las determinantes de la falta de ocupación efectiva. Y ninguna actuación de comprobación de las molestias denunciadas ha realizado el Ayuntamiento, salvo la constatación de la ilegalidad del taller, carente de la preceptiva licencia municipal, y su clausura en el plazo de seis meses.

No obstante, aunque esta falta de ocupación efectiva de la vivienda afectara a un bloque temporal del período reclamado, lo cierto es que la inactividad originaria municipal (al consentir el funcionamiento del taller sin licencia) y la singular interpretación que hizo el Ayuntamiento de la ejecución de la Sentencia (los seis meses dados para la clausura que vencían el 23 de abril de 2001, quedaron aplazados –al quedar suspendido el Acuerdo de clausura- hasta la fecha de notificación de la Sentencia de 30 de julio de 2002, pero no dar un nuevo plazo de seis meses) han sido la causa inmediata del alargamiento de la perturbación, que se prolongó más allá del momento de presentación de su reclamación de responsabilidad

patrimonial ante la jurisdicción contencioso-administrativa (enero de 2001), e incluso de la presentada ante el propio Ayuntamiento, el 25 de septiembre de 2002.

Por todo ello, entiende este Consejo Consultivo que ha existido un daño real y efectivo que el reclamante no tenía deber jurídico de soportar y ninguna actividad instructora ha realizado el Ayuntamiento de Arnedo (al margen de la obligada de ordenar el traslado de la actividad y clausura del taller) para constatar el alcance de las molestias denunciadas atribuidas al ruido y vibraciones.

En cuanto a la valoración, “a su libre albedrío”, del importe de la indemnización, hemos de señalar que la Propuesta de Resolución no aporta criterio alguno –salvo, la negativa del daño mismo-. El problema de la valoración de los daños morales no es otro que el de ser insusceptibles de valoración económica o que no son evaluables conforme a parámetros objetivos. A título de ejemplo, la STS de 10 de abril de 2003, anteriormente citada, establece como criterio para cuantificar la indemnización, en fase de ejecución de la sentencia: el precio de arrendamiento de una vivienda de iguales características a la del recurrente en cuanto a extensión y situación, y período de tiempo comprendido entre la fecha de la primera solicitud del demandante no atendida y aquella otra en la que se lleven a la práctica las medidas que, de manera efectiva, hagan desaparecer la continuación derivada del exceso de ruido. A la vista de las circunstancias del caso concreto, esa cantidad a tanto alzado (6.000 euros) nos parece razonable, pues fácilmente se llegaría a ella aplicando el criterio seguido en la referida Sentencia.

Determinada la existencia de una lesión antijurídica y siendo efectiva (real y presente) evaluable económicamente e individualizado, queda por analizar si el daño es imputable al funcionamiento -anormal, por inactividad- del Ayuntamiento de Arnedo.

**B)** Entre la inactividad de la Administración y la lesión antijurídica debe existir una relación de causalidad. La Propuesta de Resolución niega que exista esta relación de causalidad, cuya prueba corresponde al reclamante.

Hemos señalado en anteriores Dictámenes que la relación de causalidad comprende dos cuestiones distintas: la relación de causalidad en sentido estricto (concepto lógico y de experiencia a resolver con arreglo a las leyes físicas y de las ciencias de la naturaleza) y los criterios de imputación objetiva de la lesión (a resolver con arreglo a criterios jurídicos). Es patente, que en los casos de daños causados por ruidos, el causante de los mismos no es la Administración, sino el propietario del taller (causa inmediata y directa) y éste es quien debiera responder en principio. La responsabilidad de la Administración es, en este caso, derivada

(causa mediata, indirecta o concurrente), en cuanto que titular de unas potestades de intervención administrativa de la actividad de los particulares [derivadas de sus competencias reconocidas en el art. 25.2. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, apartados d) “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”; f), “protección del medio ambiente”; h) “protección de la salubridad”, tal como han sido concretadas por la legislación sectorial aplicable, la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma y la de actividades clasificadas –RAMINP de 1963 y ahora la Ley 5/2002, de protección del medio ambiente de La Rioja-], que la Administración ha tolerado al realizarse la actividad sin la preceptiva licencia previa, que, por lo demás, en modo alguno podría haberse otorgado al ser la actividad incompatible con los usos urbanísticos previstos en el planeamiento vigente para el inmueble.

Cierto que la Administración no ha estado inactiva una vez presentada la denuncia, pero el daño tiene su origen en una actividad particular que nunca debió tolerarse, y el alargamiento de la situación dañosa (a consecuencia de las peripecias contenciosas seguidas), en modo alguno interrumpe el nexo causal o aminora la responsabilidad de la Administración por inactividad, al no haber ejercitado sus potestades administrativas.

Hemos de concluir, en consecuencia, que existe relación de causalidad entre la inactividad administrativa (funcionamiento anormal) y el daño producido, que es jurídicamente imputable a la Administración, por más que, de acuerdo con la teoría de la equivalencia de las condiciones, pueda establecerse una teórica responsabilidad solidaria con el titular del taller, causa directa e inmediata de los daños.

#### **Cuarto**

##### **Algunas consideraciones sobre la tramitación del procedimiento administrativo.**

Este Consejo Consultivo cree conveniente hacer, aunque sea con brevedad, las siguientes observaciones sobre el procedimiento administrativo tramitado:

**1. Expediente íntegro y ordenación cronológica del mismo.** De acuerdo con el art. 40.2-B) de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse al Consejo completo, foliado y numerado y con un índice inicial expresivo de los documentos que contiene y del número de folio en que se encuentra el inicio de cada uno. Ha de sobreentenderse, además, que la ordenación ha de ser cronológica.

Como hemos reiterado en Dictámenes anteriores, la exigencia no es caprichosa, sino que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con el criterio de ordenación cronológica que facilita su comprensión y estudio, los documentos que integran el expediente que se somete a dictamen.

En el presente caso, no se han respetado estas exigencias. El expediente no está foliado convenientemente y el índice de documentos no hace referencia al número de folio correspondiente. No está íntegro, pues faltan documentos relevantes como la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño que confirmó la legalidad de la clausura del taller y la fecha precisa en que se procedió a la ejecución de la misma; faltan, asimismo, otros (como la copia del Acta de presencia levantada por el Notario a instancia del reclamante) de los que este Consejo Consultivo ha podido tener conocimiento por estar incorporados al expediente resuelto en nuestro Dictamen 83/03; y, finalmente, otros se han incorporado al expediente con ocasión del trámite de audiencia, pero sin respetar orden cronológico alguno.

Estas deficiencias hacen sumamente laboriosa la labor preparatoria de este Consejo con menoscabo evidente para la función consultiva estricta, razón por la que deberán corregirse en el futuro para evitar la inadmisión de las consultas insuficientemente preparadas.

**2. Actos de instrucción del procedimiento.** Sin perjuicio del derecho de proposición de los interesados y de la carga de la prueba de la relación de causalidad y del daño que les incumbe en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, corresponde al órgano encargado de la tramitación del procedimiento realizar de oficio los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Así lo establece el art. 7 del Reglamento de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, R.D. 429/1993, aplicación concreta del Capítulo III, del Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pese a las alegaciones de ruidos y vibraciones presentadas por el reclamante y documentadas en el Acta de presencia notarial (grietas existentes en distintas dependencias de la vivienda del reclamante; “ruido muy molesto y muy intenso”, que provoca vibraciones en tabiques y suelo y causa del movimiento de objetos, tales como vajillas y cristales enmarcados en las puertas de acceso al salón, o botellas de agua), ninguna actuación de comprobación se ha practicado, ni consta que la Policía Local o los Servicios técnicos del Ayuntamiento se personaran en el domicilio del reclamante. Tampoco se ha comprobado, pese a los intentos de notificación fallidos en el domicilio del reclamante, si éste vivía realmente en dicho domicilio y si, además de él, otros familiares residían en el mismo.

Esta aptitud inadecuada de la Administración actuante se vuelve contra ella en casos como el presente y merecen una valoración negativa.

## CONCLUSIÓN

### **Única**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por M.P.M. y la inactividad del Ayuntamiento de Arnedo, al consentir que funcionase un taller de carpintería metálica en los bajos del edificio de Avda. de Quel, nº X, sin licencia municipal, que ha causado daños y perjuicios por ruidos y vibraciones en su vida familiar, que son imputables al Ayuntamiento de Arnedo. La valoración del daño se cuantifica en 6.000 euros.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.