

En Logroño, a 4 de junio de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**45/09**

Correspondiente a la consulta relativa al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Calahorra promovido por D. L. F. J. reclamando la indemnización de los daños personales generados por la inactividad administrativa para la cesación de los ruidos que soporta su vivienda procedentes de los garajes de la calle J. M. A., núm. 7.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En escrito con entrada el 14 de noviembre de 2008, D. L.F. J. formula reclamación de responsabilidad del Ayuntamiento de Calahorra solicitando la indemnización de los daños personales generados por la inactividad administrativa para la cesación de los ruidos que soporta su vivienda procedentes de los garajes de la calle J. M. A., núm. 7. En síntesis, alega que está probado que existen ruidos y que éstos superan, dentro de su domicilio, los niveles establecidos como soportables por la normativa; que tales ruidos no cesan por la inactividad de la Administración, que no hace cumplir sus propias órdenes; que ello produce un daño directamente relacionado con la inactividad del Ayuntamiento; y que el daño ha sido evaluado y certificado por los informes médicos que aporta, y que se sigue sufriendo en la medida en que no han cesado los ruidos que lo provocan. Solicita el cese inmediato y efectivo del foco productor del ruido (un garaje de la comunidad de propietarios situado debajo de su vivienda), que se declare la existencia de una violación de los derechos fundamentales a la integridad física y a la intimidad personal y familiar y que se le indemnice en la suma, calculada conforme al baremo de daños establecidos para accidentes de circulación, de 15.923,69 euros.

## Segundo

Del informe de la Responsable del Servicio de Urbanismo que consta en el expediente, resultan los siguientes hechos, recogidos en la Propuesta de resolución:

1. El **7 de marzo de 2.006**, la Junta de Gobierno Local concedió a la mercantil M. G. A., S.L licencia de primera utilización para 71 viviendas en edificios sitos en calle J. M. A. n° 7 y P.E., n° 1, 2, 3 y 4 de Calahorra.

2. El **9 de julio de 2.007**, a instancia de denuncia formulada telefónicamente, se efectuó por la Policía Local de Calahorra "acta de inspección y medición de sonido" de los ruidos procedentes de la puerta de entrada a los garajes de la calle J. M. A., a las 9,00 a.m., con el resultado de 36 decibelios en el dormitorio principal de la vivienda del denunciante, repitiendo la medición a las 23,10 horas, con el resultado de 37 decibelios.

3. A la vista de la segunda de las mediciones efectuadas, con fecha **10 de julio de 2.007**, se dictó **Decreto de Alcaldía**, por el que se requería a la comunidad de propietarios de J. M. A., n° 7, como propietarios del inmueble de referencia, el cese inmediato de la utilización del foco productor del ruido, así como la adopción de las medidas correctoras pertinentes para evitar que la intensidad del ruido proveniente de la puerta de garaje comunitario supere los límites máximos permitidos por la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos de Calahorra (el artículo 7 autoriza un nivel de presión sonora transmitido a zonas de descanso, meditación o estudio no superior por la noche a 36 decibelios, y por el día no superior a 40 decibelios). En dicho Decreto, se establece un plazo no superior a un mes para adoptar dichas medidas correctoras.

4. El **10 de septiembre de 2.007**, asimismo a instancia de denuncia formulada de nuevo telefónicamente, se efectuó por la Policía Local de Calahorra "acta de inspección y medición de sonido" de los ruidos procedentes de la señalada puerta de entrada a los garajes, a las 7,45 a.m., con el resultado de 70,1 decibelios en el dormitorio principal de la vivienda del denunciante.

5. A la vista del resultado de esta última medición, con fecha **17 de septiembre de 2.007**, se dictó **Decreto de Alcaldía**, por el que se requería a la referida comunidad de propietarios el cese inmediato en la utilización del foco productor del ruido, así como la adopción de las medidas correctoras pertinentes para evitar que la intensidad del ruido proveniente de la puerta del garaje comunitario superase los límites máximos permitidos en la citada Ordenanza Municipal.

6. Con fecha **17 de septiembre de 2.007**, el D. L.F. J. presentó en el Servicio de Urbanismo una instancia, en la que exponía las molestias sufridas derivadas del ruido que

en su familia provoca la puerta de garaje comunitario, e informa que el promotor de las viviendas (la mercantil M. G. A., S.L.) ha realizado una modificación en el aislamiento de su piso, que lejos de mejorar su situación lo que ha conseguido es incrementar los daños que están sufriendo.

7. Con fecha **29 de octubre de 2.007**, la comunidad de propietarios del garaje presenta un documento en el que informa a la Administración Municipal de las medidas llevadas a cabo para atender el requerimiento municipal de adopción de medidas correctoras pertinentes. Señala que tales medidas adoptadas por la propia constructora de las viviendas son: proyectado *in situ* de una capa de espuma de poliuretano en el plano inferior del forjado en la zona afectada, reposición del falso techo existente sobre el que también se ha colocado una manta de fibra de vidrio y se ha cegado con este material la sección vertical en el plano donde esta dispuesta la puerta automática. Asimismo se indica que la última medición efectuada el 10 de septiembre de 2.007, se realizó en el transcurso de la ejecución de los trabajos descritos, esto es sin concluir los elementos de protección sonora descritos, por lo que podía realizarse una nueva medición ya con las medidas de corrección instaladas.

8. Con fecha **22 de noviembre de 2.007**, D. L. F. J. presenta un documento en el que informa de su negativa a efectuar una nueva medición de ruidos en su vivienda para testar la eficacia de las medidas correctoras ya instaladas y que ha sido solicitada tanto por el Servicio de Policía Local como por la promotora de las viviendas. En el mismo documento, solicita del Ayuntamiento de Calahorra que se precinte la instalación hasta que se solucione la irregularidad de su uso, y presenta informe médico sobre la repercusión de las molestias sufridas en su estado de salud.

9. Con fecha **27 de noviembre de 2.007**, se dictó **Decreto de Alcaldía**, por el que se requería a la comunidad de propietarios de J. M. A., nº 7, para que cesaran de forma inmediata en la utilización del foco productor del ruido hasta la adopción de las medidas correctoras pertinentes para evitar que la intensidad del ruido superase el máximo permitido en la Ordenanza Municipal, concediendo un plazo de un mes para incorporar dichas correcciones, e imponiendo una sanción de 30,00.-Euros.

10. Con fecha **2 de enero de 2.008**, el Presidente de la Comunidad de propietarios de garajes, atendiendo al Decreto anterior, presenta la relación de documentos de requerimiento a la constructora de las medidas de corrección necesarias y de la respuesta dada por esta. También recuerda que se ha solicitado a D. L. F. J. la realización de una nueva medición, ya que se considera anodino que con las obras de aislamiento e insonorización adoptadas pudiera darse el resultado de 70,1 decibelios de medida.

11. Con fecha **17 de enero de 2.008**, a las 8,10 horas a.m., se realiza por la Policía Local, previa denuncia de D. L. F. J., una nueva "acta de inspección y medición de sonido" de los ruidos procedentes de la puerta de entrada a los garajes de la calle J. M. A.,

con el resultado de 33 decibelios en el dormitorio principal de la vivienda del denunciante, haciéndose constar por los agentes actuantes en el informe que *"durante todo el proceso de la entrada y salida de vehiculos al abrir y cerrar la puerta, el numero maximo de dB es de 33"*.

12. Con fecha **28 de enero de 2.008**, D. L. F. J. solicita del Ayuntamiento, por escrito que, en ejecución de los tres Decretos de Alcaldía dictados, se proceda a la clausura del garaje. Asimismo señala que de acuerdo con la Ley 5/2.000 y el Decreto 62/2.006, de normativa medioambiental del Gobierno de La Rioja, es exigible la licencia de instalación o licencia ambiental y posterior licencia de apertura para el garaje objeto de denuncia, por lo que se solicita copia de dichas licencias.

13. Con fecha **11 de febrero de 2.008**, se expide un oficio a D. L.F. J., comunicando el traslado de su denuncia a la Comunidad de Propietarios para la formulación de alegaciones.

14. Con fecha **25 de febrero de 2.008**, la Comunidad de Propietarios presenta escrito en el que señala que no se encuentra en posesión de la licencia ambiental y de apertura de garaje requerida, informando que se solicitará de inmediato su tramitación, y concluyendo que el garaje cumple todas las medidas correctoras necesarias.

15. Con fecha **5 de marzo** de 2.008, D. L. F. J. presenta un nuevo documento aportando informe de medición efectuada por Ensatec, de acuerdo con el cual y según señala el reclamante, se superan los niveles permitidos, sin que conste en el expediente los datos de la medición efectuada por Ensatec.

16. A la vista del informe jurídico emitido por la T.A.G. del Area de Urbanismo de 26 de marzo de 2.008, con fecha **28 de marzo de 2.008**, se dicto **Decreto de Alcaldía** requiriendo a la Comunidad de Propietarios para que, en el plazo de dos meses, solicitaran la preceptiva licencia ambiental y de apertura del garaje.

17. Con fecha **5 de mayo de 2.008**, se presenta solicitud de licencia ambiental, que da origen al expediente 15/2.008 UR-LAM para la actividad de aparcamiento de vehículos y trasteros. En la tramitación del referido expediente de licencia ambiental, el propio reclamante D. L.F. J. presenta un en fecha **16 de mayo de 2.008**, escrito solicitando su personación en el expediente de licencia ambiental, al tiempo que efectúa, denuncia por la actuación de actividad de garaje sin licencia, de modo que solicita el inicio de expediente sancionador y que, como medida cautelar, se imponga el cese de la actividad hasta tanto no se obtenga la licencia necesaria.

18. El **28 de julio de 2.008**, la Junta de Gobierno Local concedió a la mercantil G. S. P., S.L licencia ambiental para el aparcamiento de vehículos y trasteros en la manzana comprendida entre las calles J. M. A., D. Ch. y P. de E., resolviendo las alegaciones formuladas en trámite de información pública y audiencia por D. L.F. J., estimando parcialmente al alegación presentada en el sentido de prever en el expediente la instalacion de elementos correctores necesarios para que la actividad pueda ser ejercida sin superar los niveles de Emisión de ruidos de la Ordenanza Municipal, desestimando la

petición de cese de la actividad, en tanto que los perjuicios para el conjunto de los propietarios serían elevados, teniendo en cuenta que el garaje actual cuenta con las medidas correctoras necesarias para su adecuado funcionamiento. Asimismo, se constata que, para la concesión de dicha licencia ambiental, se atendieron los informes emitidos por la consultora B. C. A., S.L, por el Coordinador del Equipo de Atención Primaria y por el Técnico Municipal. Igualmente se incorporó al expediente de licencia ambiental, certificado de medición de ruidos suscrito por el Arquitecto redactor del Proyecto de licencia ambiental, señalando que:

*-Se ha modificado la instalación de apertura de la puerta del garaje para disminuir el ruido provocado anteriormente, mediante operaciones que, a juicio de los técnicos que suscriben este informe, se creen suficientes.*

*-En las mediciones realizadas los días 25 y 26 de junio de 2.008, el Técnico certifica que los niveles de ruido, sin la puerta de acceso en funcionamiento; y los niveles con esa puerta en funcionamiento, son los mismos, por lo que se concluye que el ruido del sistema de apertura y cierre de la puerta es menor que el ruido ambiente exterior (ruido de fondo) y no lo modifica. Si bien la Ordenanza de Calahorra indica que, en este caso, dado que el ruido de fondo es mayor que el de la puerta a medir, las mediciones no serian validas, lo cierto es que se ha justificado adecuadamente que disminuir o eliminar el citado ruido de fondo es realmente imposible. Como además la Ordenanza no especifica alternativas técnicas para realizar las mediciones en estos casos, consideramos que las conclusiones del Técnico que realizó las mediciones deben considerarse como válidas a efectos prácticos.*

*-Aún más cuando las lecturas efectuadas por la Policía Municipal en Calahorra, con anterioridad a las modificaciones introducidas en el sistema de apertura y cierre de la puerta, estaban dentro de los límites establecidos en la normativa reglamentaria. Como es lógico, una vez efectuadas estas modificaciones, las lecturas que se obtendrán, si se realizaran nuevas mediciones serian menores y siempre por debajo de los mencionados límites legales".*

19. Finalmente, es de señalar que el expresado acuerdo de concesión de licencia ambiental y de funcionamiento, aunque firme, está sometido a recurso potestativo de reposición que, hasta la fecha, no ha sido resuelto.

### **Tercero**

Seguido el expediente por sus preceptivos trámites, con fecha 11 de mayo de 2009, la Instructora del expediente dicta Propuesta de resolución de sentido desestimatorio.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 13 de mayo de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 15 de mayo de 2009, el Ayuntamiento de Calahorra, 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 15 de mayo de 2009, registrado de salida el día 19 de mayo de 2009, 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 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.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la Ley 5/2008, por ser la cuantía de la reclamación superior a 6000 euros, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo; todo ello, conforme a la doctrina ya sentada por este Consejo para modificaciones anteriores —concretamente la llevada a efecto por la Ley 4/2005—, de la que resulta que debe aplicarse la norma en la redacción vigente al tiempo de concluir el trámite de audiencia.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 daño 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**

### **La responsabilidad de la Administración en el presente caso.**

Como reiteradamente viene explicando este Consejo Consultivo, enfrentado a un caso de responsabilidad extracontractual —sea la de la Administración o cualquier otra hipótesis de responsabilidad civil— la primera función del intérprete u operador jurídico es, en efecto, establecer la causa o causas del daño que, efectivamente, se ha producido: establecer o determinar qué hecho o hechos explican que el resultado dañoso haya tenido lugar. Tal examen o determinación ha de hacerse conforme a las reglas de la naturaleza y de la lógica y sin que interfiera en él ninguna consideración jurídica. En este sentido, la fórmula que, a efectos prácticos, permite establecer qué hechos son causa de un resultado es la de la *condicio sine qua non*: hace falta examinar y decidir de cuáles, entre todos los que han concurrido en el caso concreto y tal y como han concurrido, no se puede prescindir para explicar la producción del daño.

Pues bien, en el presente caso, el interesado atribuye los daños psíquicos que padece (consistente, según el informe médico que aporta, en un trastorno mixto de ansiedad y depresión, con síndrome ansioso-depresivo crónico y trastorno depresivo reactivo) a los ruidos procedentes del garaje situado bajo su vivienda, perteneciente a la comunidad de propietarios del edificio constituido en régimen de propiedad horizontal. Ello, en principio, puede tenerse por acreditado.

Ahora bien, ello no determina, en modo alguno, la atribución de responsabilidad al Ayuntamiento de Calahorra. Por lo pronto, y como es evidente, no fue dicho Ayuntamiento, ni ningún servicio público a su cargo, el causante de los ruidos por cuyo resultado se acciona, sino, en todo caso, los usuarios del garaje, perteneciente a una comunidad de propietarios, sujeto privado contra el que primariamente debiera dirigir su reclamación, sin perjuicio de los deberes que frente al mismo competen a la empresa constructora del edificio.

De este modo, la reclamación de responsabilidad a la Administración se funda en la omisión, por ésta, de la conducta que el reclamante considera exigible, que es la clausura del garaje. Sin embargo, esta pretensión ha sido ejercitada en otro procedimiento administrativo, pendiente de resolución definitiva en el que, de momento, se ha acordado

la concesión de licencia ambiental y de apertura, tras comprobar los Técnicos municipales que cumplía con los requerimientos normativos en materia de emisión de ruido.

Y esta es, efectivamente, la cuestión central para resolver el presente asunto. La inicial medición que se hizo a denuncia del reclamante (9 de julio de 2007) fijó en 36 los decibelios en el dormitorio principal de la vivienda a las 9.00 horas, siendo 37 los decibelios a las 23.30 horas. A requerimiento del Ayuntamiento, la propiedad del garaje instó a la constructora a realizar las oportunas obras para reducir la emisión sonora, y, estando las mismas llevándose a cabo, se realizó una nueva medición (10 de septiembre de 2007) a las 7.45 horas, que arrojó una cifra de 70,1 decibelios. Sin embargo, una vez realizadas las obras de corrección sonora, el reclamante se negó a que se realizara una nueva medición de ruidos en su vivienda (22 de noviembre de 2007). En la que, finalmente, se realizó el 17 de enero de 2008, a las 8.10 horas, la medición arrojó una cifra máxima de 33 decibelios en el dormitorio principal del denunciante. El reclamante dice haber aportado un informe de medición de ruidos realizado por Ensatec y afirma que, según el mismo, se superan los niveles permitidos; pero lo cierto es que estos datos no constan en el expediente. Por lo demás, el informe técnico que fundamentó la concesión de licencia ambiental y de apertura, recurrida por el reclamante, afirma que los niveles de ruido procedentes del exterior y del sistema de apertura de la puerta son los mismos, lo que pone en cuestión que el ruido proceda exclusivamente del garaje.

De todos estos datos, se infiere que, inicialmente, las mediciones del nivel de ruido efectuadas en la vivienda del reclamante mostraban niveles de presión sonora transmitida a zonas de descanso, meditación o estudio, por debajo, durante el día, de lo establecido en el artículo 7 de la Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos de Calahorra (40 decibelios como máximo: se midieron 36 a las 9.00 horas); y un solo decibelio por encima de lo establecido para la noche (36 decibelios). Pese al exiguo margen por encima de lo permitido, el Ayuntamiento exigió la realización de obras de corrección sonora, que efectivamente se llevaron a cabo, y sólo durante la realización de éstas (con eliminación temporal de los aislantes existentes en los forjados del techo del garaje) se obtuvo una medición desmesuradamente por encima de lo permitido (70.1 decibelios a las 7.45 horas). Realizadas las obras, y tras una inicial negativa del reclamante, la siguiente medición arrojó una cifra claramente inferior a la máxima permitida durante la noche, a pesar de realizarse durante el día (33 decibelios constantes, incluso al abrirse y cerrarse la puerta del garaje para la salida de vehículos, proceso al que el reclamante imputa las molestias auditivas, a las 8.10 horas). Posteriormente, se modifica incluso el mecanismo de apertura de la puerta del garaje como condición para la concesión de la licencia ambiental, lo que da mediciones de ruido idénticas cuando está funcionando que cuando se mide sólo el ruido exterior de fondo.

Todo ello creemos que es revelador: i) primero, de que el Ayuntamiento de Calahorra ha adoptado las racionales medidas a su alcance para conseguir que los propietarios del garaje adoptaran las oportunas medidas correctoras, no pudiéndosele

imputar en este sentido ninguna acción ni omisión que guarde relación de causalidad alguna con las molestias padecidas por el reclamante; y; ii) y segundo, de que —salvo en momento de realización de las obras correctoras del nivel de ruido, precisamente por la momentánea desaparición de los aislantes acústicos primeramente instalados— los ruidos padecidos por el reclamante no superan el nivel de la tolerancia normal, lo que constituye un criterio negativo de imputación claramente aplicable en este caso, pues no puede hacerse depender la responsabilidad de la particular sensibilidad de quien sufre el daño, sino de la común del hombre medio (cfr. Ss. TS. 28 febrero 1964 y 16 julio 1993, entre otras muchas).

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Calahorra, por lo que su reclamación ha de ser desestimada.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero