

Dictamen n^o: **151/12**
Consulta: **Alcaldesa de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **14.03.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 14 de marzo de 2012, sobre consulta formulada por el Vicealcalde de Madrid (por delegación de la Alcaldesa mediante Decreto de 26 de enero de 2012), a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, promovido por P.G.M. en adelante *“la reclamante”*, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la extralimitación de los niveles máximos de ruido autorizados, producido por el ruido de vehículos en la vía Calle M-30 de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 30 de abril de 2009, en el Registro de la Oficina de Atención al Ciudadano del distrito de Chamberí, la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados, como consecuencia de la extralimitación de los niveles máximos de ruido autorizados por la normativa aplicable, producido por el tráfico rodado de vehículo a motor en la vía Calle 30 de Madrid, respecto de la vivienda ubicada en la planta aaa, puerta bbb, de la finca sita en el n^o ccc de la calle A.

Acompaña junto al escrito de reclamación certificación registral del piso anteriormente referido.

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

Mediante notificación cuya recepción consta de fecha 16 de junio de 2009, se practicó requerimiento, para que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), completase su solicitud y, en los términos del artículo 6 RPRP, aportase indicación de la fecha de residencia en la vivienda, descripción detallada de los hechos, declaración en la que se manifieste no haber sido indemnizada por cualquier otra entidad como consecuencia del daño sufrido, indicación acerca de si por los mismos motivos se siguen otras reclamaciones y evaluación económica de la indemnización solicitada.

Dicho requerimiento es atendido mediante escrito presentado en una oficina de Correos el 1 de julio de 2009. Respecto a la fecha de residencia manifiesta que se remonta al año 1970, bien en exclusiva o como segunda residencia, sola o en compañía de otros familiares. Para acreditar la cuantía de la indemnización solicitada, aporta un presupuesto de cerramientos de ventanas de la vivienda por importe de 11.107,21 euros; en cuanto a las medidas a adoptar sobre el tramo de la Calle 30, entiende que es el Ayuntamiento quien debe valorar el importe; en cuanto a la cuantificación

de los daños morales, toma como base jurisprudencia referida en su escrito inicial estableciendo el importe en 1.000 euros mensuales y, por último, respecto a la servidumbre acústica valora la depreciación del inmueble “*moderadamente*” en un 20%. Al valorar su piso “*prudencialmente*” en 250.000 euros reclama un importe de 50.000 euros (folio 24).

De conformidad con lo prevenido en el artículo 10.1 RPRP, el órgano de instrucción ha solicitado informe de la Dirección General de Calidad, Control y Evaluación Ambiental, de fecha 1 de septiembre de 2009, en el que manifiesta que en tanto la M-30 constituye un gran eje viario titularidad del Ayuntamiento de Madrid, la obligación impuesta por el artículo 3 de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido de aprobar el mapa estratégico de ruido se ha cumplido con la inclusión en el Mapa Estratégico de Ruido de Madrid aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en sesión celebrada el 15 de enero de 2009. Se señala que se está finalizando la elaboración de los planes de acción de acuerdo con lo establecido en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, encaminados a reducir la contaminación acústica de viviendas como las situadas en la proximidad de la M-30, entre las que se cuentan:

- Soterramiento de algunas zonas de la autovía.
- Medidas de templado de tráfico.
- Mejora de la calidad acústica del firme.

Según recoge dicho informe:

“• La vivienda de la reclamante podría estar comprendida dentro de la zona de servidumbre acústica aplicando el criterio que se establece para su delimitación en el Art. 8.b del Real Decreto 1367/2007 por el que se

desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

• Los niveles medidos en el año 2000, por el Departamento de Control Acústico, en el edificio de viviendas donde se ubica la de la reclamante estaban comprendidos entre 75 y 80 dBA (Ld) en periodo diurno y entre 70 y 75 en periodo nocturno (Ld). Estos niveles coinciden con los que refleja el Mapa Estratégico de Ruido de Madrid que representa los datos de 2006, los niveles superan los objetivos de calidad acústica, establecidos para áreas urbanizadas existentes en la tabla A, del Anexo II del Real Decreto 1367/2007 que son 65 dBA en periodo diurno y vespertino y 55 dBA para el periodo nocturno”.

El anterior informe fue ampliado con fecha 2 de noviembre de 2009, manifestando que la citada vivienda no se encuentra dentro de la zona de servidumbre del Mapa Estratégico de Ruido de Madrid, ya que en el mismo no se establece expresamente ninguna servidumbre acústica.

Las medidas correctoras mencionadas en el anterior informe consistentes en el templado de tráfico en cuanto a disminución de la velocidad mediante control de la velocidad por radar se han adoptado en toda la vía y, en otras zonas, se ha procedido al soterramiento.

Recoge, además, el mencionado informe que las medidas a adoptar en el futuro en esta zona consistirán tanto en medidas de templado de tráfico, disminuyendo la velocidad y, a ser posible, el número de vehículos que circulan, como en la implantación de asfaltos que disminuyan el nivel de ruido y colocación de barreras acústicas.

El informe reconoce que los niveles de ruido medidos en el año 2006 superan los establecidos para áreas urbanizadas existentes en el Real Decreto 1367/2007. Por ello, el Ayuntamiento tiene señalada esta zona como "Zona de Conflicto" al superarse los objetivos de calidad acústica

aplicables. Según el informe “...estas zonas se declararán zonas de protección acústica especial y se elaborarán planes zonales específicos en los que se concretarán las medidas correctoras que deban aplicarse, a corto, medio o largo plazo, a los emisores acústicos y a las vías de propagación para alcanzar los citados objetivos de calidad acústica.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 23.2 de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido los planes de acción precisarán las actuaciones a realizar durante un periodo de cinco años para el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica”.

Mediante escrito, notificado el 27 de enero de 2010, se concede trámite de audiencia a la reclamante, presentando en una oficina de Correos el 13 de febrero siguiente, un escrito de alegaciones en el que manifiesta que los informes técnicos incorporados al expediente apoyan sus pretensiones; destaca el retraso en la aprobación del Mapa Estratégico del Ruido, señalando que, en todo caso, en dicho mapa no se incluye la cartografía acústica de Calle 30, debiendo tener dicho eje viario su propio y específico mapa de ruido.

El órgano instructor solicitó informe de la Dirección General de Infraestructuras, de fecha 30 de diciembre de 2010, en el que manifiesta que carece de competencias en cuanto al mantenimiento de la Calle 30.

Solicitada, posteriormente, ampliación al anterior informe, la Dirección General de Infraestructuras por escrito de 17 de febrero de 2011, expresa la ratificación de lo expuesto en el anterior, añadiendo que durante el proceso de reforma del arco este de la M-30, se realizaron actuaciones tendentes a atenuar los efectos del nudo de tráfico.

Mediante resolución de 18 de abril de 2011 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 de Madrid, se solicita la remisión del expediente a los efectos del procedimiento ordinario 48/2011 interpuesto

por la reclamante y otras personas, remitiéndose por el Ayuntamiento de Madrid el 28 de junio de 2011.

Se solicitan informes de la Junta de Distrito de Ciudad Lineal que informa, mediante correos electrónicos de 1 y 7 de diciembre de 2011, que *“no existe ningún expediente de disciplina urbanística incoado a los reclamantes”*, y que *“no han sido encontradas solicitudes de licencias de cerramientos de terrazas en las localizaciones interesadas”*.

Consta informe de la Dirección General de Control Ambiental, Transportes y Aparcamientos, de fecha 27 de diciembre de 2011, en el que se manifiesta:

“Cuestión 1.

Si se han realizado mediciones, antes y con ocasión de la elaboración del Mapa Estratégico del Ruido. Se han realizado medidas de niveles sonoros ambientales en la zona por el Departamento de Control Acústico en los años 1995, 2000 y con motivo de la Elaboración del Mapa Estratégico de Ruido (MER) durante el año 2006, a fin de determinar los niveles ambientales de ruido, de acuerdo con los protocolos de medida del ruido ambiental establecidos en la norma UNE ISO 1996 y en el Real Decreto 1367/2007 de 19 de octubre, que sigue sus indicaciones.

Cuestión 2.

Informe sobre lo alegado en el trámite de audiencia en relación con la elaboración de un Mapa de ruido específico para Calle 30 como gran eje viario, según art. 14 y DA 1ª de la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del ruido

El mapa de ruido de Calle 30 se ha elaborado como un elemento más dentro del foco de tráfico rodado de la aglomeración de Madrid, tal como establece la Ley de Ruido 37/2003 en su artículo 14, y el Real Decreto

1513/2005 en su artículo 8, y no como un gran eje viario por no ser tal, sino por tratarse de una calle más del municipio. Por tanto, el impacto acústico de esta calle está perfectamente determinado e incluido en el Mapa Estratégico de Ruido de Madrid.

El Convenio firmado el 4 de marzo de 2004 entre el Ayuntamiento de Madrid y el Ministerio de Fomento para la financiación y transferencia de titularidad de la M-30, define expresamente a la misma como "vía itineraria alternativa a través de la M-40, para mantener la continuidad de la Red de Carreteras del Estado".

Esta calificación de vía urbana hace perder a la M-30 su naturaleza de "carretera".

Este hecho es ratificado por el dictamen del Consejo de Estado de fecha 29 de abril de 2004 que, ante una consulta de la Comunidad de Madrid sobre el cambio de naturaleza de la M-30, concluye que la misma ha pasado a tener la consideración de carretera a la de vía urbana. Por todo ello, y según el artículo 3 de la Directiva Europea 2002/49/CE, traspuesta a la legislación nacional mediante la Ley 37/2003 del Ruido, la definición de un gran eje viario es "cualquier carretera regional e internacional, especificada por el Estado miembro, con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año", por lo que la Calle-30 no es un gran eje viario y sí una vía urbana de ámbito local, independientemente de su densidad de tráfico, densidad que siempre es muy elevada en cualquier vía urbana de una aglomeración.

De cualquier manera, y como ya se ha mencionado, la cartografía de la Calle-30 se ha realizado, de forma que se conoce la exposición de las personas a los niveles de ruido que se producen en la misma, que está incluido en el Mapa Estratégico de Ruido de Madrid, a disposición de las personas que lo deseen en la página web municipal, y que ha servido de

base al Plan de Acción aprobado el 20 de mayo de 2010, cumpliendo así con las finalidades de la Directiva sobre Ruido Ambiental, apuntadas en la Exposición de Motivos de la Ley de Ruido en la forma:

1°. Determinar la exposición al ruido ambiental, mediante la elaboración de mapas de ruido según métodos de evaluación comunes a los Estados miembros.

2°. Poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos

3°. Adoptar planes de acción por los Estados miembros tomando como base los resultados de los mapas de ruidos, con vistas a prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario... "

Tras analizar los resultados obtenidos en el MER 2006 y comprobar la superación de los objetivos de calidad acústica en algunas zonas del entorno de la Calle 30 entre las que se encuentra la zona en cuestión, se decidió delimitar este área como una de las zonas de conflicto (plan de Acción en Materia de Contaminación Acústica, Tomo II, Zona de conflicto nº 32, calle-3ª Este), entendiéndose como tales aquellas en que se superan los objetivos de calidad acústica de aplicación, de manera que fuera una de las zonas de actuación prioritaria en donde se pondrá en marcha un plan zonal específico de reducción de ruido.

El Plan de Acción tiene previsto un periodo de ejecución entre 2010 y 2015 y sus medidas están también sujetas a las distintas disponibilidades presupuestarias.

En cuanto a las posibles medidas correctoras de ruido en la zona, dejando aparte medidas excesivamente costosas como son la cubrición de la vía o el soterramiento, otras medidas correctoras pueden ser:

- El templado de tráfico.*

- *La mejora del firme y su sustitución por asfaltado de características fonoabsorbentes.*
- *La instalación de barreras acústicas.*

Cuestión 3.

Informe sobre la solicitud de la reclamante para que se financie por el Ayuntamiento de Madrid la instalación de elementos de aislamiento en los cerramientos de sus viviendas, ya que se superan los niveles establecidos en la normativa acústica.

Lo que dice la normativa acústica no es eso, sino que "si se superan los objetivos de calidad acústica en una determinada zona (artículo 14 del RD 1367/2007), la administración competente deberá adoptar las medidas necesarias para la mejora acústica progresiva del medioambiente hasta alcanzar el objetivo de calidad fijado, mediante la aplicación de planes zonales específicos..."

El Ayuntamiento aprobó el 20 de mayo de 2010 el Plan de Acción en Materia de Contaminación Acústica, en el que se incluían una serie de medidas genéricas a aplicar con el objetivo de reducir los niveles de ruido en aquellos lugares en donde se incumplieran los objetivos de calidad acústica que, en el mencionado plan, figuran como Zonas de Conflicto. Por tanto, esas medidas son genéricas y se aplicarán a las distintas zonas previa declaración de la correspondiente Zona de Protección Acústica Especial (artículo 25 de la Ley 37/2003) y aprobación de su correspondiente Plan Zonal Específico que será el que incluya las medidas concretas a aplicar entre las que podría, o no, estar el aislamiento. De hecho, el mencionado artículo 25, en su punto 4 relaciona una serie de posibles medidas entre las que no se encuentra el aislamiento.

Como ya se ha mencionado, el plazo para la adopción de medidas es de 5 años desde que se aprueba el Plan de Acción. Una vez transcurrido ese plazo, si las medidas adoptadas no hubieran sido suficientes para cumplir los objetivos de calidad acústica establecidos para la zona en cuestión, el Ayuntamiento de Madrid podrá declararla como Zona de Situación Acústica Especial, tal como establece el artículo 26 de la Ley 37/2003: "si las medidas correctoras incluidas en los planes zonales específicos que se desarrolla en una zona de protección acústica especial no pudiera evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, la Administración pública competente declarará el área acústica en cuestión como zona de situación acústica especial. En dicha zona se aplicarán medidas correctoras específicas dirigidas a que a largo plazo, se mejore la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondiente al espacio anterior".

Cuestión 4.

Informe sobre medidas concretas que pudiera contener el Plan de Acción, que afecten a los edificios colindantes a Calle 30, en la zona donde reside la reclamante.

Las medidas posibles son aquellas, de las contenidas en el Plan de Acción, que mejor permitan solucionar los problemas acústicos de la zona. A nivel informativo se pueden mencionar:

Línea de actuación nº 2, Movilidad sostenible

2.1 Promover medios de transporte más silencioso

2.2 Renovación del parque automovilístico

2.3 Fomento del intercambio modal mediante aparcamientos disuasorios

2.4 Renovación de la flota de vehículos municipales

2.7 Categorización de viales según su velocidad

2.9 Control de velocidad

2.10 Sustitución de superficies viales

2.11 Señales variables

2.14 Controlar la emisión de vehículos privados

2.16 Instalación de puntos de carga eléctrica en los parkings

2.18 Control acústico de la maquinaria empleada en obras en la vía pública

Línea de actuación nº 4, Actuaciones Sobre el Paisaje Urbano.

4.4 Apantallamientos acústicos

4.5 Creación de un plan de aislamiento acústico.

Cuestión 5.

Informe sobre la servidumbre acústica alegada por los reclamantes

Como ya se ha comentado anteriormente, la Calle 30 es una vía urbana por lo que no tiene ningún sentido la declaración de servidumbre acústica alguna. De la misma manera que no se ha declarado servidumbre acústica alguna en el Paseo de la Castellana o en la calle Goya, por citar dos ejemplos”.

Mediante escrito, notificación el 9 de enero de 2012, se concedió nuevo trámite de audiencia a la reclamante, sin que conste la presentación de alegaciones.

Finalmente, el 1 de febrero de 2012, el órgano de instrucción dictó propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial.

TERCERO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Vicealcalde de Madrid, a través del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 17 de febrero de 2012, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sra. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 14 de marzo de 2012.

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

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación, y se efectúa por el Vicealcalde de Madrid, por delegación efectuada por la Alcaldesa, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la citada Ley.

Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

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

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

Ostenta la reclamante legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por cuanto ha acreditado la titularidad compartida de la vivienda ubicada en una zona acústicamente saturada.

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 37/2003, de 1 de noviembre, del Ruido (LR) y con competencias en materia de medio ambiente y protección de la salubridad pública, en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2, letras f) y h), respectivamente, de la LBRL.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y se hayan determinado el alcance de las secuelas. En este caso, el daño sufrido por la reclamante es continuado por lo que ha de considerarse en plazo.

TERCERA.- En cuanto a la tramitación del procedimiento, el mismo se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que ha considerado pertinente y se han recabado

informes de los servicios cuyo funcionamiento, supuestamente, han ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 RPRP, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC.

CUARTA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula la reclamante, debemos partir de la consideración de que 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 los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (Recurso 3261/2009):

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 recoge dicha Sentencia, que *“... no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el*

deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.

QUINTA.- La reclamación objeto del presente dictamen, plantea la indemnización de daños morales y materiales, derivados de la afectación de la vivienda de la que la reclamante es copropietaria, a niveles de ruido superiores a los permitidos legalmente, generándose un ambiente de saturación acústica que no tiene la obligación de soportar.

El ruido supone una forma de contaminación que causa innegables daños a los ciudadanos. Ello ha motivado que los poderes públicos, incluso a nivel europeo, hayan adoptado medidas normativas para disminuir el nivel de ruido perjudicial para la población. Así, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 25 de junio de 2002, define el «ruido ambiental» como el *“sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas”*.

A su vez, el ruido afecta a derechos constitucionalmente protegidos que van desde principios rectores de la política social y económica tales como la protección de la salud –artículo 43 CE– y el medio ambiente –artículo 45 CE–, como también a derechos fundamentales como el derecho a la integridad física y al domicilio protegidos en los artículos 15 y 18 CE.

Así lo ha entendido tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias de 9 de diciembre de 1994 (López Ostra contra España), 2 de octubre de 2001 (Hatton y otros contra Reino Unido), 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez contra España) y 18 de octubre de 2011 (Martínez Martínez contra España) como el Tribunal Constitucional en la STC 16/2004, de 23 de febrero.

También, este Consejo ha analizado la problemática del ruido en dictámenes como los 290/09, 8/10, 62/10, 341/10 y 472/10, respecto de reclamaciones en que se planteaba la responsabilidad de la

Administración por falta de actuación contra el origen del ruido, que en todos los casos analizados era de carácter privado.

En el presente caso nos hallamos ante una petición de responsabilidad patrimonial a la Administración como consecuencia de los niveles de ruido generados en un elemento de titularidad pública, como es la Calle 30 (antigua M-30), sin que, previamente, se haya solicitado por la reclamante la adopción de medidas que disminuyan los citados niveles de ruido, medidas que se pretende sean adoptadas en la presente reclamación como objeto de pretensión, pero sin especificarlas, por estimar que es opción que corresponde al Ayuntamiento (folio 24).

Con independencia de la peculiaridad que supone el elemento público origen del ruido, la reclamación ha de examinarse únicamente desde los parámetros de la responsabilidad patrimonial de la Administración

SEXTA.- Si tal y como hemos indicado, lo primero que se requiere en el instituto de la responsabilidad patrimonial es la acreditación de un daño efectivo y antijurídico, imputable a la Administración que el particular no tenga la obligación de soportar, esa es la primera cuestión a analizar.

La reclamante alega la existencia de un daño patrimonial sobre la base de estimar que se ha impuesto sobre su propiedad, lo que califica como una servidumbre acústica de hecho, que implica la obligación de soportar ruidos generados por la Calle 30. Según el escrito de reclamación esa servidumbre llevaría consigo una devaluación del 15% del valor de la vivienda (folio 13) incrementándose con posterioridad a un 20%, por lo que valorando el inmueble en 250.000 euros, resulta una petición de indemnización de 50.000 €.

La argumentación realizada por la reclamante fundamentando la indemnización en la existencia de una servidumbre acústica de hecho no resulta admisible, pues ni siquiera a las servidumbres establecidas

formalmente, la legislación les anuda un efecto indemnizatorio como en este sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en sentencia de 20 de julio de 2010 (RJ 2010/6507), al señalar que las medidas que se han de implantar en las zonas gravadas con estas servidumbres, en orden a obtener la compatibilidad pretendida entre funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, han de ser las que resulten económicamente proporcionadas pero lo que no puede pretenderse es que todo tipo de actuación lleve consigo la necesidad expropiatoria. Esta postura resulta coherente con reiterada jurisprudencia constitucional (vgr. STC 152/2003, de 17 de julio), según la cual, resulta lícita para el legislador la introducción de límites y restricciones al ejercicio de los derechos de contenido patrimonial por razones derivadas de su función social.

Efectivamente, los artículos 3 y 10 de la LR contemplan la posibilidad de que las administraciones competentes establezcan, en sectores del territorio destinados al desarrollo de infraestructuras, zonas de servidumbre acústica con la finalidad señalada, y así a título de ejemplo, la Orden FOM/231/2011, de 13 de enero, por la que se aprueban las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Madrid-Barajas confirmada por Real Decreto 1003/2011, de 8 de julio, no establece compensaciones económicas a los titulares de propiedades afectadas por esas servidumbres. Se desprende con toda claridad que si a las servidumbres acústicas formalmente establecidas por medio del procedimiento legal y reglamentariamente previsto (artículos 8 y siguientes del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas), no se les anuda un efecto indemnizatorio, mucho menos ha de predicarse dicha consecuencia respecto de zonas en que la formalidad prevista legalmente no

se ha seguido, situación que la reclamante viene en denominar servidumbre de hecho.

Cabe, no obstante, analizar la depreciación alegada por la reclamante, con independencia de que ella no obedezca a la imposición de una servidumbre, y a tal efecto, el referido quebranto patrimonial se encuentra huérfano de toda prueba, como podría ser una tasación del inmueble comparado con el valor de otras viviendas de la zona, tal y como pone de manifiesto la propuesta de resolución, por lo que carece de certeza y mucho menos de efectividad el daño imputado al momento de interponer la reclamación, requisitos que son exigidos legalmente para que éste sea indemnizable y de cuya trascendencia da testimonio la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, recurso de casación 280/2009, al declarar que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Además, el elemento al que se atribuye la depreciación, esto es la M-30 (actual Calle 30), ya existía en el momento en que la reclamante accedió a la propiedad de la vivienda en torno al año 1980 e incluso se hallaba ya en construcción en el año 1970 en que fue adquirida por su causante según se desprende de la certificación del Registro de la Propiedad acompañada al escrito de reclamación, por lo que el citado vial, no constituye un factor nuevo que incida en la devaluación de la finca con posterioridad a su adquisición.

A lo dicho, hemos de añadir falta de antijuricidad en el hipotético daño, pues tal y como viene señalando el Consejo de Estado, las eventuales

pérdidas de valor de una propiedad privada a consecuencia de la situación de una zona de dominio público adyacente, no son compensables económicamente (dictámenes 1118/2000, de 18 de mayo y 1604/2008, de 4 de diciembre).

SÉPTIMA.- Es objeto de análisis en la presente consideración el daño moral alegado por saturación acústica. La exposición a dicha fuente de contaminación produce una lesión que se califica como daño moral, derivado de la vulneración a los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad domiciliaria recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución Española, que, tal y como se ha sentado por la jurisprudencia, no requiere acreditación, una vez se encuentra cumplidamente probado que el lugar donde se desarrolla la vida o actividad de las personas está sometido a un nivel de ruido superior al permitido.

La reclamante, en orden a justificar la saturación acústica en la que se halla inmersa, dice basarse en los datos de ruido ofrecidos en la página web del Ayuntamiento de Madrid (folio 5), de donde se derivan niveles de ruido en la zona superiores a los admisibles, que también asumen los servicios municipales competentes, pero no ha aportado ninguna medición en la vivienda que determine que, en efecto, en la misma se superan esos niveles. Tan solo en su escrito de 1 de julio de 2009, alude a que ha solicitado la práctica de mediciones por el Ayuntamiento *“si así lo estimara conveniente”*. El artículo 217 Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, impone al reclamante la aportación de la prueba de los hechos de los que se desprenda el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de su reclamación por lo que corresponde a la reclamante la prueba de los niveles de ruido, prueba que no se aporta sin que tampoco exista constancia de esa petición que dice haber formulado al Ayuntamiento de Madrid para la realización de una medición.

En un caso muy similar al presente, la STC 150/2011, de 29 de septiembre denegó el amparo solicitado frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 20 de junio de 2003 por entender que no se había acreditado la violación de los derechos fundamentales de los artículos 15 y 18 CE.

En la citada sentencia el Tribunal Constitucional hace un detallado análisis de la lesión de derechos fundamentales por la contaminación acústica a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez contra España).

El Tribunal Constitucional, considera (F.J. 7º) que para entender producida una vulneración de los derechos fundamentales, era indispensable que el recurrente hubiese acreditado, bien que padecía un nivel de ruidos que le producía daños a su salud, bien que el nivel de ruidos existentes en el interior de su vivienda era tan molesto que impedía o dificultaba gravemente el libre desarrollo de su personalidad. El recurrente de amparo no llegaba a acreditar el nivel del ruidos en el interior de su vivienda ni los daños que esos ruidos le ocasionaban, por lo que el Tribunal deniega el amparo ya que lo contrario supondría afirmar que *“...siempre que en una zona declarada acústicamente saturada o que reciba calificación protectora similar, cuando el ruido ambiental supere los niveles máximos autorizados, todos los que tengan en ella su domicilio, por esa mera circunstancia y sin necesidad de prueba individualizada, estarían sufriendo sendas vulneraciones de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad domiciliaria”*.

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que la mera superación de los niveles ambientales de ruido permitido en una determina zona no determina *per se* la vulneración de derechos fundamentales, de tal forma

que debemos entender que tampoco genera por sí un daño moral derivado de la lesión de los referidos derechos.

El Tribunal Constitucional analiza expresamente la posible contradicción de esa doctrina con la sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la Sentencia de 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez contra España), que consideró que no era necesaria la medición de los ruidos existentes en la vivienda por cuanto ésta se encontraba situada en una zona acústicamente saturada que constituía una fuente de perturbación importante para sus habitantes.

El Tribunal Constitucional (F.J. 8º) considera que, en ese supuesto, concurrían circunstancias especiales ya que la demandante había intentado probar los niveles de ruido, citando jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo que exige la prueba efectiva de la superación de los niveles sonoros. En concreto, el Tribunal Constitucional cita las sentencias de 20 de mayo de 2010 (Oluic contra Croacia); 9 de noviembre de 2010 (Dees contra Hungría); 25 noviembre de 2010 (Mileva y otros contra Bulgaria), y la de 1 de julio de 2008 (Borysiewicz contra Polonia) en la que el Tribunal Europeo desestimó la demanda ante la ausencia de mediciones sonoras en el interior de la vivienda.

En la Sentencia de 18 de octubre de 2011 (Martínez Martínez contra España), el Tribunal condena a España pero sobre la base de una serie de mediciones de ruido realizadas por un organismo público en el interior de la vivienda de la reclamante sin que los poderes públicos actuasen sobre el foco de ruido (una terraza).

En el caso que es objeto del presente dictamen, concurren circunstancias muy similares a las analizadas en la STC 150/2011. La reclamante no ha realizado ningún esfuerzo probatorio tendente a acreditar los niveles de ruido existentes en su vivienda ni las consecuencias que dichos ruidos

generaban a su salud (artículo 15 CE) o bienestar (artículo 18 CE), limitándose a reclamar partiendo de las mediciones genéricas realizadas por el Ayuntamiento a nivel de calle.

El demandante de amparo en la STC 150/2011, no aportó una prueba suficiente porque, como señala el Tribunal Constitucional, es necesario acreditar la repercusión de ese ruido ambiental en el interior de cada vivienda concreta, repercusión que *“dependerá de las condiciones identificativas de cada vivienda, como su altura.”* Como señala el Tribunal *“...este recurso de amparo, debido a que el actor no aportó un principio de prueba de la repercusión sonora en el interior de su domicilio según la condición individual del mismo, lo que sí hizo la señora M.G. en el asunto fallado por la STEDH de 16 de noviembre de 2004, no se puede extender la solución de dicha Sentencia sino que se hace necesario verificar que el domicilio del recurrente soporta tal nivel de ruidos que la omisión municipal vulneró los derechos fundamentales invocados. Con esta perspectiva, hemos de concluir que el actor, habiéndose limitado a justificar que la zona en la que se ubica su domicilio está acústicamente degradada y a aportar sendos informes de expertos que, sin ninguna referencia a las condiciones individuales de su vivienda, hacen proyecciones generales sobre la repercusión que el ruido ambiental acreditado ha de tener hipotéticamente en el domicilio del actor, no demuestra haber sufrido una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales invocados al amparo de los arts. 15, 18.1 y 2 CE”.*

En el caso que es objeto del presente dictamen, debe llegarse a la misma solución ya que no se dispone de ningún dato que permita deducir que en la vivienda de la reclamante (situada en un piso aaa, que, evidentemente, sufre menos ruidos que los existentes a nivel de calle), se superan los niveles de ruido permitidos y tampoco se dispone de datos que permitan

determinar la incidencia de los niveles de ruido en la salud o el bienestar de la reclamante.

Conviene destacar a estos efectos que la reclamante tampoco ha acreditado que tenga su residencia habitual en la vivienda por la que reclama, limitándose a contestar el requerimiento del Ayuntamiento de forma ambigua, indicando que *“vengo residiendo en la vivienda que nos ocupa, de manera exclusiva o como segunda residencia, sola o en compañía de otros miembros familiares, desde 1970 hasta la fecha actual”* (folio 23).

Todas estas circunstancias hacen que este Consejo no pueda considerar acreditado el daño alegado por la reclamante. El Tribunal Supremo al recoger en reiterada jurisprudencia que las Administraciones Públicas no pueden convertirse en aseguradoras universales de los riesgos que afectan a los ciudadanos ha rechazado una concepción hipertrófica del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Admitir la pretensión de la reclamante supondría que cualquier persona que viviese en una zona con niveles de ruido superiores a los permitidos, aun cuando no estuviera afectada por esas inmisiones, tuviese, sin más, derecho a una indemnización en contra de la efectividad del daño exigida como un pilar básico de la responsabilidad patrimonial por el artículo 139.2 de la LRJ-PAC.

OCTAVA.- La falta de prueba del daño que se ha expuesto bastaría para excluir la responsabilidad patrimonial de la Administración pero además no puede considerarse que ese daño, de existir, fuera antijurídico.

El Ayuntamiento de Madrid asumió la titularidad de la actual Calle 30 en virtud de un convenio suscrito con el Ministerio de Fomento el año 2004 y desde ese momento pudo adoptar medidas en la misma tendentes a reducir la emisiones sonoras procedentes de la misma.

La aplicación de la LR exige una serie de actuaciones de las Administraciones Públicas. A tal efecto, el Ayuntamiento de Madrid ha realizado, entre otras, las siguientes actuaciones:

- El 15 de enero de 2009 se aprueba el mapa estratégico de ruido exigido por el artículo 8.2 apartado a) del Real Decreto 1513/2005.
- El 23 de diciembre de 2009 se aprueba la delimitación de las áreas acústicas de Madrid.
- El 20 de mayo de 2010 se aprueba el Plan de acción de contaminación acústica de Madrid.
- El 22 de julio de 2010 se aprueba definitivamente el plan zonal específico de la zona de protección acústica especial del “*centro Argüelles*”.

Existe asimismo una regulación de la contaminación acústica en la Ordenanzas municipales desde el año 1969, estando en vigor en la actualidad la Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de 25 de febrero de 2011.

La zona en la que se encuentra la vivienda de la reclamante ha sido clasificada como una zona de conflicto (Plan de Acción en Materia de Contaminación Acústica, Tomo II, Zona de Conflicto nº 32, Calle 30 Este) y como tal, el mencionado Plan de Acción en materia de contaminación acústica prevé una serie de actuaciones para disminuir los niveles de ruido. Para ello se aprobarán por el Ayuntamiento las zonas de protección acústica especial (como la ya aprobada para el Centro Argüelles) y si en cinco años no se alcanzan los objetivos previstos pasaría a ser declarada zona de situación acústica especial conforme el artículo 26 LR.

Todas estas actuaciones y las previstas expresamente en el Plan de acción de contaminación acústica, acreditan que el Ayuntamiento de

Madrid no es ajeno a la saturación acústica existente en la zona y que va desarrollando actuaciones encaminadas a resolver la situación, dando cumplimiento a las exigencias de la normativa de ruido y en concreto al artículo 14 del Real Decreto 1367/2007, que al efecto dispone que las Administraciones Públicas han de adoptar las medidas que mejoren progresivamente la contaminación acústica.

Por todo ello, no puede decirse que haya existido por parte del Ayuntamiento de Madrid una actitud de inactividad o pasividad que pueda generar la responsabilidad patrimonial al convertir el supuesto daño generado por los niveles de ruido en un daño antijurídico.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente



CONCLUSIÓN

No procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por la reclamante al no acreditarse la existencia de un daño antijurídico.

A la vista de todo lo expuesto, el Órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 14 de marzo de 2012