
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3 DE ZARAGOZA
Procedimiento Abreviado nº 76/2017-J. Sentencia nº 210 (16-10-2017)

TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA.

INFRACCIÓN URBANÍSTICA. RUIDOS.

Incumplimiento de normativa vigente en materia de ruidos.

Existencia de prueba suficiente de comisión de hechos.

No es preciso la concurrencia de intencionalidad.

Vulneración del principio de proporcionalidad.

Fallo: Estimación parcial. Desfavorable en parte al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Luis Carlos Martín Osante

En Zaragoza, a 16 de Octubre de 2017.

Ilmo. Sr. D. Luis Carlos Martín Osante, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de los de Zaragoza. Autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO nº 71/2017-J, seguidos a instancia de D. F., representado por la Procuradora Dña. M. y defendido por el Letrado D. E., sustituido en el acto de juicio por el Letrado D. J., frente al Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Dña. S. y defendido por la Letrada Municipal Dña. M.

Materia: Sanción administrativa en materia de ruido.

Cuantía del proceso: 3.000 €

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En la demanda de PROCEDIMIENTO ABREVIADO presentada con fecha 22/3/2017 de forma telemática, se formuló recurso contencioso-administrativo por la representación procesal y defensa de D. F., frente a la siguiente actuación administrativa:

-El acuerdo del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 5/10/2016, por la que se imponía a la parte recurrente una multa por importe de 3.000 € en materia de ruido, respecto del "Bar con Música" denominado "L.", C/ Pedro María Ric núm. 19, Local, por la comisión de una infracción administrativa grave prevista en el art. 28.3.a) de la Ley 37/2003, del Ruido, en relación con el art. 41 de la Ordenanza Municipal para la Protección contra Ruidos y Vibraciones.

-Después confirmada por el otro acuerdo del mismo órgano de fecha 26/1/2017, por la que desestima el correspondiente recurso de reposición.

Expediente administrativo nº 1.251.136/2016

SEGUNDO.- Mediante decreto se admitió a trámite la demanda, se reclamó el expediente administrativo y se ordenó el emplazamiento de eventuales interesados, convocándose a las partes para la celebración de la vista, siguiéndose el procedimiento previsto en el art. 78 LJCA.

Mediante auto dictado con fecha 17/5/2017 se estimó la petición de medidas cautelares formulada mediante otrosí digo de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado; la medida adquirió efectividad mediante la prestación del correspondiente aval.

TERCERO.- El día 5 de octubre de 2017, señalado para el acto del juicio, comparecieron ambas partes, ratificándose la actora en su demanda y contestando la Administración demandada oponiéndose a la misma.

Recibido el pleito a prueba, se practicaron las pruebas admitidas y declaradas pertinentes con el resultado que obra en autos (grabado en sistema FIDELIUS): documental; aportación del expediente; prueba pericial; prueba testifical y prueba

testifical-pericial:

- Perito -Ingeniero Técnico Industrial D. G.
- Testigo -D. F.
- Testigo-Perito -Ingeniero Técnico Industrial D. M.

Una vez formuladas las conclusiones, quedó el juicio visto para sentencia.

CUARTO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.- El presente proceso tiene por objeto el recurso contencioso-administrativo formulado por D. F., frente al acuerdo del Consejo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 5/10/2016, por la que se imponía a la parte recurrente una multa por importe de 3.000 € en materia de ruido, respecto del “Bar con Música” denominado “L.”, C/ Pedro María Ric, núm. 19, Local, por la comisión de una infracción administrativa grave prevista en el art. 28.3.a) de la Ley 37/2003, del Ruido, en relación con el art. 4. de la Ordenanza Municipal para la Protección contra Ruidos y Vibraciones. Después confirmada por el otro acuerdo del mismo órgano de fecha 26/1/2017, por la que se desestima el correspondiente recurso de reposición. Expediente administrativo nº 1.251.136/2016.

En el suplico de la demanda se insta por la parte recurrente que se dicte sentencia se proceda a:

“Declarar la nulidad de pleno derecho y, subsidiariamente la anulabilidad de la resolución del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Zaragoza, de fecha 26 de enero de 2017, en el expediente número 1251136/2016 (1417857/2015), por/a que se impone a F.; en calidad de titular de la actividad de “BAR CON MÚSICA” denominado “L.”, la sanción de 3.000,00 €, y ello por no ser conforme con el ordenamiento jurídico, dejándola sin efecto. De forma subsidiaria, solicito la aplicación de la sanción económica en su mínima cuantía.

Imponer las costas del presente proceso a quien se oponga a la demanda con temeridad o mala fe.”

SEGUNDO.- La normativa vigente sobre este tipo de cuestiones.- Con carácter previo, hay que tener en cuenta que el art. 28.3.a) de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, califica como infracción grave:

“a) La superación de los valores límite que sean aplicables, cuando no se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente ni se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas.”

En cuanto a la ley 37/2003 del Ruido, es de amplia aplicación, al referirse a todo tipo de contaminación acústica, tal y como dice su art. 1 *“Esta ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente”*, incluyéndose exigencias de todo tipo, entre ellas las relativas a los emisores acústicos, debiendo cumplir todos ellos sus normas.

Conforme a la Ordenanza Municipal para la Protección contra Ruidos y Vibraciones de 2001 (Aprobada por el Ayuntamiento Pleno el 31/10/2001, BOP 05/12/2001) en el art. 41 se recogen los *Límites en el ambiente interior*, y se establece lo siguiente:

“1. Ninguna actividad o fuente sonora, excluido el ruido ambiental (tráfico o fuentes naturales), podrá producir en el ambiente interior de las viviendas o locales de una edificación, niveles sonoros medidos en dB(A) superiores a los señalados a continuación:

Uso	Locales	8 a 22 h.	22 a 8 h.
Sanitario	Dormitorios	35	27
	Zonas comunes	40	30

Residencial	Piezas habitables	40	27
	Pasillos, aseos y cocinas	45	30
Docente	Aulas	40	30
	Dormitorio preescolar	35	27
Servicios terciarios	Hospedaje	40	28
	Despachos profesionales	40	40
	Oficinas	45	45

2. *Estos criterios se revisarán de acuerdo a los avances normativos europeos, estatales y autonómicos, adoptando los criterios más restrictivos en su caso.*”

El Real Decreto 1513/2005, tiene como finalidad desarrollar la Ley del Ruido en la parte referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, completando aquellos aspectos de la Directiva 2002/49/CE que no fueron recogidos en la Ley, por ser objeto, de acuerdo con sus previsiones, de un desarrollo reglamentario posterior.

Para avanzar en el desarrollo reglamentario de la Ley del Ruido, el Real Decreto 1367/2007, contemple las medidas de carácter básico respecto de las que la propia Ley del Ruido, en su disposición final segunda, establece una habilitación expresa al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias, proceda al desarrollo reglamentario de dicha ley, dado que, por razones de técnica normativa, en una norma de rango legal no puede descenderse a un grado de detalle excesivamente técnico y procedimental, La reglamentación comunitaria se había centrado en las fuentes del ruido, ahora se constata que diariamente inciden sobre el ambiente múltiples focos de emisiones sonoras por lo que se hace necesario un nuevo enfoque del ruido ambiental para considerarlo como un producto derivado de muchas emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica inadecuados desde el punto de vista ambiental y sanitario.

En el Anexo 3 se plasma la Tabla B2, referida a valores límite de ruido transmitido a locales colindantes por actividades, cuyo contenido es el siguiente:

Uso de local colindante	Tipo de recinto	Indices de ruido		
		Lk,d	Lk,e	Lk,n
Residencial	Zona de estancia	40	40	30
	Dormitorios	35	35	25
Administrativo y de oficinas	Despachos profesionales	35	35	35
	Oficinas	40	40	40
Sanitario	Zonas de estancia	40	40	30
	Dormitorios	35	35	25
Educativo o cultural	Aulas	35	35	35
	Salas de lectura	30	30	30

TERCERO.- Los hechos imputados y su prueba.- De una adecuada valoración de la prueba obrante en autos y de la practicada en el propio expediente administrativo, en especial del informe pericial emitido por el Perito Ingeniero Técnico Industrial D. G. se pone de relieve que se superaban los límites de inmisión en la vivienda de D. F.

Se deben reiterar sus conclusiones (folio 17) en este sentido:

“A la vista de lo observado durante la realización de las mediciones de inmisión de ruido en la vivienda, de los resultados obtenidos en las mismas recogidos anteriormente, y de las correcciones que resultan aplicables en función de

lo previsto por la normativa vigente, puede indicarse lo siguiente:

El nivel de molestias por ruido de la actividad, mientras sólo está en funcionamiento la música y el ruido propio de la ocupación de la misma, cumple con lo establecido por la normativa vigente, ya que los valores obtenidos son en todos los casos inferiores a 27 dBA (Ordenanza Municipal) incluida la aplicación de las penalizaciones pertinentes. De hecho los valores de inmisión medidos por este concepto presentan pequeñas diferencias con respecto a los valores del ruido de fondo medidos sin la actividad en funcionamiento, de forma que normalmente no se alcanzan los 3 dBA de diferencia que la normativa indica para que la medición sea representativa, por lo que puede afirmarse que no es un foco de molestias que incumpla la normativa vigente. Igualmente los resultados cumplen con lo previsto en la Ley 7/2010.

Por otra parte, en los momentos en que al ruido normal de la actividad (música más ocupación) se le suma el ruido procedente del funcionamiento de la instalación de fontanería y/o maquinaria relacionada con la actividad de bar del local, que se pueden distinguir claramente desde la vivienda, lo que se produce con relativa frecuencia (una media de 2 a 3 veces en periodos de 15 minutos), se superan en varias ocasiones los valores admisibles, según lo establecido por el artículo 41 de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones de Zaragoza, especialmente por la aplicación de las penalizaciones correspondientes por las componentes impulsivas que suelen estar presentes en dichos ruidos. Lo mismo ocurre aplicando los criterios aplicados en la Ley 7/2010. Por lo tanto, en los momentos en los que se superpone el ruido de cisternas y canalizaciones de los aseos, la actividad NO CUMPLE con lo establecido por la normativa vigente.

A la vista de lo anterior, cabe señalar que, desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa (Ordenanza Municipal), la situación de molestias más desfavorable de la actividad es la acumulación de la música, los ocupantes, y el funcionamiento de la instalación de fontanería del local, y que debido a la frecuencia con la que se repiten dicho funcionamiento, supone una molestia apreciable para los ocupantes de la vivienda, por encima de los niveles permitidos en la normativa vigente, y que por lo tanto debería ser corregida. Mientras tanto, y puesto que la normativa indica que las molestias producidas por una actividad se medirán en los momentos más desfavorables, hemos de concluir que la actividad NO CUMPLE con la normativa vigente en materia de ruidos".

También constan en el expediente administrativo (folios 50 y 73 bis) actuaciones de Ayuntamiento de Zaragoza que vienen a corroborar dicha prueba y que han servido de base para dictar la resolución sancionadora, debido, en resumen, a que se superaron los límites de inmisión de ruido en la vivienda en cuestión.

Pese a que en la demanda rectora de este proceso y en el acto de juicio se vierten algunas insinuaciones frente al denunciante y propietario de la vivienda del nº 17, principal izquierda, de la calle Pedro María Ric, D. F., debe hacerse notar que es obvio que si una persona se ve reiteradamente molestada por los ruidos de un establecimiento, solicite la intervención de los servicios municipales al efecto. Por otra parte, que la acusación de que se ha prevalido de su condición de funcionario del Cuerpo Nacional de Policía es totalmente gratuita.

En resumen, existe prueba suficiente de la comisión de los hechos imputados a D. F.

CUARTO.- La culpabilidad en la comisión de la infracción administrativa.- La parte recurrente mantiene que no tenía conocimiento de la disfunción respecto de los fluxores de los baños y el ruido que originaban, y que una vez conocido, encargó sin demora las obras necesarias para evitar los ruidos.

De un atento examen del expediente administrativo, de la demanda rectora de este proceso y de la contestación a la demanda, junto con la documentación aportada, se desprende que efectivamente los fluxores eran parte del origen del ruido, y que por D. F. se acometieron obras de reforma en los baños.

La parte recurrente, aunque en la demanda rectora de este proceso no concreta la causa de nulidad o anulabilidad del acto administrativo, transcribe en los Fundamentos de Derecho y en el acto de juicio invocó de forma expresa, el contenido del art. 28 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector

Público. Este precepto exige para imputar responsabilidad por una infracción administrativa la concurrencia de “dolo o culpa” y señaló el Sr. Letrado de la parte recurrente que no había existido “intencionalidad” en D. F. a la hora de la comisión de la infracción administrativa.

Tratándose de una norma que puede ser más favorable, aunque se trata de hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, debe ser aplicada de forma retroactiva, de conformidad con lo establecido en el art. 26.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público,

No obstante, hay que tener en cuenta que ya el art. 130.1 de la Ley 30/1992 aplicable en el caso que nos ocupa dada la fecha de tramitación del procedimiento administrativo disponía que no se impusiera una sanción administrativa si no existía culpabilidad de algún tipo.

En cualquier caso, no se puede dejar de lado que para la comisión de la infracción administrativa no es preciso que concorra “intencionalidad” que es lo que alega la parte recurrente que no concurre.

Por otra parte, en cuanto a la culpa por parte de D. F., hay que tener en cuenta que si bien es cierto que podía no conocer la relevancia que respecto de la producción de ruido originaban los fluxores de los baños, no es menos cierto que, tal y como se indica, el informe pericial de Perito -Ingeniero Técnico Industrial D. G., hay que, tener en cuenta que el origen del ruido es exclusivamente el de los fluxores de los baños sino que *“al ruido normal de la actividad (música más ocupación) se le suma el ruido procedente del funcionamiento de la instalación de fontanería y/o maquinaria relacionada con la actividad de bar del local”*. Dicho de otra forma, dado que ya la actividad de música más ocupación origina un ruido relevante -que se oye desde la vivienda indicada- la existencia de algún otro elemento puede suponer que se supere el nivel de ruido y con él la comisión de la infracción administrativa. A lo mejor si la música hubiera estado más baja, no se habría cometido la infracción administrativa. Y aquí sí cabe considerar que hay culpa por la parte recurrente.

En realidad, la singularidad respecto del proceso penal es que en las sanciones administrativas la apreciación de los hechos y el juicio de culpabilidad se hacen por la Administración, en vía administrativa bajo el control eventual y posterior de los tribunales contencioso-administrativos. Y este control no implica en nuestro sistema devolver la integridad del poder sancionador a dichos tribunales para que lo actúen mediante la concentración de medios probatorios en el juicio oral, al modo del proceso penal, sino que es un control que se efectúa por la valoración a posteriori de esa apreciación de los hechos y ese juicio de culpabilidad que la Administración ha realizado ya en el procedimiento administrativo sancionador.

QUINTO.- El principio de proporcionalidad.- La parte recurrente invoca la aplicación del principio de proporcionalidad en relación con la sanción impuesta.

Por lo que se refiere a la horquilla o sanciones que se pueden imponer en caso de infracción grave, el art. 29 (Sanciones) de la Ley de 2003 señala lo siguiente:

“1. Las infracciones a las que se refieren los apartados 2 a 4 del artículo anterior podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones: (...) b) En el caso de infracciones graves:

1-º Multas desde 601 euros hasta 12.000 euros.

2º Suspensión de la vigencia de la autorización ambiental integrada, la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, la licencia de actividades clasificadas u otras figuras de intervención administrativa en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un período de tiempo comprendido entre un mes y un día y un año.

3º Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años.”

Por lo que se refiere a la graduación de las sanciones, por el principio de especialidad es de aplicación lo que se dispone en el propio art. 29.3 de la Ley del ruido, y no en la Ley 30/1992, que en su caso, sería la aplicable, dada la fecha de comisión de los hechos, sin que conste que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público sea más favorable en este punto, que establece

lo siguiente:

“3. Las sanciones se impondrán atendiendo a:

a) Las circunstancias del responsable.

b) La importancia del daño o deterioro causado.

c) El grado del daño o molestia causado a las personas, a los bienes o al medio ambiente.

d) La intencionalidad o negligencia.

e) La reincidencia y la participación.”

La resolución sancionadora invoca de forma genérica los criterios del art. 131 de la Ley 30/1992, y de forma expresa alude a la falta de intencionalidad y a la actuación del recurrente corrigiendo las deficiencias.

Aplicando estas disposiciones al caso que nos ocupa, cabe señalar que en la demanda rectora de este proceso se alude a la valoración de las circunstancias concurrentes y al principio de responsabilidad.

No obstante, la Administración ha tenido en cuenta los elementos relevantes, aunque es cierto que la circunstancia de que por el recurrente se hayan adoptado medidas para corregir la fuente de ruido, tal y como se indicó por el Testigo-Perito Ingeniero Técnico Industrial D. M., y consta en la documentación aportada con la demanda rectora de este proceso, justifican una sanción administrativa más reducida, siendo procedente fijar prudencialmente una multa de 1.500 €.

De esta forma, la actuación administrativa, al haber impuesto una multa superior, ha vulnerado el principio de proporcionalidad en este sentido, y por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 63.1 de la Ley 30/1992 aplicable en este caso dada la fecha de tramitación del procedimiento administrativo, debe ser parcialmente anulada.

En consecuencia, procede la estimación parcial del recurso, y la anulación parcial de la actuación administrativa impugnada.

SEXTO.- Costas y recurso.- Resulta de aplicación en materia de costas la redacción del art. 139 LJCA vigente en virtud de la Ley 37/2011, que fija el criterio del vencimiento, aunque con importantes modulaciones.

Hay que tener en cuenta que el pronunciamiento sobre costas es preceptivo en toda sentencia (art. 68.2 LJCA). Y que al efectuar dicho pronunciamiento los Jueces y Tribunales debemos aplicar estas reglas.

De esta forma, la estimación parcial de los pedimentos del suplico de la demanda, sin que exista temeridad o mala fe por ninguna de las partes, determina que no proceda la expresa condena en las costas causadas.

Por lo que se refiere al recurso frente a la presente resolución, debe hacerse notar que no cabe recurso de apelación (art. 81 LJCA), dada la cuantía del procedimiento (no superior a 30.000 €).

FALLO

PRIMERO.- ESTIMO PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. F. frente a la actuación administrativa indicada en el Antecedente de Hecho Primero de la presente sentencia.

SEGUNDO.- DECLARO que dicha actuación administrativa no es conforme a Derecho; y QUEDA PARCIALMENTE ANULADA en lo que se refiere al importe de la multa.

TERCERO.- SE SUSTITUYE el importe de la multa impuesta (de 3.000 €) por una multa de un importe de MIL QUINIENTOS EUROS (1.500 €); manteniendo el resto de la resolución sancionadora.

CUARTO.- No procede imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

QUINTO.- Respecto del aval de la medida cautelar, una vez que conste el abono de la multa, será extinguido y reintegrado a la parte actora.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.