



Excmo. Ayuntamiento de Ávila
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza del Mercado Chico, 1
05001 - ÁVILA

Asunto: Ruidos causados en el interior de una vivienda

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1780/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a las molestias acústicas generadas por el comportamiento de varios inquilinos de un piso en esa ciudad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a los ruidos causados por la presencia de cuatro personas y tres perros en un inmueble sito en la Carretera XXX, de su municipio. En efecto, según pone de manifiesto el reclamante, dicho piso no es, en realidad, una vivienda, sino que se trata de un trastero de aproximadamente 20 metros cuadrados, por lo que no cumpliría las condiciones adecuadas de salubridad y habitabilidad, siendo además los ruidos constantes, por lo que uno de los vecinos afectados, Dña. XXX, ha tenido que llamar en varias ocasiones a la Policía Local.

En su primer informe remitido, el Ayuntamiento de Ávila nos dio traslado de las intervenciones que llevaron a cabo los agentes de la Policía Local para intentar solucionar el problema planteado. Así, se indica que, con fecha 23 de mayo, *“se consigue entrar en el domicilio sito en XXX, ya que se encuentran limpiando el mismo, porque va a ser alquilado a una persona que entrará a vivir en breve, y se comprueba que la vivienda está totalmente adecuada para poder vivir en ella, ya que está dividida en un baño, una cocina, un salón y un dormitorio, todo perfectamente ventilado”*. Además, la Policía Local reconocía que, a partir del 1 de enero de 2020, constaba la existencia de



intervenciones practicadas como consecuencia de cuatro llamadas telefónicas por parte de su madre por molestias por ruidos (Avisos NAVXXX/2020, XXX/2020, XXX/2020 y XXX/2020), pero que, a partir del mes de mayo, *“se supone que esas molestias han cesado ya que no ha vuelto a recibirse llamada alguna relacionada con el mismo motivo, por lo que se deduce que la vivienda lleva un tiempo vacía”*.

No obstante, para finalizar, la Policía Local también nos comunicó que *“los Agentes actuantes se han puesto en contacto con el Servicio de Urbanismo para interesarse por la situación de estas viviendas, manifestando que ya tienen conocimiento de que en el citado edificio se han reconvertido trasteros en viviendas, y que desde el año pasado se pueden legalizar los mismos, sin poder precisar si la vivienda denunciada (n.º XXX) está legalizada o no (el subrayado es nuestro)”*.

Posteriormente, a la recepción de dicho informe, esta Institución tuvo conocimiento de que la Sra. XXX, como vecina afectada, presentó un escrito el 16 de noviembre de 2020 dirigido al Servicio municipal de Urbanismo (Reg. entrada XXX/2020), en el que mostraba su disconformidad con la legalización de dicho trastero como vivienda, dadas las molestias sufridas que ha agravado su estado de salud. Además, se adjuntaba copia de la factura en la que se detallaban las llamadas telefónicas realizadas en varias ocasiones por dicha vecina al teléfono de la Policía Local (23 y 25 de mayo, 15, de junio, 21 y 31 de julio, 4 de agosto, 20 de septiembre, 13, 25, 28 y 29 de octubre de 2020), denunciando los ruidos causados por los vecinos.

En consecuencia, se acordó solicitar una ampliación de información al Ayuntamiento de Ávila para conocer las medidas que hubiera podido adoptar ante estas novedades. En su respuesta, la Policía Local se reiteró en lo expuesto en su informe anterior, al considerar que se había atendido a las peticiones formuladas por la Sra. XXX, poniendo de manifiesto que *“de los informes de los Agentes, se deriva la no procedencia de medición sonométrica, considerando dichos ruidos como lógicos dentro de la convivencia normal en dicho lugar, ya que ninguno de los Agentes actuantes han realizado informe-propuesta de sanción por Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Ávila”*.

Posteriormente, se recibió un informe del Servicio municipal de Urbanismo, en el que se nos comunicaba que se había dado respuesta al escrito presentado en su día por la Sra. XXX, informándole que *“las buhardillas XXX y XXX del edificio sito en la calle Carretera XXX NO consta tuvieran concedida cédula de habitabilidad, la cual tampoco podría haberse expedido al tratarse dichas buhardillas de trasteros y espacios no vivideros y, por tanto, no habitables. Dicha calificación afecta a todas las buhardillas del edificio, incluidas las reseñadas (el subrayado es nuestro)”*. No obstante lo cual, se le



comunicaba que la modificación del PGOU de Ávila aprobada en el año 2019 había arbitrado la posibilidad de legalizar esta situación, para lo cual, *“en el caso de interesar el cambio de uso de las buhardillas del edificio referenciado, con el fin de destinarlas a vivienda, deberá tramitarse la correspondiente licencia ante este Ayuntamiento, para lo cual se aportará proyecto suscrito por Arquitecto o Aparejador acreditando el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad (el subrayado es nuestro). Hasta que el cambio de uso referido no sea autorizado expresamente, las citadas buhardillas de la calle XXX mantendrán la consideración de trasteros y no podrán destinarse al uso residencial de vivienda”*. Sin embargo, a fecha de emisión del informe, se indica que *“no consta la incoación de ningún expediente por este Ayuntamiento respecto al uso vividero no regularizado que afectaría a todos y cada uno de los trasteros existentes en el inmueble de referencia, incluido el que ocupa Doña XXX”*.

Por último, el autor de la queja nos ha comunicado que la Sra. XXX tuvo que abandonar su vivienda al ser el ruido insoportable, mostrándose conforme a iniciar el procedimiento de regularización tal como sugería el Servicio municipal de Urbanismo, si así lo hacían también el resto de los vecinos afectados.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación del Ayuntamiento en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de eventuales disputas vecinales, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que no cabe analizar en la actualidad las molestias vecinales que fueron objeto de denuncia en un principio, puesto que la Sra. XXX ya no reside, en la actualidad, en dicho inmueble. Por lo tanto, no es posible en estos momentos realizar ninguna verificación ni de la intensidad de los ruidos soportados, ni tampoco cabe que los agentes de la Policía Local lleven a cabo labores de verificación para constatar si se mantienen las molestias vecinales denunciadas. Por lo tanto, vamos a centrar nuestro análisis en el hecho reconocido por el Ayuntamiento de Ávila, esto es, que todas las buhardillas del edificio sito en la Carretera XXX, tienen la condición de trasteros.

Esta situación conlleva que, como reconoce el Servicio municipal de Urbanismo, nos encontremos ante espacios que son calificados como no habitables, por lo que no pueden destinarse a viviendas. Para solucionar esta problemática, se aprobó definitivamente, mediante la Orden FYM/547/2019 de 29 de mayo, la séptima



modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila aprobado en el año 2006. Entre las medidas aprobadas, se encontraba la incorporación de un nuevo precepto – artículo 131 bis del PGOU- que regulaba las condiciones para legalizar la situación jurídica de las viviendas existentes bajo cubierta (anteriormente trasteros), y cuyo contenido era el siguiente: *“Las viviendas existentes en bajo cubierta (resultado de la habilitación de antiguos trasteros), anteriores a la aprobación definitiva del PGOU vigente del año 2005, podrán solicitar su legalización al Ayuntamiento de Ávila como viviendas de pleno derecho siempre que cumplan las condiciones de habitabilidad exigidas para las viviendas en esta normativa y en la legislación sectorial correspondiente al efecto* (el subrayado es nuestro)”.

Esto supone que, para regularizar estas buhardillas, sus titulares deben solicitar la obtención de la preceptiva licencia urbanística y la licencia de primera ocupación, aportando los documentos requeridos conforme a lo exigido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo. Entre esta documentación, debe constar el cumplimiento de las condiciones acústicas en la edificación conforme a lo exigido en el artículo 28.2 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León: *“No podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados, incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas* (el subrayado es nuestro), *excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables*”. El punto tercero de ese precepto permite una excepción, siempre y cuando se cumplan los límites de los niveles de ruido en el interior de las viviendas: *“Los Ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas en el apartado anterior, aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior* (el subrayado es nuestro)”.

El cumplimiento de estas exigencias se requiere también en el Título III de la Ordenanza municipal de Ruidos y Vibraciones, aprobada definitivamente en sesión plenaria de 25 de enero de 2013, referido al control acústico en la edificación, en el que se corrobora las exigencias previas a la concesión de licencia de construcción (artículos 10 y ss.), y se determina la necesidad de aportar informes de ensayos acústicos “in situ” para obtener la licencia de primera ocupación (artículo 13). Dichos estudios deben ser elaborados por entidades de evaluación acústica debidamente acreditada (artículo 14), en



el que se constate el cumplimiento de las exigencias de aislamiento acústico conforme a lo previsto en el artículo 15 de la citada Ordenanza.

Sin embargo, el problema se encuentra en el hecho de que el artículo 131 bis del PGOU de Ávila ha aprobado un mecanismo voluntario de regularización de dichas buhardillas, sin determinar las medidas que deberían adoptarse en caso de que se mantuviera la situación irregular, como sucede en esta queja, ya que, como admite el Servicio municipal de Urbanismo, nos encontramos ante un uso no vividero, constituyendo, en consecuencia, un uso disconforme con el planeamiento. Por lo tanto, dada la incidencia acústica sufrida y las denuncias formuladas en su día por la Sra. XXX, esta Procuraduría estima que debería acordarse la incoación de un expediente sancionador y otro de restauración de la legalidad urbanística conforme a lo previsto en el artículo 111 de la Ley del Urbanismo de Castilla y León. En este caso, como ya indicamos en un supuesto similar analizado en el expediente de queja **20170025**, no cabe hablar de prescripción, puesto que nos encontramos ante una infracción continuada al utilizarse de manera permanente como vivienda.

Al respecto, cabe citar la Sentencia de 12 de marzo de 2003 del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, que determinó que, en caso de continuarse con el uso prohibido de trasteros como viviendas sin licencia, *“sigue persistiendo la infracción objeto del procedimiento sancionador hasta el momento en que se deje tal uso, o se verifique la legalización del mismo a través de la correspondiente licencia, lo que conduce al resultado de apreciarse la inexistencia de la prescripción aducida, al no haber transcurrido el plazo de cuatro años en relación a este evento, puesto que al ser continuado el uso prohibido, mientras se siga utilizando el trastero como vivienda, como sucedía en este caso, no se inicia el cómputo del plazo de prescripción (el subrayado es nuestro)”*. Este criterio se aplicó por ese mismo Tribunal en la Sentencia de 20 de febrero de 2017, en el que, ante un supuesto de utilización de un local como vivienda, se determinó claramente que *“lo que no puede considerarse como punto de partida a efectos de prescripción de infracciones ni de caducidad de acciones de restablecimiento de la legalidad, es la fecha de “inicio del uso de vivienda” sino que lo suyo sería la fecha de “cese de uso de la vivienda”, momento a partir del cual podría hablarse de arranque del plazo de prescripción o caducidad de las posibles acciones de reacción frente a la ilegalidad. Y, sobre todo, dejemos claro que la eventual apreciación de la perención de las acciones de restablecimiento de las obras no comporta licencia ni autorización implícita para el uso de vivienda, que debería ser objeto de legalización (el subrayado es nuestro)”*.

En idéntico sentido, cabe mencionar la Sentencia de 16 de junio de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León,



sede en Valladolid, en la cual se consideró ajustada a la legalidad vigente el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de León de 15 de marzo de 2005, por el que se impusieron tres sanciones como consecuencia de la infracción urbanística consistente en usar la planta bajo cubierta como vivienda, de acuerdo con lo siguiente: *“De esta forma la prescripción alegada en el recurso contencioso-administrativo no puede prosperar pues, como se dice en la sentencia apelada, este tipo de infracción tiene carácter continuado, de manera que el plazo de prescripción se iniciaría a partir del momento en que cese el uso ilegal, lo que no consta que se haya producido (el subrayado es nuestro). En este sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de septiembre de 1989, entre otras, al indicar que el uso del suelo constituye ordinariamente una actividad continuada y, por tanto, el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que tal actividad finaliza”*.

Por lo tanto, al no poderse aplicar ninguna prescripción por los motivos anteriormente indicados, nos encontramos ante una infracción leve tipificada en el artículo 115 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, correspondiendo la tramitación de un expediente sancionador por parte del Ayuntamiento de Ávila. De idéntica manera, debería tramitar esa Corporación un expediente de restauración de legalidad urbanística, siéndole de aplicación lo dispuesto en el artículo 118.1 a) y b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León: *“Con independencia de las sanciones, el Ayuntamiento resolverá:*

a) Si los actos sancionados fueran incompatibles con el planeamiento urbanístico: su definitiva suspensión, con demolición o reconstrucción de las construcciones e instalaciones que se hubieran ejecutado o demolido, respectivamente, a costa de los responsables.

b) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y no estuvieran amparados por licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que en un plazo de tres meses soliciten la licencia urbanística correspondiente, manteniéndose la paralización mientras no sea otorgada. Si transcurrido dicho plazo no se solicita la licencia, o si solicitada ésta fuera denegada, el Ayuntamiento procederá conforme al apartado anterior”.

Se trata de un supuesto que ha sido admitido por los Tribunales, tal como ya indicamos en el expediente de queja **20180811**. Al respecto, cabe mencionar la Sentencia de 11 de septiembre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que declaró contrario a derecho el Decreto de la Alcaldía de 15 de julio de 2009 del Ayuntamiento de Lekeitio, por el que declaró acreditado el uso vividero de un bajo cubierta con anterioridad al año 1996 (fecha de entrada en vigor de las normas subsidiarias que prohíben el uso de vivienda en los bajo cubierta) y, en consecuencia, declaró que dicho



uso no constituía una actuación clandestina. Sin embargo, dicho pronunciamiento judicial entendió que no había base documental suficiente en el expediente para considerar acreditado el uso vividero del bajo cubierta con anterioridad al año 1996 y, en consecuencia, anuló dicho Decreto y dispuso la cesación del uso como vivienda del bajo cubierta, conforme a la siguiente argumentación: *“Ahora bien, con independencia de ello, a criterio de la Sala la prueba del uso como vivienda del bajo cubierta se halla sujeta a un canon estricto, puesto que abre paso a la inaplicación de la norma o a su excepción, y precisa en consecuencia de una prueba fehaciente del uso efectivo, lo que requiere la prueba de dos hechos distintos, uno, que realmente fuera habitada por personas de forma estable y no meramente ocasional o puntual, y en segundo lugar que dispusiera de todos los elementos y equipamientos necesarios para posibilitar una vida digna, excluyendo los supuestos de infravivienda (...) La dotación de servicios, al menos de agua, evacuación de residuales y electricidad, ha de ser cumplidamente acreditada mediante los correspondientes contratos de suministro, pero teniendo en cuenta que tales elementos también concurren, según reglas de experiencia, en inmuebles que no habilitan el uso de vivienda, habrá de acreditarse además el efectivo consumo, que es lo que realmente acredita el uso”*.

Por lo tanto, en este supuesto, y dada la incidencia acústica sufrida, esta Procuraduría considera que, conforme a lo previsto en el artículo 118.1 b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, el órgano competente del Ayuntamiento de Ávila debería requerir al propietario de la buhardilla ubicada en la Carretera XXX, para que, conforme a lo previsto en el artículo 131 bis del PGOU de Ávila, aporte la documentación pertinente, y, en consecuencia, regularice el uso vividero garantizando el cumplimiento de las condiciones acústicas exigidas por la normativa autonómica y municipal vigente. En el supuesto de que se hiciera caso omiso a este requerimiento, dicha Corporación debería adoptar las medidas pertinentes, incluida, en caso extremo, la cesación del uso vividero de dicho espacio.

Por último, debemos indicar que la labor de esta Procuraduría debe centrarse únicamente en una de las buhardillas de dicho inmueble, al ser ésta la cuestión que ha sido objeto de queja, por lo que nuestra Resolución va a dirigirse únicamente a intentar resolver el problema planteado ante esta Institución. Por tanto, con independencia de que el Ayuntamiento de Ávila pueda iniciar este mismo procedimiento en relación con todos los titulares de buhardillas que se encuentren en idéntica situación, lo que no cabe es mantener la situación de inactividad administrativa para evitar un perjuicio generalizado, ya que, como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia (STS de 15 de marzo de 2021, entre otras) y la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 181/2006, entre otras), no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 118.1 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se requiera por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Ávila al titular de la buhardilla sita en la Carretera XXX, para que, conforme a lo previsto en el artículo 131 bis del PGOU de Ávila, introducido en la séptima modificación del planeamiento aprobada definitivamente por la Orden FYM/547/2019 de 29 de mayo, solicite la licencia que permita regularizar su uso como vivienda, aportando la documentación correspondiente que garantice el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas.

2. Que, en el proceso de legalización, se aporte por dicho propietario la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones de aislamiento acústico exigidas respecto a la buhardilla, propiedad de Dña. XXX, conforme a lo exigido en el artículo 28 de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, y en el Título III de la Ordenanza municipal de Ruidos y Vibraciones, aprobada definitivamente en sesión plenaria de 25 de enero de 2013, sin que pueda otorgarse, en consecuencia, la licencia de primera ocupación hasta que no se garantice esta circunstancia por el órgano competente de esa Corporación.

3. Que, igualmente, al no haber prescrito dicha infracción, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Ávila la incoación de un expediente sancionador contra dicho titular de dicha buhardilla por la comisión de una infracción leve tipificada en el artículo 115 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

4. Que, en el supuesto de que hiciere caso omiso por el propietario de la buhardilla sita en la Carretera XXX, de dicho requerimiento, se adopten todas las medidas pertinentes por parte de la Administración municipal para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, incluida, en su caso, la cesación del uso vividero de dicho espacio, conforme a lo previsto en el artículo 118.1 a) de la Ley 5/1999.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López