

Acuerdo n°: **8/19**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.05.19**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de mayo de 2019, sobre la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por D., en nombre y representación de Dña., en reclamación de los daños y perjuicios sufridos por esta, que atribuye a una caída dentro de la urbanización de la calle de las Trompas, 6, de Madrid, en la que vive la perjudicada, propiedad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el día 14 de noviembre de 2017 la persona citada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la interesada anteriormente indicada que atribuye a la caída sufrida el 14 de diciembre de 2016 en la urbanización de la calle de las Trompas 6, por una baldosa en mal estado. Menciona la presencia de un testigo de los hechos, el hijo de la accidentada.

En virtud de todo lo expuesto, reclama una indemnización en cuantía que no concreta.

El escrito se acompaña con diversa documentación médica relativa a la interesada.

2. De la documentación que obra en el expediente resulta que la interesada fue adjudicataria de una vivienda en régimen de alquiler en la urbanización de la calle de las Trompas 6, de Madrid, en virtud de Resolución de 19 de noviembre de 2015, del director general de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid.

Según la documentación aportada con el escrito de reclamación, la interesada, de 54 años de edad, fue vista en el Hospital Universitario 12 de Octubre el día 15 de diciembre de 2016, a las 00:14 horas, por caída casual al salir de casa y pisar una baldosa en mal estado. Tras las pruebas diagnósticas oportunas, se emitió el juicio clínico de fractura intracapsular de la cadera derecha. La reclamante fue intervenida quirúrgicamente el 16 de diciembre de 2016 y recibió el alta hospitalaria el 22 de diciembre siguiente.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se solicitó informe a la Subdirección General de Administración de la Agencia de Vivienda Social, que lo emitió el 22 de diciembre de 2017. En el mencionado informe se indica que el edificio situado en la calle de las Trompas, 6, corresponde al Grupo Patrimonial Carabanchel y que toda la promoción está cedida a sus adjudicatarios en régimen de arrendamiento, habiéndose constituido las juntas administradoras de la promoción en octubre de 2015. El informe da cuenta de actas de Juntas Extraordinarias de la comunidad (27 de abril y 11 de mayo de 2016, 9 de octubre, 18 de noviembre y 25 de noviembre de 2015) en las que no se recogen anomalías en las zonas comunes ni en el solado de las mismas. El informe se acompaña con copia de las actas mencionadas en el mismo.

Obra en folio 91 del expediente el informe emitido el 28 de septiembre de 2018 por el jefe del Área de Mantenimiento (Servicio de Control de Promociones) en el que se indica que no constan en ese servicio antecedentes de los hechos reclamados. Añade que el 21 de septiembre de 2018 se realizó visita a la promoción y se entrevistaron con el portero de la finca que manifestó no trabajar en el inmueble en la fecha de los hechos pero que por lo que le habían contado el accidente ocurrió en una zona situada entre los portales G y H. Realizada visita de inspección de la zona en la citada fecha de septiembre de 2018 se apreció que la pavimentación presentaba una ceja de hasta 2 cm de altura y una extensión de hasta 3 metros.

Emitidos los anteriores informes el 7 de noviembre de 2018 se confirió trámite de audiencia a la interesada. La reclamante presentó el 15 de noviembre de 2018 un escrito en el que reiteró los términos de su reclamación inicial y aportó nueva documentación médica relativa a unas pruebas de radiodiagnóstico solicitadas.

Consta en el expediente que el 10 de enero de 2019 se instó a la reclamante que subsanara el escrito de reclamación mediante la cuantificación económica de las lesiones sufridas. Asimismo se requirió a la interesada que explicara detalladamente como sucedió el hecho causante así como que acreditara la relación de causalidad.

El día 18 de enero de 2019 la reclamante presentó un escrito, firmado por ella y por la persona que actuó inicialmente en su nombre y representación, en el que tras reiterar los términos de su reclamación inicial, señaló que existían dos testigos presenciales de los hechos, adjuntado la declaración escrita de dichos testigos. Además aportó fotografías del supuesto lugar de los hechos; la Resolución por la que se reconoce a la interesada una incapacidad del 33%; la Resolución de 19 de noviembre de 2015 por la que se adjudicó a la reclamante la vivienda en la calle de las Trompas, 6, en régimen de alquiler, y diversa

documentación médica. También cuantificó el importe de la indemnización solicitada en 50.196,14 euros.

Finalmente se ha formulado la propuesta de resolución el 26 de febrero de 2019 en la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por entender no acreditada la relación de causalidad para finalmente añadir una sentencia de la Audiencia Nacional que reconduce un supuesto parecido al ámbito de la responsabilidad contractual.

TERCERO.- Por escrito de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 3 de abril de 2019 se formuló solicitud de dictamen a este órgano consultivo.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 188/19, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán que formuló y firmó la oportuna propuesta de acuerdo, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 30 de mayo de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- De acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid sobre *“Reclamaciones de responsabilidad*

patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”.

La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.* El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la LPAC.

En concreto, el artículo 32 de la LRJSP se expresa en los siguientes términos: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”.*

Como cuestión previa, debe analizarse si resulta aplicable al presente expediente, el procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en la LPAC, concretamente, si se trata de un caso de responsabilidad extracontractual de la Administración exigible por esta vía.

Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en su Acuerdo 11/17, de 16 de noviembre, en el que se señaló que para encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual, es preciso que nos encontremos ante el desarrollo normal o anormal de un servicio público, y no ante daños nacidos en virtud de vínculos dimanantes de

relaciones jurídicas específicas. En presencia de relaciones jurídicas específicas, el daño alegado ha de ser resarcido, no por la vía de la responsabilidad patrimonial o extracontractual de la Administración, sino por la que se prevea en el ordenamiento jurídico, para indemnizar daños derivados de esas concretas relaciones jurídicas.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otros en sus Dictámenes 1578/2001 y 2703/2004:

“El mecanismo resarcitorio que prevén los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 puede tener su origen en cualquier tipo de actividad administrativa (actividades administrativas formales, actividades materiales e incluso la inactividad administrativa), con la única excepción de la actividad contractual de la Administración. La responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte podría ser exigida por la vía jurisdiccional correspondiente (contencioso-administrativa o civil, según la naturaleza del contrato en cuestión), pero no mediante el mencionado mecanismo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”.

Y en la Memoria de 2003, el Consejo de Estado se pronunciaba en este sentido:

“(…) Las pretensiones de resarcimiento que se formulan ante la Administración eventualmente productora de un evento lesivo tienen, conforme a derecho una vía formal adecuada en función del instituto jurídico del que trae causa la obligación de reparación en cuestión. Con carácter general el Consejo de Estado ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, cual sería entre otros, el caso en el que el

daño se produce en el seno de una relación de servicios profesionales. Ello, es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, previsto para que no pueda ser conceptualizado e interpretado como un instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria”.

También en este sentido se pronunció el Consejo Consultivo en su Dictamen 207/11, de 4 de mayo, en el que consideró que alguna de las peticiones de la reclamante no podía encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial, ya que tenía su origen en una relación contractual con el Instituto de la Vivienda de Madrid, y por tanto debía encauzarse por la vía de la responsabilidad contractual y resolverse de acuerdo con las previsiones contenidas en la legislación sobre viviendas de protección oficial.

De igual modo en el Acuerdo 1/15, de 21 de enero, el Consejo Consultivo consideró que los hipotéticos daños indemnizables, no se habían producido con ocasión de la prestación de un servicio público por parte de la Administración sino en el seno de una relación contractual, entre la reclamante y el Ayuntamiento consultante, por lo que se consideró que había que atender a las cláusulas y condiciones del vínculo contractual establecido entre las partes para resolver la reclamación planteada, que no podía articularse por la vía de la responsabilidad patrimonial, pues solo los daños acaecidos en el desarrollo de servicios públicos son resarcibles por dicha vía y, en ese caso, la indemnización solicitada no se incardinaba en el marco del funcionamiento de los servicios públicos.

Esta Comisión Jurídica Asesora en su Acuerdo 5/19, de 22 de abril, en un expediente de responsabilidad patrimonial por los supuestos perjuicios sufridos por el interesado por la reclamación por parte de la Agencia de Vivienda Social de una deuda por el arrendamiento de dos locales de negocio, consideró que la

indemnización solicitada no se incardinaba en el marco del funcionamiento de los servicios públicos, sino que se trataba de una responsabilidad contractual derivada del incumplimiento de un contrato de arrendamiento.

También en el Acuerdo 7/19, de 29 de abril, se consideró que los daños que se reclamaban se incardinaban en dos vínculos de naturaleza contractual (un convenio entre la Comunidad de Madrid y un ayuntamiento para la construcción de un hospital y el contrato de concesión de obra pública que ligaba al reclamante y la comunidad autónoma) y en el incumplimiento de las obligaciones contractuales, por lo que debía residenciarse en el ámbito de la responsabilidad contractual y no en el de la responsabilidad patrimonial, al tratarse de una cuestión ajena al funcionamiento de los servicios públicos.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 29 de diciembre de 2016, en un asunto en el que se reclamaba la responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento por el arrendatario de un local municipal, por el incumplimiento de la Administración propietaria de la obligación de avisar a una compañía eléctrica para solventar el corte de suministro eléctrico, consideró, por invocación de los artículos 1554 y 1556 del Código Civil y el artículo 21.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU), que la responsabilidad, derivada de no haber procurado la reparación del servicio de energía eléctrica a la cosa objeto del contrato de arrendamiento, tenía carácter contractual y no debía encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial.

Tampoco en este caso la reclamación puede solventarse por la vía de la responsabilidad patrimonial pues no se trata del funcionamiento de un servicio público, sino del supuesto incumplimiento por la Agencia de Vivienda Social de sus obligaciones de reparación en calidad de arrendadora, al amparo del artículo 21.1 de la LAU y los artículos 1.554

y 1556 del Código Civil, en virtud del contrato de arrendamiento que le vincula con la perjudicada.

Resulta trasladable al caso que nos ocupa la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de diciembre de 2002 (recurso 758/2000), citada en la propuesta de resolución, en la que se enjuiciaba la responsabilidad patrimonial de la Tesorería de la Seguridad Social, titular del inmueble en el que se produjo la caída de una arrendataria en los peldaños de una de las escaleras del edificio. La referida sentencia concluye que *“el deber de mantener en buen estado los elementos comunes del inmueble en que habita (la reclamante), nace del “contrato” de arrendamiento que vincula a la Administración demandada con la actora, por lo que sus consecuencias quedan al margen del ámbito de la responsabilidad patrimonial o “extracontractual” en que nos hallamos y no deben dilucidarse en ese ámbito”*.

En virtud de lo expuesto, en tanto la indemnización solicitada no se incardina en el marco del funcionamiento de los servicios públicos, la emisión del dictamen no resulta procedente, en virtud de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, sin que resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 191.3 c) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP/17), que prevé el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros, pues estamos ante un contrato de arrendamiento excluido de la LCSP/17, a tenor del artículo 9.2 de la citada ley.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

ACUERDO

Devolver el expediente, por no ser procedente el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 30 de mayo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 8/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid