

Acuerdo n°: **14/19**
Consulta: **Consejero de Vivienda y Administración Local**
Asunto: **Responsabilidad Contractual**
Aprobación: **12.12.19**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de diciembre de 2019, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña., en reclamación de los daños y perjuicios sufridos que atribuye a los ruidos y gritos provenientes de una vivienda de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el día 16 de abril de 2019 la persona citada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos que atribuye a los ruidos y gritos que proceden de una vivienda de la Agencia de Vivienda Social. En su breve escrito la reclamante expone que ya tuvo un cambio de vivienda por el mismo motivo y reclama 24.040,484 euros como indemnización.

El escrito no se acompaña con ninguna otra documentación.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, consta en el expediente que a requerimiento del instructor del procedimiento se requirió a la interesada para que subsanara su escrito de reclamación aportando una descripción detallada de los hechos, de los daños y perjuicios sufridos y de la relación de causalidad, así como la documentación acreditativa de esos extremos. También se solicitó que se fundamentara el criterio utilizado para valorar los daños sufridos.

En contestación al mencionado requerimiento la reclamante aportó un escrito de la Policía Local de Tres Cantos relativo un aviso por ruido y molestias el 3 de mayo de 2019 a las 21:33 en el edificio donde vive la interesada. En dicho escrito consta que personados los agentes en el lugar se comprobó la veracidad del requerimiento, localizándose las molestias en la primera planta donde el vecino se encontraba *“duchándose con música puesta en el salón de la vivienda a gran volumen”*. El causante de las molestias fue compelido a cesar en las mismas, lo que aceptó, terminando la intervención de los agentes.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de 17 de mayo de 2019 del director del Área Social de la Agencia de Vivienda Social con el que remite una propuesta de contestación al escrito presentado por la interesada. Además indica que ratifica dicha contestación propuesta en el sentido de que no ha sido posible comprobar la existencia de los ruidos denunciados dada la nula colaboración de la interesada y que el resto de los vecinos han manifestado no haber escuchado ruidos distintos a los habituales de la convivencia en bloques en altura.

Por lo que se refiere a la propuesta de contestación, emitida por el equipo de Asistencia Vecinal dirigida al Área Social de la Agencia de Vivienda Social, recoge como antecedentes que acudieron al domicilio de la interesada al haber formulado una queja por ruidos en su comunidad, si bien cuando se entrevistaron con la reclamante no quiso especificar el origen de los mismos. Además la interesada informó que

había vivido en una vivienda de la Agencia de Vivienda Social en Colmenar Viejo y que pidió el cambio de vivienda por ruidos, lo que se concedió en 2015, obteniendo la vivienda en Tres Cantos donde residía en ese momento. La propuesta recoge que la interesada manifestó que lo que quería era una indemnización para dejar de vivir en pisos de protección. Además el equipo de Asistencia Vecinal se entrevistó con los vecinos que no habían oído ni eran conscientes de ninguna queja por ruidos ni tampoco el administrador de fincas que manifestó haber tenido una reunión de la comunidad el 27 de febrero sin que se manifestara ninguna queja al respecto.

En la mencionada propuesta, tras realizar una valoración de la situación de la interesada, los objetivos a cumplir y mencionar las actuaciones realizadas, se concluye que la valoración es que la reclamante quiere obtener una cuantía económica que le permita vivir en una vivienda privada, lo que sumado a que ninguno de los vecinos tiene conocimiento de los ruidos denunciados *“hace que se ponga en cuestión la existencia de los mismos”*. Además se indica que por el rechazo continuado que la interesada muestra hacia el equipo de Asistencia Vecinal se considere difícil la intervención o seguimiento, no obstante se señala que el equipo estará en contacto con sus vecinos próximos, administrador y Servicios Sociales.

Consta en el procedimiento que el 21 de mayo de 2019 se confirió el trámite de audiencia a la interesada, si bien la reclamante no formuló alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

El día 7 de octubre de 2019 la interesada presentó un escrito indicando el cambio de domicilio a efectos de notificaciones.

Finalmente se ha formulado la propuesta de resolución el 31 de octubre de 2019 por la que se desestima la reclamación de

responsabilidad patrimonial formulada por entender no acreditado el daño ni la existencia del hecho causante.

TERCERO.- Por escrito del consejero de Vivienda y Administración Local, con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 27 de noviembre 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 551/19, 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 12 de diciembre 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 conceptuado 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.

También en el Acuerdo 8/19, de 30 de mayo, esta Comisión Jurídica Asesora, en un caso relativo a la caída de una inquilina dentro de un bloque de viviendas de la Agencia de Vivienda Social, consideró que la reclamación no podía solventarse por la vía de la responsabilidad patrimonial pues se entendió que no se trataba 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 vinculaba con la perjudicada.

En el citado Acuerdo citamos la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de diciembre de 2002 (recurso 758/2000), 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 el caso analizado, la reclamación se dirige contra la Agencia de Vivienda Social en calidad de arrendadora de la vivienda de la interesada, de modo que el título de imputación no radica en un deber derivado de un servicio público que pudiera corresponder a dicho organismo, sino que la solicitud se realiza en exigencia de las obligaciones que emanan de la relación contractual arrendaticia y que respecto del arrendador consiste en proporcionar al arrendatario el disfrute pacífico de la vivienda.

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 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (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, a 12 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 14/19

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Administración Local

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid