



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**Dictamen 337/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de enero de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en una vivienda de su propiedad (expte. 26/16), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 14 de abril de 2015 (registro de entrada en la Delegación de Gobierno en Murcia), x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños producidos en la vivienda de la que es propietario, sita en calle --, Polígono de La Paz, de Murcia.

Describe los hechos del siguiente modo:

*"El día 17 de julio de 2013 sufri daños en la vivienda originados por las filtraciones de agua procedentes de la vivienda del piso superior, en concreto de la vivienda del 1º izquierda, propiedad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de los que se formuló denuncia ese mismo día ante la Policía (...)"*

Tras enumerar los daños, que fueron constatados por un perito, son valorados en la cantidad de 6.153,85 euros.

Asimismo expone que tales hechos fueron comunicados a la Dirección General de Vivienda mediante escrito de 18 de septiembre de 2013, a la que se acompañó la correspondiente denuncia y copia del informe pericial. Posteriormente, el 17 de febrero de 2014 se solicitó copia del expediente administrativo con el fin de poder llevar a cabo la presentación reclamación, que fue contestado por la Administración por escrito de 11 de abril y recibido el 5 de junio siguiente, según expone.

Finalmente, solicita que se inicie el procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y se le reconozca el derecho a la indemnización de 6.153,85 euros.

**SEGUNDO.-** Mediante oficio de 27 de abril de 2015, la instructora del expediente, además de suministrarle la información sobre el plazo para la resolución del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, solicita al reclamante que aporte los documentos que se relacionan en el folio 7 y su reverso, entre ellos la acreditación de la titularidad de la vivienda y la fotocopia compulsada de la factura, así como copia de la póliza de seguro que ampara la vivienda con mención a las garantías cubiertas.

El interesado, mediante escrito registrado el 25 de mayo de 2015, presentó la información y documentación que obra en los folios 8 a 17.

**TERCERO.-** Requerido por la instructora el informe de la Dirección General competente en materia de vivienda, la Subdirectora de la Oficina para la Gestión Social de la Vivienda remite el informe del jefe de Departamento Técnico, de 17 de julio de 2015 (folios 77 y 78), en el que se expone que debido al tiempo transcurrido entre la presunta fecha en la que sucedieron los hechos denunciados, el 17 de julio de 2013, y la primera solicitud realizada a la Administración regional por el reclamante el 18 de septiembre siguiente, no se ha podido comprobar la realidad de los daños citados por el informe pericial en su día presentado, por lo que no puede concretarse los extremos solicitados por el órgano instructor. Respecto a la titularidad de la vivienda causante de los daños según el reclamante (escalera 2<sup>a</sup>, 1<sup>º</sup> izquierdo), se expone que todo parece indicar que a la fecha descrita (octubre de 2013) la propiedad correspondía a la Comunidad Autónoma y x, usuario del Centro de Acción Comunitaria de La Paz, era ocupante ilegal de la misma.

Se acompañan los documentos que figuran en los folios 20 a 76 del expediente, entre los que cabe destacar:

1. El escrito presentado ante la Dirección General de Vivienda, fechado el 18 de septiembre de 2013 (folio 76), en el que x, en representación de x, solicita que el seguro de la vivienda de la Comunidad Autónoma cubra los daños ocasionados en la vivienda, que han sido producidos por la rotura en una tubería de agua de la vivienda de 1<sup>º</sup> izquierda, acompañando la denuncia presentada ante la Dirección General de la Policía el 17 de julio de 2013 (Atestado 12636/13) por x, en representación de sus padres, en relación con tales hechos, así como un informe técnico pericial de los daños (folios 47 a 76). Mediante escrito posterior de 18 de octubre de 2013, la indicada presenta nuevo escrito en el que solicita que se agilice el control de la ocupación en la vivienda que provoca graves problemas de convivencia a sus padres (folio 37), acompañando una hoja de firmas de vecinos del inmueble y una nueva denuncia ante el Cuerpo Nacional de Policía de la hija del reclamante, de fecha el 17 de octubre de 2013, en la que expone que su intención es ejercer acciones legales por la vía judicial contra la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por hacer caso omiso a las quejas presentadas y con el fin de reclamar los daños ocasionados a la vivienda propiedad de su padre (folio 34).
2. Comunicación interior en la que los técnicos auxiliares relacionan las visitas efectuadas a la vivienda 1<sup>º</sup> izquierda el 7 y 8 de octubre de 2013, siendo infructuosas, a diferencia de la visita realizada el 14 de octubre, en la que exponen que les recibe x "hermano del que dice es la arrendataria x, nos comenta que tuvo un problema con el agua de la casa y que quiere resolver el problema con los vecinos, pretende arreglar la casa y está en ello" (folios 42 y 43).
3. El informe técnico de régimen interior, de 22 de octubre de 2013 (folios 40 y 41), en el que se expone que se han puesto en contacto con los titulares de la vivienda afectada a fin de concretar una visita a la misma, si bien ya han sido reparados los daños y no se pueden comprobar los desperfectos en la misma, salvo que en la parte inferior del marco de acceso a la vivienda, lado de la escalera, falta un pequeño trozo de chapado.

4. El escrito de la Directora General de Territorio y Vivienda, de 21 de octubre de 2013, dirigido a la Delegada de Bienestar Social y Sanidad del Ayuntamiento de Murcia, en la que se pone en su conocimiento los daños ocasionados por el ocupante de la vivienda y las denuncias presentadas por los vecinos, señalando que la citada vivienda es propiedad de la Comunidad Autónoma y que en la actualidad, x, usuario del Centro de Acción Comunitaria de La Paz de ese Ayuntamiento, es ocupante ilegal de la misma, solicitando un informe social sobre la situación actual del citado ocupante para iniciar el procedimiento oportuno (folio 32). En la contestación de la Jefa de Servicio Sociales del Ayuntamiento remite un informe social elaborado por la trabajadora social (folios 24 a 28).
5. El escrito presentado por x, en representación de su padre (registrado de entrada el 17 de febrero de 2014) por el que solicita copia del expediente administrativo a efectos del inicio de actuaciones legales. Por oficio de 11 de abril de 2014 se le remite el informe técnico de régimen interior de 22 de octubre de 2013 y se le comunica que la vivienda escalera 2<sup>a</sup>, 1<sup>º</sup> izquierda, fue adjudicada en régimen de acceso diferido, encontrándose en periodo de amortización, figurando como titular registral la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (folio 21). Fue recibida la notificación el 23 de abril de 2014 según consta en el folio 89.

6. El oficio de la misma responsable del Centro Directivo competente, dirigido también a la Delegada de Bienestar Social del Ayuntamiento de Murcia, para que a la vista de que no es posible proceder a la regularización, ni al desahucio debido a las graves circunstancias económicas y sociales expuestas, se solicita que puesto que el ocupante se encuentra pendiente de ingresar en un centro de desintoxicación, que se agilicen las medidas necesarias para evitar los graves problemas de convivencia social (folio 22).

**CUARTO.-** Otorgado trámite de audiencia al reclamante para que pudiera formular alegaciones, notificado el día 25 de septiembre de 2015, se persona en su nombre x (quien también firmó el acuse de recibo), para tomar vista del expediente y recoger documentación, sin que se hayan presentado alegaciones.

**QUINTO.-** La propuesta de resolución, de 15 de enero de 2016, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por cuanto los daños reclamados no tienen que ver con la Comunidad Autónoma, concretamente con el cumplimiento de las obligaciones como propietaria del inmueble, al ser atribuibles a la acción personal del ocupante de la vivienda y tener su origen en la rotura de un elemento común o general del edificio. Sostiene que no existe vinculación causal entre los daños y el funcionamiento del servicio público.

**SEXTO.-** Con fecha 28 de enero de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

## **SEGUNDA.- Legitimación y procedimiento.**

I. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPAC 2015, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPAC 2015), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales se trata, a quien haya sufrido el perjuicio que atribuye al funcionamiento de los servicios públicos, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 LPAC; dicha legitimación, en su condición de parte afectada, concurre en el reclamante, que ha acreditado ser titular de la vivienda dañada por las filtraciones (escritura de compraventa otorgada por el Instituto de la Vivienda y Suelo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el 15 de junio de 2005, folios 9 a 12).

En cuanto a la legitimación pasiva, la propuesta de resolución señala que el piso al que se atribuye el origen de los daños (1º izquierda) está inscrito en el Registro de la Propiedad a nombre de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, si bien se señala que fue adjudicado en régimen de acceso diferido a x por la Delegación Provincial de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura el 25 de mayo de 1965 (folio 128), encontrándose en periodo de amortización según el oficio de 11 de abril de 2014 (folio 90). No se ha acreditado en el expediente en virtud de qué título ocupaba el inmueble la persona que con su actuación ocasionó los daños, según las denuncias presentadas ante la Policía Nacional aportadas al expediente, señalando la Directora General del Territorio y Vivienda en su oficio de 21 de octubre de 2013 que es "ocupante ilegal de la vivienda" (folio 32).

II. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido permiten considerar que se ha cumplido con lo establecido en la LPAC, salvo el plazo máximo para resolver que ha excedido del máximo previsto.

## **TERCERA.- Sobre la prescripción del derecho a reclamar.**

No puede afirmarse que la propuesta de resolución profundice en el cumplimiento del requisito temporal de la acción de responsabilidad patrimonial, limitándose a señalar que "dado que los daños comenzaron a ser visibles a partir del día 17 de julio de 2013 y la reclamación se interpone el día 18 de septiembre de 2013, puede afirmarse que la reclamación de responsabilidad patrimonial se halla dentro del plazo anteriormente descrito", por lo que sostiene que se ha cumplido el año previsto en el artículo 142.5 LPAC:

*"En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo".*

Presumiblemente para el órgano instructor -dado que omite cualquier razonamiento a este respecto-, el escrito presentado por x, en representación de su padre, el 18 de septiembre de 2013 interrumpió la prescripción, al no ser manifiestamente improcedente en orden al resarcimiento del daño.

Sin embargo, puede sostenerse la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial a partir de los siguientes datos:

1º) Según la información suministrada por el mismo reclamante, las filtraciones de agua que provocaron los daños en la vivienda de su propiedad se produjeron el 17 de julio de 2013, siendo reparadas antes de que los técnicos de la Dirección General competente en materia de vivienda pudieran inspeccionarlas, tras ponerlo en conocimiento del Centro Directivo una hija del interesado el 18 de septiembre de 2013 (folio 76). A este respecto el informe técnico de régimen interior de 22 de octubre de 2013 (folios 40 y 41) señala que se han puesto en contacto con la propiedad a fin de concretar una visita de inspección, si bien se les responde que ya ha sido reparada y no se pudieron comprobar los desperfectos, salvo que en la parte inferior del marco de acceso a la vivienda, lado de la escalera, falta un pequeño trozo chapado.

De lo anteriormente expresado se infiere que en octubre de 2013 se encontraban ya reparados los desperfectos de la vivienda cuyos daños se reclaman, sin embargo, la reclamación se presenta el 14 de abril de 2015 (registro de entrada), aproximadamente un año y medio después.

2º) Para el órgano instructor el escrito presentado el 18 de septiembre de 2013 por una hija del reclamante, x, habría interrumpido el plazo de prescripción, si bien en el citado escrito no se atribuye el daño al funcionamiento del servicio público, sino que se solicita que el seguro de la vivienda de la Comunidad Autónoma cubra los daños ocasionados, pese a lo cual tampoco se dio tiempo a que los técnicos examinaran los daños.

3º) Tampoco el hecho de que se solicitara copia del expediente a la Comunidad Autónoma el 17 de febrero de 2014, siendo contestado el 11 de abril siguiente y recibida la notificación el 23 de abril, puede ser considerado como *dies a quo* a efectos del ejercicio de la acción, en tanto cuando se presenta por la hija del reclamante la segunda denuncia ante la Policía Nacional el 17 de octubre de 2013, ya se expone que el inmueble 1º izquierda era propiedad de la Comunidad Autónoma y que era intención de la declarante ejercer acciones contra la misma por hacer caso omiso a las quejas presentadas y con el fin de reclamar los daños causados a la vivienda propiedad de sus padres. Pues bien, para formular dicha reclamación se deja transcurrir más de un año y medio de aquella denuncia, cuando ya se podía ejercitar al conocer los elementos que la definen (STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 2 de noviembre de 1994).

No obstante la prescripción advertida, este Órgano Consultivo va a entrar a considerar los restantes requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

#### **CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Ruptura de la relación de causalidad entre el**

funcionamiento de la Administración regional y el daño reclamado por la intervención de tercero.

## I. Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC que, puesto en relación con el 141 de la misma Ley, establecen como requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.

c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

d) Ausencia de fuerza mayor.

En la interpretación de este régimen jurídico, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de la Sala 3<sup>a</sup>, de 5 de junio de 1998) que no es acorde con la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible que exista una imputación del daño jurídicamente adecuada (y no meramente material o fáctica) entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación de la institución pueda entenderse de forma tan amplia que alcance a cubrir cualquier evento dañoso sufrido con ocasión de la prestación del servicio público. Ello, entre otras consecuencias, supone que la prestación por parte de la Administración de un determinado servicio público, o su titularidad de la infraestructura material necesaria para su prestación, no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos materializados con ocasión del funcionamiento de dicho servicio, de forma que deba resarcir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, producida con independencia del actuar administrativo, ya que en tal caso el actual sistema de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

En relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, este Consejo Jurídico ha venido destacando que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto a la acreditación de tales circunstancias (entre otros, Dictámenes números 107/2003, 28/2004 y 85/2004).

## II. Sobre la imputación formulada frente a la Administración regional.

Según se infiere de la denuncia presentada ante la Policía Nacional por la hija del reclamante el 17 de julio de 2013, las filtraciones de agua se produjeron por la manipulación de una tubería por parte del ocupante de la vivienda 1º izquierda del edificio (folio 74), a quien se le había cortado el suministro de agua unos días antes. Concretamente explica que el citado ocupante le manifestó que los daños se han ocasionado al hacer un agujero en la tubería central del edificio para poder engancharse a la toma del agua, dato que se destaca también por el informe técnico de régimen interior de 22 de octubre de 2013, en el que se expone, tras la llamada realizada a la propiedad, que "en dicha llamada se me indica que la vivienda ha sido reparada y que no se pueden comprobar los daños producidos en la misma por el ocupante de la vivienda inmediata superior 1º izqda., como consecuencia de hacer un agujero en la tubería central del edificio para poder engancharse en la toma de agua, de acuerdo con la fotocopia del atestado".

De ahí que la propuesta de resolución señale que la filtración del agua procedía de la manipulación de una tubería general del edificio y no de la vivienda de 1º izquierda, añadiendo que tal hipótesis resulta verosímil en tanto la vivienda carecía de suministro de agua, no pudiendo proceder del piso el agua que inundó el inmueble inferior.

En tales circunstancias, no puede considerarse acreditado el nexo causal entre los destrozos producidos en el piso propiedad del reclamante y el funcionamiento del servicio público en el parque de viviendas de su titularidad. A este respecto los usuarios de las viviendas están obligados a mantenerlas en buen estado de conservación, uso, mantenimiento y seguridad, obligación que alcanza las instalaciones, anejos y elementos comunes del inmueble (artículo 9 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia).

Pero, además, aun en la hipótesis de que existiera el referido nexo causal por el deber de conservación de las viviendas de su titularidad (la Comunidad Autónoma figura como titular registral, si bien fue adjudicada en régimen de acceso diferido a x por la antigua Delegación Provincial de Murcia de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura el 25 de mayo de 1965 según el folio 128), la intervención de un tercero, en este caso del ocupante irregular según el oficio de la Directora General del Territorio y Vivienda de 21 de octubre de 2013 (folio 83) resultó determinante por cuanto su actuación determinó la producción de los daños en el inmueble propiedad del reclamante, como seguidamente se expone.

Tampoco se advierte que los servicios competentes en materia de vivienda hicieran caso omiso a la problemática de la ocupación irregular de la vivienda cuando fue conocida, en cuanto que los servicios técnicos se personaron en distintas fechas para realizar una visita de inspección, así como se realizaron actuaciones de coordinación con el Ayuntamiento de Murcia (el ocupante es usuario del Centro de Acción Comunitaria de La Paz) a efectos de solucionar la problemática económica y social del ocupante en aras de la convivencia vecinal (folio 22).

## II. Ruptura de la relación de causalidad por la intervención relevante de un tercero.

No puede olvidarse que para que el instituto de la responsabilidad patrimonial despliegue sus efectos, resulta imprescindible la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, ya que, tal como ha señalado el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, entre otras en su sentencia de 5 de junio de 1998, ya citada, "*la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en sí mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo*".

En realidad, aunque a efectos meramente dialécticos consideráramos probada la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público con los daños alegados, en la producción de los mismos tuvo una intervención decisiva la actuación del ocupante irregular del inmueble de titularidad autonómica, como se ha indicado.

En este sentido se insiste en la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 19 de junio de 2007, con cita de otras muchas que "es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)".

Doctrina plenamente aplicable al presente caso porque la actuación de un tercero es la única determinante del daño y produjo la ruptura del nexo causal con el funcionamiento del servicio público.

Respecto a la cuantía indemnizatoria no se aporta la factura correspondiente a la reparación de los daños, pese a que fue solicitada por el órgano instructor (folio 7, reverso).

Por último, procede que por la Administración regional se determine la situación jurídica del inmueble en relación con la adjudicataria inicial en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda protegida.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.**- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, si bien habrá de modificarse para recoger la prescripción de la acción (Consideración Tercera), además de la inexistencia del nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento de la Administración por la actuación de un tercero (Consideración Cuarta).

No obstante, V.E. resolverá.