

Dictamen nº: **167/23**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 30 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., (en adelante “*la reclamante*”), actuando en su propio nombre y en el de sus hijos menores de edad, y, en la reclamación de responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de su esposo y padre de los niños, D., en la explosión de gas ocurrida en la calle nº, de Madrid, el día 20 de enero de 2021, que atribuye a una avería en una tubería de conducción de agua, competencia del Canal de Isabel II.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 31 de enero de 2022, mediante escrito presentado a través de letrado, la persona arriba identificada formuló reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida frente a la presidenta del Canal de Isabel II, actuando en su interés y en el de sus hijos menores de edad, por los daños y perjuicios resultantes del

fallecimiento de su esposo y padre, a resultas de la explosión de gas ocurrida en la calle nº ..., de Madrid, el día 20 de enero de 2021.

La reclamación, efectuada en un formulario de modelo general para solicitud de responsabilidad patrimonial de la administración y presentada en el registro de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, indica escuetamente que se fundamenta en las conclusiones del informe de la Brigada Provincial de Policía Científica, incluido en el atestado que fue instruido, en el que se indicó, como causa principal o agravante de la referida explosión: *«... se ha producido un ‘lavado’ del terreno en el lugar en el que se encuentra la válvula de acometida y sus conexiones. Debido a ese “lavado”, bien como causa principal o agravante de la situación, se comprueba el hundimiento del terreno, que ha ejercido una fuerza de desplazamiento sobre las conexiones de canalización de gas natural, en la válvula de acometida hacia el edificio siniestrado...»*.

Además, se añadía que se efectuaba la reclamación, *“...una vez que por la Audiencia Provincial de Madrid se han archivado las Diligencias Previas 158/2021, por lo que, una vez cerrada la vía penal, procede la apertura de la vía civil y/o administrativa”*.

El importe reclamado se cuantificaba en ese momento inicial en 290.989,85 €, aplicando los criterios de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de tráfico, actualizados por la Resolución de fecha 2 de febrero de 2021, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Se adjuntaba a la reclamación, el certificado de la inscripción en el archivo electrónico de apoderamientos judiciales, del apoderamiento *apud acta* conferido por la viuda en favor del letrado actuante; copias de los DNI de la reclamante y de su esposo fallecido; del libro de familia y del certificado de la autopsia del finado, donde

consta que falleció por un politraumatismo severo secundario al derrumbamiento del edificio por la explosión.

SEGUNDO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial a cargo del Área de Recursos e Informes del Canal de Isabel II, del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

Según consta, el día 31 de enero de 2022, se remitió la reclamación al Área Jurídica del ente, para recabar los antecedentes del caso.

Entre los mismos, consta un escrito formulado por la representación de la reclamante, de fecha 17 de marzo de 2021, requiriendo la comunicación de la póliza de seguros de responsabilidad civil del Canal de Isabel II, con el fin de efectuar reclamación a la aseguradora y, en su caso, poder alcanzar un acuerdo extrajudicial.

A continuación, consta incorporado el histórico de una incidencia del 21 y 22 de enero de 2021, que determinó que se cerrara la llave de paso de agua, por fuga en el edificio siniestrado, a requerimiento del Servicio de Bomberos. Se adicionaba igualmente el histórico de otras incidencias producidas los días siguientes a la explosión, que se produjeron los días 29 y 30 de enero y la del día 19 de febrero de 2022, posterior al restablecimiento del servicio al edificio siniestrado, por rotura de una acometida, en dónde se describió: *“El Ayuntamiento llama porque en la calle, donde hubo la explosión, está saliendo mucha agua de la arqueta, que está entrando en el edificio que se está demoliendo, solicitan urgencia, el edificio está muy inestable, necesitan que cierren el agua cuanto antes”*.

Consta igualmente en el expediente un informe técnico, de fecha 12 de febrero de 2021, suscrito conjuntamente por el responsable de la Red del Área de Conservación del Sistema Guadarrama y por el jefe del Área de Conservación del mismo sistema, que lleva por título “Informe sobre los hechos acontecidos en la calle, nº ..., en relación con el oficio nº 3591/21 sobre el atestado 2011/21 de la comisaría de distrito Madrid-Centro”. En el mismo se describen minuciosamente todos los avisos por irregularidades y/o averías en la zona, recibidos el día de la explosión y los posteriores, descartando que en esos momentos se hiciera presente cualquier posible relación entre esas averías y la desconexión de la acometida de gas, que propició la explosión. Así se indica:

«Entre los días 20/12/20 y 20/01/21 hay registradas tres incidencias en la calle de, entre la glorieta de la y la plaza de, con los siguientes números de referencia:

-46570/21: El 15/01/21 a las 12:30 h. se recibe aviso de ausencia de rejilla en la calle de esquina calle de, que se resuelve el mismo día a las 16:44 h. mediante reposición de una rejilla en imbornal.

-7520/21: El 15/01/21 a las 12:01 h. se recibe aviso de falta de tapa en pozo de registro a la altura del nº ... de la calle de, pero tras la inspección realizada se cierra la orden sin localizar la anomalía. Probablemente este aviso estaba relacionado con la incidencia 46570/21.

-8969/21: El 15/01/21 a las 15:04 h. se recibe aviso de falta de agua en la calle de, nº ..., pero la incidencia se cierra el 16/01/21 sin haber podido localizar al abonado.

... Asimismo, se informa que el 21/01/21 a las 10:00 h., es decir, el día siguiente a la explosión, se registró un aviso del Cuerpo de

Bomberos solicitando la presencia de personal de Canal en el nº ... de la calle de, con motivo de una fuga de agua (nº incidencia 94069/21).

Tras la inspección realizada y, de acuerdo con la información facilitada por los bomberos, se comprobó que en el cuarto piso del edificio afectado por la explosión había una pérdida de agua de la red particular, que caía al patio del colegio adyacente. Los bomberos indicaron que el día anterior (20/01/21) habían cerrado una acometida del edificio (la de uso contra incendios) y solicitaban localizar una segunda acometida para poder detener la citada fuga. La brigada de Canal que acudió a la calle de el 21/01/21 no pudo realizar ninguna actuación relacionada con esta segunda acometida, porque fue impedido su acceso ante el riesgo de desprendimiento de escombros. Por este motivo, y al objeto de probar otras alternativas, se decidió proceder al cierre de la acometida de la iglesia localizada en la parte posterior del edificio, en la calle de la Paloma, si bien la fuga permaneció activa tras esta maniobra.

El 22/01/21 a las 11:34 h. se registró un nuevo aviso del Cuerpo de Bomberos solicitando el corte de la misma fuga que ya había sido comunicada el día anterior. La brigada de Canal desplazada tampoco fue autorizada a acceder a la zona acordonada para revisar las acometidas del edificio, no obstante, los bomberos finalmente lograron encontrar y cerrar la llave de paso de la segunda acometida (la de consumo), localizada en el mismo pozo de registro donde se encontraba la acometida de uso contra incendios, cortada por ellos mismos el 20/01/21. Tras esta actuación la fuga remitió. Cabe señalar que no se informó a Canal de la existencia de ninguna otra pérdida de agua diferente a la tratada en esta incidencia.

... Ocho días más tarde, el 29/01/21 a las 11:00 h., personal municipal comunicó a Canal la presencia de una fuga de agua con filtración al edificio afectado por la explosión, por lo cual se registró la incidencia nº 142214/21.

Durante la inspección, la brigada de Canal pudo verificar que al levantar la tapa de una arqueta de la acometida de gas, localizada aproximadamente a un metro de distancia de las acometidas de agua del edificio (contra incendios y consumo), se observaba correr agua por el subsuelo. A las 16:26 h. del mismo día se cortó el polígono correspondiente de la red de abastecimiento, mediante el cierre de cuatro válvulas localizadas en los números ... y ... de la calle de Tras remitir la fuga, se iniciaron los trabajos de reparación por la brigada de la empresa contratista UTE Ortiz-Asteisa, con quien Canal tiene suscrito el contrato nº 144/2020 de “Obras de actuaciones urgentes de renovación y reparación en la red de abastecimiento y red de agua regenerada del Área de Conservación Sistema Guadarrama”. Por motivos de seguridad, personal del Ayuntamiento de Madrid y del Cuerpo de Bomberos no permitió a la UTE contratista trabajar donde presuntamente estaba localizada la avería, motivo por el que se decidió ejecutar dos testeros, a cada lado de este punto, para interrumpir la tubería de abastecimiento que discurre paralela a la fachada del edificio siniestrado y conseguir aislar la avería. La citada conducción es de fundición gris y diámetro 150 mm.

Según la empresa contratista, durante la ejecución del segundo testero se rompió fortuitamente una acometida de gas y para su reparación fue necesario la intervención de personal de la compañía de distribuidora. Finalmente, el restablecimiento de agua se registró a las 05:29 h. del 30/01/21...

A fecha 12/02/21, el edificio de la calle de, nº ..., se encuentra todavía acordonado y no está autorizado el acceso al perímetro de seguridad. Ante la imposibilidad de descubrir el tramo de tubería aislado por los dos testers, aún no puede determinarse el origen de la fuga de agua comunicada el 29/01/21.

No obstante, a la vista de las incidencias registradas entre los días 20/12/20 y 20/01/21, no hay constancia de ningún aviso que pudiera hacer sospechar de la existencia de una rotura previa al día de la explosión. Tampoco hay registro histórico de ningún aviso de filtración de agua al sótano (si lo tuviere) de la finca nº ... de la calle, Es más, a pesar de todas las labores de inspección llevadas a cabo y del inicio de los trabajos de demolición controlada, entre los días 21/01/21 y 29/01/21 no se produjo ninguna comunicación, advirtiendo a Canal de una fuga de agua que debería haber sido apreciada con tan solo revisar la arqueta de la acometida de gas.

Por otro lado, no puede descartarse que la explosión, el derrumbe parcial del edificio o el incendio que presuntamente se declaró en la acometida de gas, hayan podido originar algún tipo de daño en la tubería de Canal que no se hizo visible hasta el 29/01/21, esto es, ocho días después de la explosión».

Constan otros dos escritos de la reclamante, instando la tramitación y el impulse del procedimiento, en el mes de marzo y mayo de 2022.

El jefe del Área Jurídica del Canal de Isabel II, como instructor del procedimiento, comunicó a la reclamante, la resolución de 16 de junio de 2022, indicativa del órgano competente para resolver el procedimiento, el plazo de resolución y el sentido desestimatorio del

eventual silencio administrativo, de conformidad con el artículo 91.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPAC; además de disponer la incorporación al expediente de los escritos de los reclamantes relativos al mismo procedimiento, a los que anteriormente se hizo referencia y el informe y detalle de actuaciones del Canal antes referido.

También se requirió a la reclamante para que aportase las resoluciones dictadas por el Juzgado de Instrucción nº 35 de Madrid y por la Audiencia Provincial.

El 7 de julio de 2022, la reclamante efectuó un escrito de proposición de pruebas al procedimiento, interesando la reproducción de todas las Diligencias Previas nº 158/2021, tramitadas por el Juzgado de Instrucción nº 35 de Madrid, solicitando que Canal oficiara al juzgado a esos fines e instando la incorporación de la documental que aportó inicialmente, así como la copia de la resolución judicial de instancia y la de apelación, que adjuntaba.

Igualmente modificó la cuantía de su reclamación, elevándola hasta un total de 673.440,06 €.

Mediante resolución de 22 de julio de 2022, se acordó la admisión de los medios de prueba solicitados por la reclamante y, en particular referencia al procedimiento judicial, la adición de los informes forenses y periciales emitidos.

En su virtud, durante el curso de la instrucción del procedimiento, además de las indicadas resoluciones judiciales y del informe de 12 de febrero de 2021, se han adicionado los siguientes:

- Informe sobre las actuaciones desarrolladas para la reparación de la red de suministro de la Calle nº ..., de 23 de febrero de 2021.

Relata con menor detalle que los posteriores la secuencia del hallazgo de la fuga de agua del 29 de enero de 2021 y la detección de su origen, el día 19 de febrero.

- Informe de 31 de marzo de 2021, del Área de Seguros y Riesgos, que detalla el estado de las instalaciones de la red pública de abastecimiento de agua en las inmediaciones del nº ... de la calle de de Madrid, así como los trabajos realizados por los servicios técnicos de Canal de Isabel II observados en la visita realizada la mañana del viernes 19 de febrero de 2021. De el mismo, interesa destacar los siguiente “... *al restablecer el suministro en el tramo se observa una pérdida en tubería general, por lo que se corta el polígono y se procede a realizar cala en acera por medios manuales para reparar la avería, manipulando lo menos posible la instalación de manera que pueda comprobarse el tipo de rotura.*

En un punto de la traza se localiza un corte longitudinal en la mitad superior de la tubería, sin astillado o separación de parte del material, por lo que la pérdida de agua debería ser menor. No pudiendo determinar la causa y momento en el que se ha podido producir la fisura de la tubería.

La fisura de la tubería se encuentra a una distancia de 2,75 m. de la acometida de gas del nº

Para sanear la zona descubierta de la red de abastecimiento de agua, se coloca un tramo de tubería nuevo y se sana el registro de la llave de calle de la acometida del Nº Durante estos trabajos se solicita a los servicios técnicos que coloquen un manguito en la zona de la tubería donde se encuentra la fisura, para cortarla y trasladarla en custodia al Área de Seguros y Riesgos”.

- Informe de 19 de abril de 2021, sobre el cálculo de la trascendencia hídrica y posibles efectos secundarios a la rotura de la tubería detectada el 19 de febrero, en la calle En el mismo, considerando el caudal de agua que se vertía, se indica: “... *En el caso de haberse producido esta rotura a razón de 6.361,2 l/h de caudal fugado, se hubiera perdido en 24 horas el equivalente aproximado al volumen de 7 bañeras de camión como el que se ve en la imagen (150.000 litros). Y, por lo tanto, desde el 20 al 29 de enero (fecha de la explosión a fecha del descubrimiento de la fuga) se hubieran perdido casi 1.500.000 de litros. Suponiendo este enorme volumen de agua un arrastre en el terreno que hubiera provocado considerables daños desde el primer momento, con socavones en acera y calzada, mayores cuanto más tiempo se hubiera prolongado la fuga*” y concluye la imposibilidad de que esa rotura existiera desde antes de la explosión, por cuanto: “*una rotura como la referida generaría gran cantidad de avisos y apertura de incidencias relacionadas con faltas de presión y/o filtraciones en la zona, que como puede verse en el siguiente listado de la aplicación GAYTA de Canal de Isabel II (Gestión de Avisos, incidencias, Trabajos y Actuaciones), hasta el día de la explosión (20 de enero) no se habían producido, y posteriormente las incidencias abiertas se resolvieron sin descubrir roturas o problemas en la zona de influencia*”.

- Consta un posterior informe, de fecha 7 de mayo de 2021, suscrito por el técnico en Peritaciones del Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II, de ampliación sobre la cuestión controvertida: la posible relación entre una hipotética avería silente de la conducción de agua y la desconexión de la acometida de gas, que produjo la bolsa de combustible que, estando acumulada en el interior del edificio, deflagró el 20 de enero de 2021, indicándose: “*habiéndose detectado el día 29 de enero una fuga de agua por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid que se encontraban de continuo en el lugar (C/ Nº ...), se dio aviso a los servicios técnicos de Canal de Isabel*

II, aislándose ese mismo día el suministro en el tramo de tubería perteneciente a la red pública de abastecimiento de agua entre el número 96 y el 100. Descubriéndose el punto exacto de rotura el 19 de febrero, cuando se da autorización por parte Ayuntamiento de Madrid, apareciendo un corte en la sección de la tubería, a 2,75 m. en línea con la acometida de gas, fuga que por la poca apreciable acción sobre el terreno queda probado que se pudo aislar rápidamente, muy poco tiempo después de la detección el día 29 de enero.

En ningún momento se desplazó o hundió la consistente losa de hormigón y plaqueta de la acera. Y aunque se generará un lavado del terreno inferior en la zona de tierra, por sí sólo no habría sido suficiente como para provocar una acción mecánica sobre la tubería de gas que produjera el arranque que se cita en el dictamen. Ya que, la tubería puede trabajar perfectamente sin la tierra que la recubre. Siendo esta una situación que se da muy habitualmente en averías de las instalaciones de la red pública de abastecimiento de agua, en acometidas que trabajan con normalidad y a mayor presión del fluido que la de gas a la que nos referimos. Sin apenas sustentación del terreno, pueden mantenerse sin sufrir daño alguno si no se produce una acción mecánica de materiales más pesados sobre ellas. ...

De hecho, en los trabajos ejecutados por la empresa pública Canal de Isabel II el día 19 de febrero, se realiza la correspondiente cala en acera por medios manuales (sin maquinaria pesada), manipulando lo menos posible la instalación de manera que pueda comprobarse el tipo de rotura y el estado de la zona donde se encuentra. No apareciendo en ningún momento debilidad alguna en la estructura de la acera, ni observando socavón que hiciera sospechar de una rotura prolongada en el tiempo, que sin duda generaría importantísimos y visibles daños en la zona, contigua y similar a la de la acometida de gas”.

Y se concluye de forma tajante que: *“Aun habiéndose encontrado la rotura a 2,75 m. del punto, si se hubiera producido un lavado de terreno mínimo, tal como para dejar sin el recubrimiento de tierra de la tubería de gas en esa zona concreta, no pudo existir una acción mecánica suficiente sobre la tubería de polietileno que la hiciera desconectarse de la válvula de la acometida, ya que esto solamente hubiera sucedido si hubiera caído parte del material de hormigón de la losa de la acera, que se encontraba en perfecto estado y sin presentar hundimiento alguno”.*

-Se encuentra igualmente incorporado al procedimiento el informe técnico sobre las causas de la deflagración, desarrollada y dirigida por los funcionarios designados por la Brigada Provincial de Policía Científica –folios 250 al 361-.

Del mismo seleccionamos algunos fragmentos, referidos a la causación de la explosión de gas: *«...posterior al siniestro los investigadores actuantes, una vez que se tiene acceso al registro de la válvula de acometida de gas pueden comprobar cómo discurría una importante cantidad de agua, que cesó tras la reparación de una avería en la misma calle por parte de los empleados de la empresa del Canal de Isabel II.*

Se ha producido un “lavado” del terreno en el lugar en el que se encuentran la válvula de acometida y sus conexiones. Debido a este “lavado”, bien como causa principal o como agravante de la situación, se comprueba el hundimiento del terreno, que ha ejercido una fuerza de desplazamiento sobre las conexiones de la canalización de gas natural en la válvula de acometida hacia el edificio siniestrado.

... Por los datos que se extraen de las diferentes declaraciones, en las que se refiere olor a gas y fallos puntuales en alguna caldera del edificio, varios días antes del siniestro, se considera que esta desconexión de las canalizaciones no pudo ser completa, tal y como se

observa en el momento de la inspección, tratándose más bien parcial y de menor entidad, permitiendo la salida del gas al exterior de la canalización y acumulándose en el espacio creado por el hundimiento del terreno, desde donde el gas se va filtrando al interior del edificio aprovechando las cavidades existentes para la entrada de canalizaciones, como la propia de gas natural y en mayor cantidad por la entrada de la acometida del suministro de electricidad, así como a la vía pública a través del orificio del buzón de la propia acometida.

... Por la sucesión de hechos referidos en las declaraciones prestadas por testigos, tanto del interior del edificio como del exterior, parece extraerse que momentos antes del siniestro, esta fuga de gas en la acometida del suministro debió ampliarse, probablemente con la desconexión completa de la canalización de polietileno de la válvula de acometida, por lo que la salida de gas ya resultaría masiva y la cantidad de gas que asciende a las plantas superiores del edificio ya es importante, explicando la detección de olor a gas en las plantas quinta y sexta, además de la planta baja y vía pública, como refieren algunos testimonios.

...En cuanto al momento de la explosión, mencionar que la mayor acumulación de gas se produce en las plantas quinta y sexta del edificio y en las zonas más próximas al hueco de escalera y del ascensor, donde mayores son los daños ocasionados por la explosión, pero también existente en el resto de plantas en menor cantidad, pudiendo hablar una gran bolsa de gas o más bien la existencia de varias bolsas de gas confinadas en cada una de las plantas».

Por todo ello y como conclusión, sobre la etiología del siniestro, se indica: “Se considera un siniestro producido de forma accidental, debido a la desconexión del tubo de suministro de gas natural de la llave de acometida, debido a un movimiento de terreno en este lugar que ha afectado a la misma”.

Con posterioridad a la incorporación de toda esa documentación e informes, se tuvo por finalizada la instrucción del procedimiento y se concedió trámite de audiencia a la reclamante, a través de su letrada. Consta la oportuna entrega del trámite el día 26 de septiembre de 2022 –folio 723-, al igual que a la aseguradora del Canal de Isabel II, en igual fecha -folio 726-.

El 4 de octubre de 2022, la representación de la reclamante formuló su escrito de conclusiones en el que, tras ratificarse en su escrito inicial, solicita la estimación de su reclamación –folio 733-.

En los folios 735 y 736 consta otra comunicación, vía burofax., apercibiendo de la interposición frente a la aseguradora del Canal de las Diligencias Preliminares oportunas, para preparar una reclamación civil *“dada su negativa a facilitar la póliza del seguro que cubra su responsabilidad civil derivada de los hechos ocurridos, a los efectos de efectuar la correspondiente reclamación y asunción del pago que les pudiera corresponder, con la consecuente suspensión de la prescripción”- sic.-*.

Por último, con fecha 14 de febrero de 2023, se formuló propuesta de resolución por la instructora, en la que se propuso desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por no considerar acreditada la relación causal entre el daño y la intervención del Canal de Isabel II.

TERCERO.- La consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura ha solicitado el dictamen por medio de escrito que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 28 de febrero de 2023, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión en su sesión de 30 de marzo de 2023.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas (en adelante, LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para reclamar en su propio nombre y en el de sus hijos menores, por el fallecimiento de su esposo y padre, que les ha causado un indudable daño moral y no precisa de mayor acreditación, al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). Además, asume la representación de sus hijos menores, de conformidad con las previsiones del artículo 62 del Código Civil.

Asimismo, de conformidad con la línea argumental de la reclamante, se encuentra legitimado pasivamente el Canal de Isabel II, en cuanto entidad titular de la citada de red de suministro y distribución de aguas averiada en las proximidades del lugar y

consecuentemente del servicio público que presta, de conformidad con la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. El Canal de Isabel II está en la actualidad adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, conforme a los decretos 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid y 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

En cuanto al plazo, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, tienen un plazo de prescripción de un año desde la producción del hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso que nos ocupa, la explosión que causó el fallecimiento del esposo de la reclamante se produjo el 20 de enero de 2021 y la reclamación fue interpuesta el 28 de enero de 2022. No obstante, tratándose de un plazo de prescripción, resultó interrumpido por el procedimiento penal previamente tramitado, de conformidad con el artículo 1973 del Código Civil, de aplicación supletoria, que dispone que *“la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor”*.

De esa forma, no hay duda de la formulación en plazo de la reclamación, al haber finalizado el procedimiento penal, con el Auto 804/2021, de 7 de diciembre, de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Madrid, que confirmó en apelación el sobreseimiento y archivo de las actuaciones, previamente acordado por el Juzgado de Instrucción nº 35 de Madrid.

Respecto a la tramitación del procedimiento, se observa que se han emitido diversos informes del departamento supuestamente causante del daño, como exige el artículo 81 de la LPAC, pudiendo considerarse por tal el responsable del Área de Conservación del Sistema Guadarrama.

Además, también constan incorporados otros informes de carácter técnico emitidos en el curso de la instrucción penal, de especial interés para entender el suceso causante del fallecimiento y su eventual relación con la fuga de agua que se detectó el día 19 de enero.

Posteriormente a todo ello, se ha evacuado el trámite de audiencia de la reclamante y de la aseguradora del Canal, de acuerdo con el artículo 82 de la LPAC y, una vez incorporadas las alegaciones finales de la reclamante, se ha redactado la propuesta de resolución con sentido desestimatorio.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- Como es sabido, 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 LRJSP completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial: a) unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

CUARTA.- En este caso no resulta controvertido que los reclamantes han sufrido un daño, resultante del fallecimiento de su esposo y padre, a resultas de haber resultado afectado por el impacto de los materiales y el efecto directo de la explosión de gas ocurrida en la calle nº ... de Madrid, el día 20 de enero de 2021, cuando transitaba por las inmediaciones del lugar.

Sin embargo, en términos generales, no todos los daños sufridos por los administrados determinan la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración pues, como se indicó, para que eso ocurra deben estar ligados por una relación de causa-efecto, directa e inmediata con el servicio público al que se atribuyen y haberse producido en situación tal que, merezca entender que el servicio público no alcanzó el estándar de calidad que le resultara exigible, de conformidad con la normativa aplicable y la conciencia social.

En cuanto a la relación de causalidad ha de destacarse que es doctrina reiterada, tanto de los órganos consultivos como de los tribunales de justicia, el que, partiendo de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la carga de la prueba de los requisitos de la responsabilidad patrimonial corresponde a quien reclama sin perjuicio de las modulaciones que establece dicho precepto. Así pues, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa-efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar que la existencia del accidente y los daños sufridos son consecuencia directa, inmediata y exclusiva del mal estado de la conducción de agua, que se detectó el 19 de febrero de 2021, a la que se atribuye.

Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las posibles causas de exoneración, como pudieran ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

Aplicada la anterior doctrina al presente caso y, en particular referencia al nexo causal, observamos que existe una radical oposición entre el criterio de la reclamante y el de la administración, debiendo valorarse si, como pretende la reclamante, hubiera quedado establecido que la causa que produjo la enorme bolsa/s de gas acumulada/s en el edificio resultó ser una avería de la red de distribución de agua, que hubiera ocasionado la desconexión de la acometida de gas, o no.

Además, deberá valorarse si, en el caso de ser esa la situación, el daño resultaría antijurídico en el sentido de generar la responsabilidad patrimonial que se pretende.

La valoración de la reclamante se atiene a ciertas conclusiones del atestado de la Policía Científica, recogidas también en el Auto de sobreseimiento del procedimiento penal, anteriormente expuestas, y a partir de las mismas considera que, la rotura de la tubería del abastecimiento de agua dependiente del Canal de Isabel II, fue la causa determinante de la desconexión de la acometida de gas que causó la explosión.

Se han incorporado al procedimiento diversos informes elaborados por los servicios técnicos del Canal de Isabel II que contradicen tal posibilidad y, en suma, establecen que la rotura de la conducción no se habría producido con anterioridad a la explosión, o que ese dato no se habría acreditado debidamente y que, en cualquier

caso, no habría tenido entidad suficiente como para causar la desconexión de la válvula de la acometida de gas.

Así, destacamos el informe, de fecha 7 de mayo de 2021, suscrito por el técnico en Peritaciones del Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II que explicó que, los servicios técnicos del Ayuntamiento de Madrid, que se encontraban en el lugar de la explosión continuamente, localizaron una fuga de agua el día 29 de enero de 2021 y avisaron a los servicios técnicos de Canal de Isabel II que, ese mismo día cortó el suministro en el tramo de tubería afectada.

Añade que no fue hasta el día 19 de febrero cuándo se localizó el punto exacto de la avería *“apareciendo un corte en la sección de la tubería, a 2,75 m. en línea con la acometida de gas”*.

Además y siendo ese un dato objetivo y apreciable a simple vista, el informe destaca que, en ningún momento se desplazó o hundió la consistente losa de hormigón y plaqueta de la acera y, a partir de esa evidencia, afirma que *“aunque se generará un lavado del terreno inferior en la zona de tierra, por sí sólo no habría sido suficiente como para provocar una acción mecánica sobre la tubería de gas que produjera el arranque que se cita en el dictamen, ya que, la tubería puede trabajar perfectamente sin la tierra que la recubre. Siendo esta una situación que se da muy habitualmente en averías de las instalaciones de la red pública de abastecimiento de agua, en acometidas que trabajan con normalidad y a mayor presión del fluido que la de gas a la que nos referimos. Sin apenas sustentación del terreno, pueden mantenerse sin sufrir daño alguno, si no se produce una acción mecánica de materiales más pesados sobre ellas”*, considerando que eso sólo podría haber sucedido si hubiera caído parte del hormigón de la losa de la acera, situación que no se produjo

en este caso, pues la misma se encontraba en perfecto estado y sin presentar hundimiento alguno.

En prueba de esa valoración, se apunta de nuevo a un dato objetivo: que en los trabajos ejecutados por la empresa pública Canal de Isabel II el día 19 de febrero, se realizó la correspondiente cala en la acera por medios manuales (sin maquinaria pesada), manipulando lo menos posible la instalación para comprobar el tipo de rotura y el estado de la zona donde se encontraba, y no se observó en ningún momento debilidad alguna en la estructura de la acera, ni socavón que hiciera sospechar de una rotura prolongada en el tiempo, que hubiera causado daños visibles en la zona.

Por todo ello, se concluye de forma tajante que: *“Aun habiéndose encontrado la rotura a 2,75 m. del punto, si se hubiera producido un lavado de terreno mínimo, tal como para dejar sin el recubrimiento de tierra de la tubería de gas en esa zona concreta, no pudo existir una acción mecánica suficiente sobre la tubería de polietileno que la hiciera desconectarse de la válvula de la acometida, ya que esto solamente hubiera sucedido si hubiera caído parte del material de hormigón de la losa de la acera, que se encontraba en perfecto estado y sin presentar hundimiento alguno”*.

Se han aportado, por tanto, solventes criterios técnicos que descartan la concurrencia de una relación precisa, directa y necesaria entre la rotura de la tubería de conducción de agua, titularidad del Canal de Isabel II -que se manifestó el 29 de enero de 2021, determinó la adopción de medidas inmediatas y se emplazó y solucionó exactamente el 19 de febrero- y la desconexión de la válvula de la acometida de gas, que propició la explosión del edificio siniestrado, el día 20 de enero de 2021.

Aceptar la anterior conclusión impide reconocer el nexo causal que la institución de la responsabilidad patrimonial de la

administración reclama, con el rigor que precisa, y no contraviene las afirmaciones del Auto de sobreseimiento penal, que apuntó al “lavado” del terreno, “bien como causa principal o agravante de la situación” y por tanto sin establecer una relación causal determinante y suficiente para fundamentar el reconocimiento de la responsabilidad que se pretende.

Recordemos que el nexo causal entre el servicio público y el daño que demanda esta institución, debe consistir en una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto y sin la intervención de elementos extraños, que pudieran influir.

En este punto debemos reseñar las evidentes diferencias entre el enjuiciamiento propio de la jurisdicción penal y el que se efectúa en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, pues en cada caso se aplican normativas y criterios diferentes y destacar que la administración a la que se reclama en este procedimiento, ha desplegado una diligencia probatoria más que notable para descartar su responsabilidad en la producción del siniestro, rebatiendo con solvencia que la rotura de la tubería existiera desde antes de la explosión de gas, pues es lo cierto que no se detectó la fuga de agua, hasta 9 días después y argumentando que, sea como fuera, no era un mecanismo susceptible de causar la desconexión de la válvula de la acometida de gas.

Así las cosas, según resulta del expediente, a la vista de las incidencias registradas entre los días 20 de diciembre de 2020 y 20 de enero de 2021, no hay constancia de ningún aviso que pudiera hacer sospechar de la existencia de una rotura previa al día de la explosión. Tampoco hay registro histórico de ningún aviso de filtración de agua al sótano de la finca nº ... de la calle y no puede descartarse que la explosión, el derrumbe parcial del edificio o el incendio que presuntamente se declaró en la acometida de gas, hubieran sido

realmente los causantes de los daños en la tubería de Canal que se detectó ocho días después de la explosión.

A mayor abundamiento, dado que no se ha acreditado que existiera ningún desperfecto en la red de suministro de agua en la zona, con anterioridad al día 20 de enero de 2021, ni otros avisos que justificara actuaciones preventivas o revisiones por parte de Canal de Isabel II; si efectivamente existiera desde antes la avería, entraríamos en la esfera operativa de las causas que exoneran de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, al amparo de las previsiones del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el artículo 34.1, *in fine*, de la misma norma que dispone: “...No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Canal de Isabel II, por no haber quedado acreditado el nexo causal entre el servicio público y el daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 30 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 167/23

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid