

Dictamen n.º: **421/24**  
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **04.07.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 4 de julio de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido de oficio por la citada consejería con los titulares del inmueble -vivienda- de la calle ....., de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras del tramo del túnel de la Línea 7B de Metro de Madrid, comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares (RPO 42/22), en el que figuran como interesados Dña. ....., D. .... y Dña. ....

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 11 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 398/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 4 de julio de 2024.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido resultan los siguientes hechos, de interés para la emisión del presente acuerdo que, a continuación, se relacionan:

1.- El contrato de obras *“Infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando de Henares”* fue adjudicado por el ente de derecho público de la Comunidad de Madrid *“MINTRA, Madrid, Infraestructuras del Transporte”*, en septiembre de 2004 a la empresa Dragados, S.A. Dicho tramo pertenece a la línea 7B que transcurre entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares y tiene un total de siete estaciones.

El 25 de abril de 2006 se aprueba el modificado nº1 al *“Proyecto de construcción de la infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando”*. Las obras finalizaron en 2007 y la línea entró en servicio.

2.- Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte) y se estableció en artículo único apartado 2, que el conjunto de bienes, derechos y obligaciones

resultantes de la extinción se integraban en la Dirección General de Infraestructuras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, *“que prestará las funciones que correspondían a dicha entidad”*.

3.- Desde la puesta en funcionamiento del tramo que discurre entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares se detectaron diversas incidencias, tanto en la infraestructura del metro (túnel y pozo de bombeo PK 2+890) como en las edificaciones del exterior, concentrándose la mayor parte en la zona del pozo de ventilación del tramo del túnel ubicado en la calle Rafael Alberti del municipio de San Fernando de Henares, a consecuencia de filtraciones de agua, que provocaron movimientos del terreno y daños a las edificaciones aledañas. Estas incidencias obligaron a la realización de numerosas obras de rehabilitación y consolidación desde prácticamente la puesta en funcionamiento del servicio hasta la actualidad, conllevando en algunos casos como el presente, la demolición de determinados inmuebles.

4.- Con la finalidad de encontrar el origen de las patologías detectadas, DRAGADOS, S.A., como empresa contratista, encargó el informe *“Seguimientos hidrogeológicos en el túnel de la Línea 7 de Metro de Madrid-Tramo III Coslada-San Fernando”*, redactado por GEOCISA en diciembre de 2011.

Este informe apunta que las entradas de agua se producían por filtraciones a través de fisuras y grietas en las paredes del pozo de evacuación, que se había convertido en un pozo de extracción de agua subterránea, en lugar de uno de recepción.

Con la construcción del túnel y posterior drenaje del agua procedente de éste, se produjo la movilización de un flujo de agua subterránea y con él, el inicio de un proceso de disolución del terreno. A

su vez, la entrada progresiva de agua ocasionó la karstificación del terreno, que es un fenómeno producido en suelos de yesos y calizas, que se disuelven por efecto del agua, dando lugar a la aparición de oquedades, rellenas o no, que pueden conllevar a hundimientos bruscos del terreno.

Estos hechos señalaban una conexión hidráulica entre el túnel y el río Jarama, dándose una inversión del flujo subterráneo preexistente, actuando el río como fuente de recarga del sistema kárstico y el pozo de Metro como descarga artificial del mismo.

5.- A la vista de las deficiencias citadas, la Consejería de Transportes e Infraestructuras acordó el inicio de un expediente de exigencia de responsabilidad por vicios ocultos a la empresa contratista Dragados, S.A., que se resolvió por la Orden de 18 de noviembre de 2016 por la que se dispuso declarar a la empresa Dragados, S.A. responsable de los daños derivados de los vicios ocultos detectados en las obras y se le reclamó una cantidad en concepto de indemnización por los perjuicios. Formulado recurso de reposición, este fue desestimado por Orden de 20 de diciembre de 2016.

6.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la empresa contratista contra las anteriores resoluciones (Procedimiento Ordinario 8/2017), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) dictó la Sentencia de 9 de enero de 2019 que anuló las citadas órdenes. Según la citada sentencia:

*“La conclusión no puede ser otra que diseñado el pozo de bombeo como permeable, el agua comenzó a filtrarse por el mismo cuando MINTRA empezó a bombear agua, atrayendo más agua que disolvió el terreno alrededor del pozo y por debajo del túnel, lo que provocó el movimiento del mismo, abriéndose sus juntas al atacar las aguas salinas el mortero del gap y acelerando el proceso de karstificación que se desató, lo cual evidencia que la causa del problema radicó,*

*efectivamente, en el diseño de la permeabilidad del pozo, cuya responsabilidad no puede atribuirse a "Dragados, S.A." sino a MINTRA que supervisó y aprobó el modificado del proyecto que incluía la ejecución del pozo de bombeo como permeable, lo que se reveló como el defecto de proyecto determinante de la inundación del túnel. No cabe imputar "Dragados, S.A." una mala ejecución del túnel, que no solo no ha quedado en modo alguno acreditada, sino además porque en el proyecto de la obra tampoco se recogía la impermeabilización del túnel, de manera que la causa de la ruina producida fue el defecto del proyecto consistente en no tener en cuenta las singularidades del terreno que exigía un pozo impermeable en lugar del que se diseñó y ejecutó conforme al proyecto de la obra".*

El Tribunal Supremo inadmitió el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la citada sentencia por lo que esta devino firme.

7.- Desde la aparición de dichos daños, se efectuaron inspecciones a las viviendas y auscultación y control de los edificios, para realizar un seguimiento constante de la situación. Entre los años 2009 y 2021, se han realizado contratos de emergencia para la estabilización de los terrenos del entorno como consecuencia de los asentamientos y para la impermeabilización del túnel de Metro de la línea 7B. Las diversas actuaciones realizadas en la zona para solucionar estas afecciones en principio parecían haber solucionado el problema.

No obstante, desde mediados de agosto 2018 y hasta octubre de 2019, se incrementaron las quejas de los vecinos, por lo que se procedió a realizar nueva visita a las edificaciones, emitiendo informe la Unidad de Seguimiento y Control del contratista de auscultación y supervisión geotécnica (USAC).

Posteriormente, en enero del año 2020 se elaboró un informe técnico por la UTE Servicios Comunidad de Madrid sobre *“la situación de las edificaciones en el entorno de la línea 7 B de metro y su relación con los movimientos del terreno”* donde se determina que los daños aparecidos en la calle ..... de San Fernando de Henares (según inspecciones realizadas a lo largo del año 2019) podían calificarse de graves en algunas viviendas, siendo muy posible su evolución a muy graves.

8.- Debido a esta situación se contrató a la empresa INES, Ingenieros Consultores, S.L. por procedimiento de emergencia para el servicio de diagnosis y seguimiento geotécnico del terreno en las inmediaciones de la línea 7B de Metro, entidad que emitió una nota técnica el día 7 de diciembre de 2020, en la cual se destacaba que a partir de agosto de 2020 se observaba una aceleración del proceso, al haber nuevos descensos en el entorno del pozo PK 2+890, lo que hacía necesario realizar nuevas actuaciones en las calles Presa y Rafael Alberti, así como en el propio pozo.

Estas actuaciones consistieron fundamentalmente en obras de consolidación del terreno que finalizaron en el mes de abril de 2021, sin haberse observado durante ese período movimientos relevantes de asientos diferenciales, hasta la primera semana del mes de mayo en la que se produjeron nuevos movimientos de asiento en las viviendas.

Dada la existencia de estos nuevos asientos del terreno en torno a las viviendas tras las obras de consolidación, se procede a buscar el origen, detectándose una anomalía en el entorno del cruce de las calles de la Presa y Rafael Alberti, donde se ubica el pozo PK 2+890, por lo que se insta al Canal de Isabel II a su revisión, como responsable del mantenimiento de la infraestructura y del alcantarillado municipal, comprobándose que el pozo de registro, el PK 2+890, perteneciente a la

red general, se encontraba averiado y su fondo horadado, produciendo pérdidas de agua.

El Canal de Isabel II realiza unos primeros trabajos de reparación del pozo y del colector municipal en mayo y junio de 2021 y posteriormente efectúa el desvío definitivo del agua bombeada desde el pozo reparado a un nuevo colector (en la calle Francisco Sabatini) que acomete al colector principal (en la calle Ventura de Argumosa).

Con la aparición de los nuevos asientos diferenciales, la situación de los daños en las viviendas situadas en el entorno del pozo PK 2+890 se agravan, siendo necesario encargar por procedimiento de emergencia a través de la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 26 de julio de 2021, los trabajos de rehabilitación estructural del edificio sito en la calle de la Presa número 33 y de refuerzo estructural y reparación de elementos asociados del edificio sito en las calles de la Presa número 4 y Rafael Alberti 1 y 3, ampliada el 14 de septiembre de 2021 para incluir el realojo de los vecinos de los inmuebles afectados.

Tras el estudio de las patologías detectadas y ante la imposibilidad de rehabilitar los edificios afectados, la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación insta del Ayuntamiento de San Fernando de Henares la declaración de ruina legal urbanística de los inmuebles situados en las calles de la Presa 4 y Rafael Alberti números 1 y 3, lo que se produce mediante Decreto 645/22 de 6 de abril de 2022, siendo el daño, por tanto, irreversible, ordenando la demolición de las viviendas.

9.- Así, mediante Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 7 de abril de 2022, segunda modificación y ampliación de la Orden de 26 de julio de 2021, se procede a ordenar la demolición de los edificios afectados y a garantizar el realojo de los

vecinos hasta la conclusión de las obras de demolición, con fecha de finalización el 20 de septiembre de 2022.

10.- El 13 de abril de 2022, se formuló consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid sobre si cabría prorrogar la cobertura económica de los gastos que estaban siendo sufragados una vez finalizados los encargos de emergencia y si sería viable abonarlos como anticipo de las futuras indemnizaciones.

El informe de 27 de abril de 2022 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, indicó que, extinguida la vigencia del encargo a TRAGSA, no era posible seguir asumiendo los gastos de realojo de las familias afectadas al amparo del mismo y que la regulación legal del procedimiento de responsabilidad patrimonial no contempla la posibilidad de realizar abonos a cuenta de futuras indemnizaciones, sin perjuicio de la posibilidad de terminación convencional de los procedimientos, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 39/2015 y de dar respuesta a la subsistencia de la necesidad de realojo de los afectados en viviendas del Parque de Viviendas de Emergencia Social de la Agencia de Vivienda Social, o a través de la concesión directa de subvenciones al amparo del artículo 4.5.c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Con fecha 3 de mayo de 2022 el Ayuntamiento de San Fernando de Henares da conformidad a la solicitud de demolición del edificio sito en la calle de la Presa 4 y en la calle Rafael Alberti 1 y 3, de acuerdo con el proyecto presentado a tal fin.

Adicionalmente, el 2 de septiembre de 2022, se efectuó consulta a la Abogacía General de la Comunidad sobre cuestiones de orden técnico, referidas a los procedimientos que de responsabilidad patrimonial que se estaban tramitando.

El informe de 9 de septiembre explicó que el artículo 86.1 de la LPAC, permite la adopción de acuerdos no finalizadores del procedimiento administrativo, con carácter previo a la resolución que le ponga fin y que, caso de producirse, tales acuerdos no finalizadores del procedimiento no deberían ser sometidos al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, que sólo emite dictamen, en su caso, una vez redactada la propuesta de resolución finalizadora del procedimiento o del acuerdo de terminación convencional.

**TERCERO.-** Con fecha 18 de febrero de 2022 la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo solicita, mediante petición razonada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, el inicio de aquellos procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en los daños derivados de las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid, en el tramo comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares.

La Orden de 21 de febrero de 2022 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras acordó el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid.

La orden de inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, después de efectuar una relación de los hechos, contiene unos fundamentos de derecho, entre los cuales hay que destacar el quinto, que individualiza los inmuebles afectados: calle de la Presa, números 4, 17, 19, 21, 23, 25, 27, 29 y 31 y 33; calle Rafael Alberti, números 1 y 3; calle Pablo Olavide, números 9 y 11; calle Ventura Argumosa, número 20 (F y G) y calle Nazario Calonge, número 5, *“sin perjuicio de la posibilidad de incluir nuevos inmuebles afectados en el caso de que se dieran las circunstancias y requisitos legales para ello”*.

En su fundamento de derecho sexto determina quiénes tienen la condición de interesados en los procedimientos que enumera:

*“- Las personas físicas o jurídicas titulares de los bienes inmuebles citados.*

*- Las personas físicas ocupantes de las viviendas situadas en los edificios citados.*

*- Las personas físicas o jurídicas titulares de actividades económicas desempeñadas en los edificios citados.*

*- Cualesquiera otros que acrediten ostentar un derecho o interés legítimo, o bien que ello se deduzca de la tramitación del correspondiente procedimiento”.*

Finalmente, en el fundamento jurídico séptimo se establece lo siguiente:

*“Estos procedimientos de responsabilidad patrimonial se inician sin perjuicio de la posible intervención de otros agentes en la producción del daño cuyas responsabilidades se determinarán en la tramitación de los expedientes y respecto a los cuales la Consejería de Transportes e Infraestructuras se reserva las acciones legales necesarias para exigir y resarcir los perjuicios que les sean imputables”.*

La Orden de 21 de febrero de 2022 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 7 de marzo de 2022, *“sin perjuicio de su notificación individual a los interesados”.*

Asimismo, con fecha 30 de marzo de 2022, se notificó a la primera de las personas interesadas identificados en el encabezamiento del presente dictamen (RPO 42/22), en su condición de titular de la

vivienda a que se refiere el presente dictamen, escrito en el que se le requería para que aportara documentación acreditativa de su identidad; relación de los daños producidos en sus bienes y derechos; documentación acreditativa de la titularidad de los bienes y derechos afectados; cuantificación del daño producido y su justificación; en caso de haber percibido cualquier prestación por parte de alguna Administración Pública por el objeto de la reclamación, señalar su importe, el concepto y la Administración otorgante; en caso de haber presentado alguna reclamación por responsabilidad en vía civil o administrativas por los mismos hechos, informar sobre la misma y, finalmente, cualquier otra documentación que se considerara adecuada.

El día 5 de abril de 2022, la interesada primeramente citada en el encabezamiento de este dictamen, presentó escrito, en calidad de afectada por la Línea 7B San Fernando de Henares, solicitando la ampliación del plazo concedido por la Administración, por la dificultad de obtener y elaborar los documentos requeridos por la Administración.

Por Resolución de 25 de marzo de 2022 (sic) del Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, se accedió a la ampliación solicitada, notificándose el día 17 de abril de 2022.

El día 18 de abril de 2022, el representante de los afectados presentó escrito en nombre de la afectada en este procedimiento, insistiendo en la imposibilidad de aportar documentación que acreditara el perjuicio y los daños ocasionados. Se manifestaba igualmente que para articular dicha valoración económica de los daños habían solicitado, a través de la Asociación de Afectados de Metro Calles Rafael Alberti y Presa, de San Fernando de Henares, (en adelante, la asociación de afectados) un informe pericial y una tasación oficial del inmueble y que, ante el elevado número de afectados y el escaso margen

de tiempo concedido por la Administración, no era posible aportar tal documentación en ese momento.

Solicitaban además que, el instructor del procedimiento acordara la apertura de la fase de prueba en la que, además de aportar los documentos mencionados, proponían la declaración de los profesionales encargados de la elaboración de dichos informes. Finalmente consideraban que, se había producido un innegable daño moral por la pérdida de la vivienda, los muebles y enseres contenidos en ella, *“así como las pertenencias y recuerdos atesorados durante toda una vida y que hacían de dicho inmueble un hogar”* y afirmaban que, el evidente perjuicio moral se había materializado *“en muchos casos”* en un daño psicológico.

En el referido escrito se propone como prueba, además de la documental pública y privada que adjunta, los informes obrantes en el expediente, la documentación que se haya presentado ante el Ayuntamiento de San Fernando de Henares en relación con los daños; la testifical del alcalde y del coordinador de Urbanismo del citado municipio, la testifical de dos peritos, el primero en calidad de firmante del informe encargado al Instituto de Valoraciones, S.A., para determinar el valor de tasación del inmueble, así como la pericial de un arquitecto de San Fernando de Henares con gran experiencia y conocedor de la tipología de los inmuebles y de la evolución del mercado inmobiliarios.

Se adjuntó a dicho escrito el contrato de arrendamiento de servicios para la valoración del inmueble afectado por la consultora “Instituto de Valoraciones, S.A.” y la correspondiente hoja de encargo; nota simple del Registro de la Propiedad de la vivienda afectada, de la que resulta que el inmueble fue adquirido en propiedad por la interesada, su DNI y copia de una póliza de seguro del hogar.

Como resultado de otros expedientes tramitados, fue formulada consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con las siguientes cuestiones:

1.- La posibilidad de prorrogar la cobertura económica de los gastos que se estaban sufragando en ese momento por la Comunidad de Madrid una vez finalizados los encargos de emergencia.

2.- Si sería viable la opción de abonar tales gastos como anticipo de las futuras indemnizaciones derivadas de los expedientes de responsabilidad patrimonial en tramitación.

3.- En caso de no que resultase posible esa vía, si habría alguna otra fórmula jurídica que pudiera amparar el mantenimiento de estos gastos.

La Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitió su informe el 27 de abril de 2022, manifestando que, extinguida la vigencia del encargo a TRAGSA, no cabía seguir asumiendo los gastos de realojo de las familias afectadas al amparo del mismo. Asimismo, se señalaba que la regulación legal del procedimiento de responsabilidad patrimonial no contempla la posibilidad de realizar abonos a cuenta de futuras indemnizaciones, sin perjuicio de tomar en consideración la posibilidad de terminación convencional de los procedimientos, de conformidad con el artículo 86 de la LPAC.

El día 5 de julio de 2022, fue requerida la interesada para que aportara nueva documentación al procedimiento, consistente en aquella que acreditara la adquisición de la titularidad y/u otros derechos sobre el bien (titulares actuales del bien/derechos y su justificación); en caso de existir carga sobre el bien, indicar cuál, y de ser esta constitutiva de garantía hipotecaria, adjuntar certificado en el que se determine el capital y los intereses pendientes de amortizar; copia del recibo del

Impuesto sobre Bienes Inmuebles emitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares sobre el inmueble o certificación catastral emitida por la Dirección General del Catastro, donde figuren entre otros, referencia, uso y valor catastral del inmueble en cuestión; certificado de empadronamiento donde figuren las personas que residían en el inmueble a que se refiere el presente dictamen, en el momento del desalojo; cuantificación económica del daño producido y su justificación y finalmente, declaración de no haber percibido compensación por el objeto de la reclamación por alguna compañía aseguradora, o entidad privada, con indicación del importe, concepto y Administración otorgante.

Con fecha 1 de agosto de 2022, la Asociación Afectados Metro Rafael Alberti y Presa San Fernando de Henares presentó escrito con el que adjuntaba un certificado de tasación de diversas viviendas y trasteros, entre otras, la de la vivienda de los interesados, estableciendo una valoración conjunta por importe de 2.326.191,42€. Además, se aporta la tasación efectuada por un arquitecto.

Asimismo, el día 6 de septiembre de 2022, el representante de la reclamante presentó escrito en el que valoraba los daños sufridos en 291.351,21 €, cantidad resultante de la suma de 230.351,21 € por el valor de la vivienda, 1.000 € por las mejoras y 60.000 € por el daño moral sufrido por los ocupantes adultos de la vivienda siniestrada (30.000 €, cada uno).

Junto a ese escrito de alegaciones, se adjuntaba la escritura pública de compraventa de la vivienda por la reclamante; nota simple de su inscripción en el registro de la propiedad; recibo del pago del IBI por la propietaria; el volante de empadronamiento de la reclamante en el inmueble, como única residente en el mismo, la escritura pública de constitución de préstamo hipotecario en favor de la adquirente del inmueble, como prestataria e hipotecante; el DNI de la propietaria del

inmueble siniestrado y el de su pareja, resultando que el inmueble al que se refiere este expediente sólo parece domicilio en el DNI de la propietaria, mientras que en el de su pareja -expedido el 28 de julio de 2021-, aparece como domicilio otro, sito en la calle Quintana, nº 2, de Madrid.

Por otra parte, con fecha 1 de septiembre de 2022, se había formulado nueva consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con la posibilidad, en el marco de la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, de efectuar acuerdos con los interesados, que no tengan naturaleza de finalizadores del procedimiento, por una duración determinada y solo en referencia al concepto susceptible de indemnización por alojamiento, al ser un gasto en el que incurren los damnificados como consecuencia de los derribos de sus viviendas y con independencia de la resolución final del procedimiento. Además, se cuestionaba en la petición de informe si, en el caso de que fuera posible llevar a cabo el acuerdo parcial referido anteriormente, por una duración determinada y cuyo importe no superaría 15.000 euros, sería preceptiva la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

En informe de 9 de septiembre de 2022, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid concluye que *“...el artículo 86.1 de la Ley 39/2015, resulta de aplicación a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, pudiendo, conforme al mismo, adoptar acuerdos no finalizadores del procedimiento administrativo, con carácter previo a la resolución que le ponga fin....Los eventuales acuerdos no finalizadores del procedimiento que pudieran adoptarse no deben ser sometidos a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, pues dicho órgano consultivo solo emite dictamen, en su caso, una vez redactada la propuesta de resolución o de acuerdo de terminación convencional”*.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras resolvió, con fecha 31 de octubre de 2022, la solicitud de prueba formulada con la reclamación, admitiendo la documental y pericial propuestas e inadmitiendo la testifical solicitada, al considerarla innecesaria, por no resultar idónea para la aclaración de los hechos.

Contra la anterior resolución se interpuso recurso de alzada el día 5 de diciembre de 2022, que fue desestimado posteriormente, mediante Orden de 19 de abril de 2023, del consejero de Transportes e Infraestructuras.

Entre tanto, el 28 de octubre de 2022, la instructora requirió nuevamente a la reclamante, interesando la remisión -en caso de existir- de la documentación sobre la carga constituida y si se tratase de una garantía hipotecaria, adjuntar certificado en el que se determinara el capital y los intereses pendientes de amortizar. También se interesaba la copia del recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles emitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares sobre la vivienda e indicación de las ayudas o compensaciones recibidas por el siniestro, si fuera el caso.

El día 14 de noviembre de 2022, el representante de la afectada comunicó los datos de la hipoteca suscrita para financiar la adquisición de la vivienda; aportó el recibo del impuesto de bienes inmuebles de año 2022; así como sendos escritos firmados por la reclamante, en los que declaraba que reside en esa vivienda y que no había recibido compensación alguna por la pérdida del inmueble y otros dos idénticos firmados por su pareja.

Solicitado por el instructor del procedimiento informe a la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, consta incorporado al expediente un informe, de 25 de noviembre de 2022, de un despacho jurídico acerca de los parámetros de cálculo que

deben ser tenidos en cuenta para el pago de las indemnizaciones en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

El día 2 de diciembre de 2022, la Asociación Afectados Metro Rafael Alberti y Presa, de San Fernando de Henares, presentó un escrito para comunicar el cambio de representante al haber causado baja laboral el anterior letrado representante de la asociación.

El 30 de diciembre de 2022, se solicitó informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con la conformidad a Derecho de la compensación por la totalidad del valor de los inmuebles, es decir, incluyendo la cuantificación de las construcciones y la integridad del importe de los suelos, a pesar de que los interesados vayan a mantener la titularidad de los mismos, pues pudiera producirse un enriquecimiento injusto.

Por otro lado, se cuestionaba el órgano consultante la eventual imposibilidad jurídica de incluir en los acuerdos de terminación convencional la transmisión de la titularidad de los inmuebles y/o algún tipo de renuncia de los afectados referente a la propiedad de los suelos o al ejercicio de acciones sobre el dominio de los mismos y, en caso afirmativo, cuál sería la figura jurídica idónea, el procedimiento y el órgano competente.

La Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitió informe fechado el 9 de enero de 2023, refiriendo que, para determinar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por tanto, la indemnización, la valoración del suelo debe realizarse en los términos de los artículos 34 y siguientes del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (RDL 7/2015), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

De igual modo, el informe refiere que la inclusión en la indemnización del valor de tasación calculado en los términos del RDL 7/2015, comprensivo del terreno y la edificación, no comporta, por sí mismo, un enriquecimiento injusto, siempre que ello obedezca a criterios legales de determinación del daño producido en las viviendas, a fin de conseguir la reparación de los mismos que es la función propia del procedimiento de responsabilidad patrimonial, si bien debería excluirse el valor residual si existiese.

Por último, se concluye que unir en un solo procedimiento la responsabilidad patrimonial y la adquisición de la propiedad de unos bienes podría suponer una contravención de la regulación propia de una y otra institución.

Previa su correspondiente solicitud, la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo ha emitido informe con fecha 25 de mayo de 2023, en el que reconoce la existencia de relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y los daños sufridos en las edificaciones de la zona por lo que esta Administración es responsable de los perjuicios, *“con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinará en el expediente correspondiente”*.

El informe valora la vivienda de los interesados, de acuerdo con la tasación efectuada por la entidad valoradora Tinsa, en 185.816,43 €. Señala que, respecto de los muebles y enseres de esta vivienda, se ha procedido al traslado de los mismos a instancia de los propietarios, gestionándose y abonándose con cargo a la Orden de emergencia, los gastos derivados de la vigilancia, de la mudanza y del alquiler de guardamuebles.

La instructora del procedimiento interesó aclaración sobre la diferencia entre la valoración administrativa asignada a este inmueble y la de los afectados y, mediante informe de 27 de abril de 2023, de la

Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación de Infraestructuras, que adjuntaba otro sobre la auditoria de la valoración efectuada por Tinsa, se apuntaba que la razón de la discrepancia se encontraba en que los reclamantes no habían efectuado una adecuada selección de los *comparables* empleados para valorar los inmuebles, y se explicaban los concretos criterios utilizados para la selección de los inmuebles cuyo valor de mercado se había considerado por Tinsa para efectuar su valoración. Además, se indicaban el resto de los elementos tomados en consideración, tales como la ubicación de los inmuebles, el descuento por comercialización y/o negociación de los vendidos en la zona, la antigüedad y dimensiones, el estado de conservación, las mejoras, instalación de aire acondicionado, calefacción, zonas ajardinadas, piscina colectiva y otros aspectos singulares.

El día 27 de julio de 2023, la Administración concedió trámite de audiencia a la interesada, para que formulara las alegaciones y presentara los documentos que estimara pertinentes, con la advertencia de que, en el caso en el que solicitaran los gastos de alojamiento, habría que cuantificarlos y acreditarlos. Asimismo, se le daba traslado de una propuesta de acuerdo de terminación convencional finalizador del procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con el artículo 86.1 y 5 de la LPAC, en la que la Consejería de Transportes e Infraestructuras se comprometía a abonar la cantidad total de 209.423,16 € por la pérdida de la vivienda.

Consta, igualmente, que se ha concedido el trámite de audiencia, con fecha 24 de agosto de 2023 al Canal de Isabel II, al Ayuntamiento de San Fernando de Henares y a la Asociación Afectados Metro Rafael Alberti y Presa, de San Fernando de Henares.

Con fecha 13 de septiembre de 2023, presentó alegaciones la entidad Canal de Isabel II en su condición de interesada y perjudicada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, remitiéndose a los

escritos presentados en anteriores procedimientos tramitados por la consejería, presentados los días 28 de marzo y 17 de julio de 2023.

El día 5 de octubre de 2023, la interesada aportó al procedimiento un contrato de arrendamiento de vivienda, suscrito por ella y su pareja y padre de su hija menor, como arrendatarios, por importe de 950 € mensuales. El contrato tenía una vigencia anual, desde el 1 de octubre de 2023, sin perjuicio de las prórrogas forzosas previstas en la legislación de arrendamientos urbanos.

Mediante resolución de 16 de noviembre de 2023, la instructora interesó la incorporación al procedimiento del apoderamiento conferido al letrado actuante por el otro adulto que se mostraba en algunos de los escritos del expediente como afectado, junto con la propietaria del inmueble siniestrado y de la documentación que acreditara la patria potestad sobre la menor, hija de ambos.

El 17 de noviembre se remitió escrito de la Intervención General con la fiscalización favorable, relativa a un expediente de "Acuerdo parcial del procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de las obras de la línea 7B de Metro de Madrid a los titulares de bienes y derechos relativos al inmueble de la C/ ..... (expediente RPO 42/22 SRAD 69.8/22), por importe total de 4.102,00€.

Por su parte, el 22 de noviembre, la instructora interesó de la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, la emisión de informe sobre las personas (número e identidad, si se conociere) que se encontraban en el inmueble en el momento del desalojo ordenado por Decreto del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, teniendo que abandonar la vivienda y, por tanto, siendo desalojados del mismo, precisando –además– si se les cubrieron los gastos por desalojo a todas estas personas, durante la vigencia de la Orden de Emergencia, que finalizó el 30 de septiembre de 2023,

aclarando si fue en hotel o en vivienda alternativa, con contrato de alquiler gestionado por la entidad encomendada.

El 30 de noviembre de 2023, los adultos antes reseñados, aportaron un poder de representación conferido por ellos en representación de su hija menor, en favor de los letrados intervinientes en este procedimiento, que también les representaban a ellos.

Entre tanto, el día 5 de diciembre de 2023, se suscribió el acuerdo parcial entre la titular del inmueble de la C/ ..... y la administración de la Comunidad de Madrid, acordando el abono a la afectada de 4.102,00 €, en concepto de gastos de alojamiento desde 1 de octubre de 2023 y por el plazo máximo de los cinco meses siguientes.

El subdirector general de Concesiones, Patrimonio y Conservación, emitió el informe solicitado, con fecha 13 de diciembre de 2023. En dicho informe se indicaba que, mediante Orden de Emergencia de 26 de enero de 2022, la Consejería de Transportes e Infraestructuras encargó a TRAGSA las actuaciones de realojamiento de los ocupantes del edificio sito en la calle ....., de San Fernando de Henares y que la citada Orden fue ampliada y modificada por otras posteriores.

Además, se precisaba que, les constaban dos personas desalojadas con motivo de los realojos por la declaración de ruina del inmueble de la C/....., ....., ..... y que, la única identificada era la propietaria de la vivienda, cuya solución habitacional fue tramitada por sus propios medios. Finalmente se adjuntaba detalle del abono de los gastos de realojo, con cargo a la Orden de Emergencia y sus posteriores modificaciones, durante el periodo que abarca desde enero de 2022 hasta agosto de 2023, según el cual se habrían abonado 2.445,24 € por encima de los gastos acreditados, detallándose 26.929,95 € de gastos y 29.375,19 € como importe abonado, cantidad ajustada al importe máximo mensual autorizado a tal fin.

Por su parte, se requirió a la primera interesada mediante oficio de 31 de enero de 2024, la justificación del efectivo empleo de los gastos de alojamiento, que la administración madrileña les había entregado mediante un acuerdo parcial y no finalizador del procedimiento.

Con los datos aportados se formuló una propuesta de resolución, de fecha 6 de febrero de 2024, con sentido estimatorio parcial de la reclamación, exclusivamente en favor de la primera interesada, como titular y residente en la vivienda afectada. En la misma se concluía que, le correspondería una cantidad total que ascendía a 206.464,43€ (185.816,43€ por la ruina del bien inmueble, 20.000,00 € por daño moral y 648,00 € como compensación de los gastos de alojamiento), actualizable conforme al artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, resultando un total de 206.670, 89 €. Además, se proponía desestimar la reclamación de su pareja e hija menor.

El 14 de febrero de 2024, la interesada adjuntó las justificaciones de los pagos efectuados respecto de los gastos de alojamiento, que le habían sido solicitados el 31 de enero.

El 27 de febrero de 2024, se analizó la propuesta por la Intervención delegada coordinadora, interesando la corrección del segundo apellido de la menor, al denotar que no se había recogido correctamente en la propuesta.

El 4 de marzo de 2024, se concedió nuevamente un trámite de audiencia a los interesados, que efectuaron sus alegaciones el día 16 de abril. Las referidas alegaciones se centraron en la aportación de diversos documentos tendentes a intentar acreditar la convivencia en el inmueble de la pareja de la propietaria del inmueble, desde el mes de mayo de 2020. En concreto se adjuntaba una póliza de asistencia familiar integral, donde figura el inmueble como domicilio de toda la unidad familiar y diversas declaraciones responsables de otros vecinos

que afirman la veracidad de ese dato; también se adjuntaban facturas de comercios de la zona realizadas en las fechas del inicio de la convivencia, en mayo de 2020 y varios documentos constatando la recepción de pedidos realizados por la pareja de la propietaria en el inmueble derribado, si bien la dirección del pagador se fijaba en la calle Quintana 2, de Madrid.

El día 1 de junio de 2023, emite informe el Interventor General de la Comunidad de Madrid, que fiscaliza favorablemente la propuesta de estimación parcial de la reclamación, por el importe de la valoración administrativa actualizada.

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, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, cursada a través de la solicitud del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

El presente dictamen ha sido emitido dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC, pues el procedimiento se incoó con posterioridad a su entrada en vigor.

Según se expuso al relatar la secuencia de actuaciones del procedimiento, nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio por la administración, ex. artículo 58 de la LPAC. Concretamente, según consta, se trata de un supuesto que encaja en la situación prevista en el artículo 67.1 de la LPAC que, como categoría particular dentro de ese grupo referido a los procedimientos iniciados de oficio, incluye los iniciados por petición razonada de otros órganos: “... *propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación*”.

Efectivamente, en este caso, con fecha 18 de febrero de 2022 la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo solicitó, mediante petición razonada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, el inicio de aquellos procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en los daños derivados de las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid, en el tramo comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares.

De esa forma, mediante Orden de 21 de febrero de 2022, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras se resolvió iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid. La indicada Orden fue publicada el 7 de marzo de 2022 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, además de comunicarse singularmente a los afectados que constaban identificados.

La comunicación singular de esta orden iniciadora a la interesada a la que se refiere este dictamen, se efectuó el 30 de marzo de 2022, reconociéndole la administración legitimación activa en el procedimiento, por su condición de propietaria de la vivienda identificada en el encabezamiento de este dictamen, al tratarse de uno de los inmuebles afectados por la declaración de ruina subsiguiente a los acontecimientos motivadores de este procedimiento.

A lo largo del procedimiento se ha intentado por la reclamante que, junto a ella, se reconociera la condición de interesado de su pareja y de su hija menor, aunque se ha denegado esa consideración al no resultar acreditada la residencia de la pareja de la propietaria del inmueble siniestrado en ese lugar, en la fecha del desalojo y, en el caso de la menor, haber nacido posteriormente. El análisis de esta cuestión se efectuará posteriormente, con ocasión de la reclamación por daños morales que se reclaman por la pareja de la propietaria del inmueble

La interesada actúa representada por abogado, habiendo presentado copia de la escritura de poder otorgada a favor de varios letrados y procuradores. Se observa que, en ocasiones, se han presentado escritos por la asociación de afectados en nombre de la interesada -y también de su pareja-. No obstante, en los citados escritos el representante de la asociación de afectados dice actuar también en nombre de sus asociados y, además, es alguno de los letrados a cuyo favor los interesados otorgaron su representación por lo que, a pesar de la confusión que generan algunos de los escritos presentados por la asociación de afectados, debe concluirse no existe ningún defecto de representación.

En cuanto al análisis de la legitimación pasiva, recordemos que se plantea una responsabilidad patrimonial derivada de las complicaciones subsiguientes a la parte ejecutada del contrato de obras *“Infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San*

*Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando de Henares*”, que fue adjudicado por MINTRA, en septiembre de 2004 a la empresa “*Dragados, S.A.*” y que la Sentencia de 9 de enero de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) atribuyó las filtraciones de agua causantes de los daños analizados a defectos de proyecto de la obra, no imputables a la mercantil contratista.

Según todo ello, resulta que la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, puesto que, desde la extinción del ente de derecho público “MINTRA, Madrid, Infraestructuras del Transporte”, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, ha asumido la totalidad del contenido de sus bienes, derechos y obligaciones, según dispuso el artículo único, apartado 2, de la norma últimamente citada, que previno que tal contenido patrimonial se integraría en la Dirección General de Infraestructuras de la referida consejería que, en adelante “*prestará las funciones que correspondían a dicha entidad*”.

En cuanto al plazo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (ex artículo 67 de la LPAC), siendo este límite temporal aplicable al supuesto de la iniciación de oficio, según dispone el artículo 65.1 de la LPAC.

En el caso sujeto a examen, con fecha día 7 de octubre de 2021, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares comunicó el Decreto núm. 2102/2021 de 7 de octubre, por el que se declaró el estado o situación legal de ruina urbanística de los inmuebles a que se refiere el presente dictamen, siendo el daño, por tanto, irreversible. Desde ese momento hasta la Orden de 21 de febrero de 2022, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que resolvió iniciar de oficio los

procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran su causa en estas fallidas obras, había pasado menos de un año, por lo que la incoación de este procedimiento se ha producido en plazo.

Respecto a la tramitación del procedimiento, ha de estarse a lo establecido en el artículo 65.2 de la LPAC, en referencia a su tramitación, para los casos de inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, que dispone que *“el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido”*.

Por lo demás, en estos casos, la tramitación del procedimiento debe continuar por sus trámites ordinarios, como ha ocurrido en el supuesto analizado, debiendo desarrollarse la instrucción del procedimiento en su totalidad para permitir establecer si concurren o no los presupuestos normativos de la responsabilidad patrimonial de la administración.

En este caso, se ha solicitado informe del servicio al que se imputa la producción del daño, conforme previene el artículo 81 de la LPAC, habiéndose emitido por la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que se aborda la relación de causalidad y la responsabilidad de esta administración, e incluso, la valoración de la vivienda siniestrada.

Adicionalmente consta en el expediente un informe técnico jurídico, de fecha 25 de noviembre de 2022, encargado por la Consejería de Transportes e Infraestructuras a un despacho privado, acerca de los

parámetros de cálculo que debían ser tenidos en cuenta para efectuar el pago de las indemnizaciones en estos procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Tratándose de unos expedientes que afectan a una pluralidad de afectados se ha tratado de utilizar criterios uniformes de aplicación objetiva para todos ellos, en los que se atiende a si la vivienda siniestrada era, o no, la vivienda habitual, la condición de propietario, arrendatario o titular de derechos reales sobre la misma, valoración de los bienes muebles, valoración del daño moral para los ocupantes de la vivienda y otras circunstancias.

En la tramitación del procedimiento, el instructor se ha pronunciado sobre la prueba propuesta por los interesados acordando inadmitir de manera motivada la prueba testifical dado que no resultaba controvertida la relación de causalidad. Contra el acuerdo de inadmisión se interpuso recurso de alzada el día 5 de diciembre de 2022, respecto al que cabe señalar la tardanza en su resolución, firmada el día 19 de abril de 2023.

Tras la denegación de la prueba, la administración madrileña elaboró una propuesta de terminación convencional, ajustada a las previsiones al efecto de la LPCA que, en su artículo 86.1 determina tal posibilidad, pero que no fue aceptada por la interesada por discrepar sobre los conceptos indemnizables y la valoración propuesta por la Administración.

Además, se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones a los afectados y al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II. En el caso de este último, se ha remitido a los anteriores escritos presentados en otros expedientes tramitados. Además, estos interesados se han presentado expresamente como perjudicados frente a la administración autonómica y han instado la

incoación de singulares procedimientos de responsabilidad patrimonial en los que se analicen sus pedimentos.

Incorporado todo ello al procedimiento y con estricta observancia del principio de audiencia de los afectados, se ha dictado la correspondiente propuesta de resolución.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, requiere la concurrencia de varios 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, alterando, el nexo causal.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

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

Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005) y otras sentencias allí recogidas, *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*. Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16 de marzo de 2016), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad y que, ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico: *“(...) lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta (...). Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”*.

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica

precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. Tampoco procederá si el daño no tiene la consideración de antijurídico, en el sentido de que el administrado no tenga el deber de soportarlo.

Sobre la realidad del daño, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012 (recurso nº 280/2009), consideró que “(...) *la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado*”.

En el caso que nos ocupa, resulta evidente que la propietaria de la vivienda objeto del presente dictamen, de San Fernando de Henares, se han visto privada de las mismas, por la ruina que la ha afectado a consecuencia la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

El nexo causal entre ese daño y la referida intervención del servicio público se aprecia en el informe emitido con fecha 25 de mayo de 2023, por subdirector general de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que indica: “*Los acontecimientos geotécnicos que han provocado los asientos del terreno afectando a las construcciones de la zona, derivan de las obras de construcción de la Línea 7B, todo ello sin perjuicio de la eventual intervención de otros factores como las deficiencias en el mantenimiento de la red de saneamiento municipal gestionada por el Canal de Isabel II desde el 2012 y con anterioridad por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Por ello, existe una relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y los daños sufridos en las edificaciones de*

*la zona, por lo que esta Administración es responsable de los perjuicios, con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinará en el expediente correspondiente”.*

También se deduce la relación de causalidad de la Sentencia de 9 de enero de 2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el Procedimiento Ordinario 8/2017, que ha ganado firmeza, que explicó las causas principales del problema y atribuyó su causación a MINTRA, puesto que fue quien supervisó y aprobó el modificado del proyecto que incluía la ejecución del pozo de bombeo como permeable, *“...ya que en el proyecto de la obra no se recogía la impermeabilización del túnel, de manera que la causa de la ruina producida fue el defecto del proyecto consistente en no tener en cuenta las singularidades del terreno, que exigía un pozo impermeable en lugar del que se diseñó y ejecutó, conforme al proyecto de la obra”.*

Por tanto, con independencia de que hayan podido influir otras causas, que son apuntadas por el responsable de la Dirección General de Infraestructuras, de lo actuado en el expediente que nos ocupa no ofrece dudas que la causa directa de los daños en la vivienda de la interesada ha sido las deficiencias en el proyecto elaborado por la Comunidad de Madrid.

Tampoco ofrece ninguna duda que resulta antijurídica la situación sufrida por la propietaria de la vivienda a que se refiere este dictamen, que se han visto privada de los mismos a consecuencia de las obras referenciadas, no siendo un daño que tenga obligación de soportar.

Concurren pues todos los elementos para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración.

**QUINTA.-** Resta por analizar el importe de la indemnización que deriva de esa responsabilidad, existiendo discrepancias entre la

propuesta y la solicitada por la interesada, tanto en la valoración como en los conceptos indemnizables.

A este respecto, la reparación integral del daño es la finalidad esencial de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, en la medida que el particular ha sufrido una lesión en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que no tiene el deber jurídico de soportar.

Ahora bien, la LRJSP no concreta los bienes y derechos cuya lesión puede ser objeto de indemnización en un procedimiento de responsabilidad patrimonial. Por lo tanto, el primer objetivo será identificar aquellos conceptos que pueden ser indemnizables en este caso.

Respecto de su valoración, el artículo 34.2 de la LRJSP establece que *“la indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social”*.

Por consiguiente, por un lado, existe una remisión a los criterios de valoración establecidos en la normativa que resulte de aplicación, ponderándose las valoraciones predominantes en el mercado (valor de mercado o de sustitución). Por el otro, en los casos de muerte o lesiones corporales se pueden tomar como referencia los criterios de valoración establecidos en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

En relación con la valoración de los daños, consta sobre el particular un cumplido informe elaborado por una consultora a instancias de la administración autonómica, de fecha 25 de noviembre de 2022, incorporado al procedimiento y basado en numerosa jurisprudencia, que cita. En el mismo se indica que, si la lesión provoca la destrucción del inmueble, como es el caso, se aplicará el artículo 34.1.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU), que indica que la valoración de las instalaciones, construcciones y edificaciones se rigen por lo dispuesto en esa ley, cuando tenga por objeto la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y, en concreto, su artículo 35.2 recoge para las edificaciones legales situadas en suelo urbano, que se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el artículo 37.2 y se tendrá en cuenta su antigüedad y estado de conservación, para evitar el enriquecimiento injusto.

Cabe reseñar que esta tasación es la seguida por el órgano instructor para la valoración de los inmuebles de la misma finca y de otras próximas de similares características, que han sido también afectadas por la misma obra pública, y que han sido objeto de otros procedimientos que han concluido con terminación convencional al mostrar los afectados su conformidad con las valoraciones realizadas por la tasadora independiente, dando lugar a nuestros dictámenes 320/23, de 15 de junio; 235/23, de 4 de mayo y 217/23, de 27 de abril, entre otros muchos. Teniendo en cuenta ese hecho, resultaría contrario al principio de igualdad atender en el presente expediente a criterios diferentes de valoración del inmueble, salvo que se hayan apreciado errores en la tasación, lo que no consta haberse producido.

Ante la concurrencia de informes periciales de sentido diverso, la valoración conjunta de la prueba pericial ha de hacerse, según las reglas de la sana crítica, con análisis de la coherencia interna,

argumentación y lógica de las conclusiones a que cada uno de ellos llega.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2016 (rec. 1002/2013) manifiesta *que “las pruebas periciales no acreditan irrefutablemente un hecho, sino que expresan el juicio o convicción del perito con arreglo a los antecedentes que se le han facilitado (...)” y “no existen reglas generales preestablecidas para valorarlas, salvo la vinculación a las reglas de la sana crítica en el marco de la valoración conjunta de los medios probatorios traídos al proceso (...)”*.

De los métodos existentes para efectuar la valoración de una vivienda: comparación, coste o reposición, actualización de rentas y residual los dos informes periciales obrantes en el expediente optan por el método de comparación que, como su nombre indica, compara diferentes muestras encontradas en el mercado que deben ajustarse en la tasación para que sean similares al inmueble objeto de valoración, tratándose del método más objetivo.

En el presente caso, conviene destacar cómo la valoración realizada a instancias del órgano instructor, a diferencia de la contratada por la asociación de afectados, incluye elementos objetivos de especial interés como es el análisis de valores de transmisiones reales obtenidas del Colegio de Registradores de España, de los últimos años que, de manera estadística, establecen una aproximación de valores medios del uso residencial plurifamiliar en esa localidad.

Todo ello nos debe llevar a considerar adecuada la valoración realizada al inmueble por la tasadora independiente contratada al efecto por la consejería.

De otra parte, tampoco se han acreditado las supuestas mejoras reclamadas, por importe de 1.000€.

La valoración de la indemnización por daños morales carece de módulos objetivos, como ha reconocido de forma recurrente esta Comisión Jurídica Asesora, no obstante el informe referenciado destaca que la jurisprudencia ha establecido determinados criterios a tener en cuenta para valorar los daños morales causados por una orden de demolición de viviendas por anulación por sentencia de la licencia de obras otorgada, por ejemplo recogidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 2009, que confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 9 de marzo de 2005, que dispuso que debía diferenciarse si se trataba de primera o segunda vivienda, *“ya que el sufrimiento moral que la pérdida de aquélla acarrea, en cuanto domicilio habitual, único, núcleo de la vida personal y familiar, no es parangonable al que sufre el adquirente de un inmueble destinado al recreo, ocio y esparcimiento durante períodos más o menos largos de tiempo pero que no constituye su domicilio habitual...”* y en todo caso exige la residencia en la vivienda del indemnizado por este concepto. Además, señaló que el cálculo de los daños morales puede realizarse por grupos de propietarios, cuando se trata de una situación generalizada que afecta a un colectivo muy determinado de personas, cuyos padecimientos tienen un origen idéntico y, por lo tanto, cabe prever que las reacciones psicológicas ante el mismo sean, si no idénticas, sí muy similares.

En el caso que analizamos, la vivienda siniestrada era la vivienda habitual de su propietaria, según figura en el volante de empadronamiento incorporado al expediente.

Frente a ese dato concluyente, en el presente expediente se ha venido interesando el reconocimiento de un daño moral de 60.000€, alegando que residían en ese lugar –además de su titular- la pareja de

la propietaria y solicitando 30.000€ para cada uno de esas personas por este concepto. También se alude a los supuestos daños morales de la hija de ambos, aunque no se concreta la cantidad solicitada para ella.

Sea como fuera, sobre la valoración de los daños morales por persona, no se ha motivado la base de cálculo que justifica tal petición, ni se ha aportado documentación que la sustente, resultando superior a la reconocida a otras víctimas de daños similares por causa de la ruina de inmuebles cercanos y, en cuanto a la pareja de la propietaria, no ha quedado acreditada su residencia habitual en la vivienda afectada, siendo este requisito indispensable según la jurisprudencia para determinar la existencia de daño moral en supuestos análogos al que nos ocupa.

Dicha conclusión resulta de diversos datos, que enumera la propuesta de resolución. A saber:

-El volante de empadronamiento del Ayuntamiento de San Fernando de Henares de 7 de julio de 2022, según el cual sólo residía en la vivienda afectada su propietaria, de capital importancia en este asunto.

-La copia del DNI de la pareja de la propietaria, expedido el 28 de julio de 2021- apenas seis meses después de la ruina del inmueble- en el que consta como domicilio otro lugar.

-La constancia de esa misma dirección, en el poder notarial conferido por la pareja de la propietaria, respecto de los letrados de la asociación de afectados, aportado en este expediente; así como en la certificación literal de inscripción de nacimiento de la menor, hija de ambos.

-La indicación en el informe de 26 de noviembre de 2023, elaborado por la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo, de que les constan dos personas desalojadas con motivo de la declaración de ruina de este inmueble y de que ellas, la única identificada fue la propietaria del inmueble. También se precisó en ese informe que, la propia interesada gestionó desde el momento su solución habitacional, en otro lugar.

Según indica la propuesta de resolución, entre enero de 2022 y septiembre de 2023, esa solución habitacional determinó el pago de una renta en concepto de alquiler de vivienda, precisamente a su pareja -el que se presenta como el otro interesado y pretende daños morales-, resultando esas cantidades cubierta por la administración madrileña, por importe de 21.529,26 € y siendo la vivienda alquilada la que aparece reflejada en el DNI de la pareja de la reclamante.

Se observa que la acreditación de este último dato no consta incorporada al procedimiento, cuestión que deberá solventarse, adicionando la justificación documental correspondiente, extrayéndola del expediente tramitado para efectuar el pago de esa cantidad.

Todos esos datos no se consideran adecuadamente contradichos por los interesados, que aportan documentos alusivos a consumos esporádicos, a la contratación de un seguro de ámbito personal o a las declaraciones juradas de otros miembros de la asociación de afectados a la que pertenecen y de ellos mismos, que, además aportan fechas distintas entre sí.

Con relación a la menor, no se considera procedente reconocer la existencia de daño moral alguno por esta causa, dado que nació con posterioridad (17 de febrero de 2023) al desalojo y declaración de ruina del inmueble.

A la vista de todo lo expuesto, se hace presente que, se ha motivado en la propuesta la valoración de los daños y se han tenido en consideración las circunstancias concretas de los afectados, por lo que a criterio de este órgano consultivo la cuantía indemnizatoria resulta adecuada, debiendo actualizarse al momento de su reconocimiento conforme al artículo 34.3 de la LRJSP.

Restan por analizar otros posibles conceptos indemnizables, que no se tienen en cuenta por el órgano instructor y se reclaman por la interesada para elevar el importe de la indemnización del inmueble de su propiedad.

Así, se pretende también una valoración que incrementa el valor del bien por pérdida de disponibilidad del inmueble. Alega que se ha visto privada del uso ordinario para sí y para su familia (lo que no es el caso, pues no constituye el domicilio habitual de la propietaria), o bien de su legítima explotación en el mercado, en virtud de las facultades dominicales que la ley les otorga, privación que, en su opinión, debiera ser resarcida con el valor equivalente al precio del arrendamiento de esos inmuebles en condiciones de mercado.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por la pérdida de un bien se compensa al titular por la privación de su derecho de propiedad lo que incluye todas las facultades dominicales derivadas del mismo, por lo que no cabe que por la misma causa se indemnice doblemente. La pérdida del inmueble conlleva la falta de disponibilidad del mismo.

También se reclama un lucro cesante que en absoluto se concreta. En este sentido, debe recordarse doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en cuanto a la acreditación del lucro cesante (dictámenes 274/18, de 14 de junio; 339/19, de 12 de septiembre y 52/20, de 13 de febrero) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo:

Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a «*la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas*». De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo 6 de abril de 2016 (recurso de casación 2611/2014) que dice que el reconocimiento del lucro cesante requiere «*una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, siendo de significar al respecto que reiterada jurisprudencia de esta Sala advierte de la necesidad de que se aprecie de modo prudente y restrictivo, sin que pueda confundirse con una mera posibilidad de obtener beneficio o, lo que lo mismo, con meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas (Sentencia de 22 de febrero de 2006 -recurso de casación 1761/2002-)*».

En el presente caso, no ha quedado demostrada la existencia de dicha pérdida de ingresos porque la pérdida de un bien inmueble, que era la residencia de la interesada, por lo que no cabe que sea resarcida de forma diferente a la que determina la ley y que se ha expuesto anteriormente, es decir por el método de comparación y como un único concepto.

En relación a la alegación realizada por la representación de la asociación de afectados de los gastos inherentes a la compra de otra vivienda, que también se interesan, no constituyen daños reales y efectivos. En efecto, será la perjudicada la que libremente puede decidir y disponer de la indemnización que se reconozca por la pérdida de vivienda, sin que ello tenga que implicar la adquisición de otra nueva ni de un valor determinado.

Otro concepto que se reclama son los impactos fiscales que la indemnización conlleve, sin que tampoco se haga ninguna concreción al respecto. En todo caso, cabe recordar que el artículo 7 d) de la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, declara exentas las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad por daños personales, entre los que podrían encontrarse los daños morales; respecto a la indemnización por daños materiales solo estaría sujeta si conlleva una ganancia patrimonial que, de producirse, es obvio que resultaría carente de sentido que se intente trasladar como indemnizable al no implicar ninguna pérdida o perjuicio.

Por último, se solicitan los gastos asumidos por la asociación de afectados. Gastos que nuevamente no se concretan y que en ningún caso son susceptibles de ser indemnizados. En efecto, cabe recordar que el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial no requiere la intervención de abogados ni de ningún otro profesional, dándose además la especial circunstancia en el procedimiento concreto que nos ocupa de que se ha iniciado de oficio por la propia administración y se ha recabado una pericial independiente para una adecuada valoración de los daños. Por tanto, cualquier gasto superfluo tendría carácter voluntario y no es susceptible de ser indemnizado.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede reconocer la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por la pérdida de la vivienda citada en el encabezamiento de

este dictamen, de San Fernando de Henares, e indemnizar por todos los conceptos con la cantidad de 206.464,43 €, correspondiendo 185.816,43 € por el bien inmueble, 20.000,00 € por daño moral y 648,00 € por compensación de gastos de alojamiento, cantidades que corresponden a su propietaria, como titular y única residente acreditada en la vivienda afectada y que, deberán actualizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP, a la fecha de la resolución que ponga fin al procedimiento.

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 4 de julio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 421/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid