

Dictamen n^o: **219/08**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.12.08**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2008, en relación con la solicitud formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, acerca de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por A. E. G. y M. C. E., en la que solicitan indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por las obras de prolongación de la línea 1 del Metro de Madrid, en el edificio situado en la C/ A n^o aaa, de la Villa de Vallecas, de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de noviembre de 2008 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras el 3 de octubre pasado, acerca de la reclamación de responsabilidad patrimonial deducida contra la Comunidad de Madrid por A. E. G. y M. C. E., en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos en el edificio de su propiedad sito en la C/ A n^o aaa, de la Villa de Vallecas, de Madrid, a causa de las obras de prolongación de la línea 1 del Metro.

El día señalado se procedió a dar de entrada a dicha solicitud, asignándosele el número de registro 266/08, y comenzando en dicha fecha el plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el

artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Su ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección I, cuyo Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2008.

SEGUNDO.- Por la Consejería de Transportes e Infraestructuras se ha remitido el expediente completo, del cual se extraen los siguientes hechos que se consideran relevantes para la emisión del dictamen:

1.- El día 24 de julio de 2002, se presenta por M. S. G. y M. C. E. reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida contra la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (documento nº 1 del expediente), por los daños incluyendo en el “*Suplico*” las siguientes peticiones: 1ª Que se la Consejería realice las obras de rehabilitación y reparación íntegra de los daños funcionales y estructurales del edificio sito en la C/ A, nº aaa de Madrid; 2ª Que se les indemnice en concepto de daños por gastos incurridos como consecuencia del siniestro en la cantidad de 2.384.212 pesetas; 3ª Que satisfaga a las reclamantes en concepto de indemnización por daños y perjuicios por pérdida de alquileres, a razón de 161.307 pesetas mensuales, desde junio de 1998 hasta el momento en que se termine la reparación íntegra del inmueble, ampliándose dicha cantidad en el IVA que en cada momento resulte aplicable.

2.- A resultas de la presentación de dicha reclamación, se incoa expediente de responsabilidad patrimonial por la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 29 de julio de 2002, solicitándose informe de la Dirección de las Obras de ampliación de la línea 1 del Metro (documento nº 2). Por la misma, se evacua el informe solicitado, a los efectos del

artículo 10 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP), en el sentido de que: *“los desperfectos ocasionados (en el edificio situado en la C/A n° aaa de Madrid) no tienen relación alguna con la obra de prolongación de la línea 1 del Metro (...). En cualquier caso, al estar incluido el edificio en cuestión dentro del Convenio firmado entre la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y representantes vecinales para la rehabilitación de varios inmuebles del distrito de Vallecas, cualquier consulta sobre el mismo asunto debe ser enviada al IVIMA, organismo responsable de su ejecución”* (documento n° 3).

3.- A los efectos de la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial, se emite igualmente informe por parte del Jefe del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, fechado el 28 de noviembre de 2002 (figura unido como documento n° 4). En dicho informe, se argumenta que la reclamación de responsabilidad patrimonial se funda en la supuesta relación de causa a efecto entre los desperfectos y daños sufridos en el edificio y las obras de prolongación de la línea 1 del Metro, sin que dicha relación de causalidad quede acreditada en ningún momento. No se puede esgrimir, a estos efectos, el Acuerdo firmado el 8 de febrero de 1999 entre el Ayuntamiento de Madrid (Junta Municipal del Distrito de Vallecas), la Comunidad de Madrid y los representantes de los vecinos de una serie de edificios, en virtud del cual la Consejería de Transportes asumía la rehabilitación y reparación íntegra de los daños funcionales y estructurales de los edificios relacionados en el Anexo, entre los cuales se encontraba el edificio de la C/ A, n° aaa.

4.- El día 27 de marzo de 2003 (documento n° 7), se presenta escrito por las reclamantes, acompañando comunicación del Área de Gobierno de

Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras (Servicio de Control de la Edificación, Departamento de Intervención en la Edificación) de 13 de marzo de 2003, por virtud de la cual se ordena la demolición del edificio, con propuesta de ejecución sustitutoria a cargo de la empresa B, en el plazo de cinco días. En el escrito dirigido a la Consejería, se da cuenta de que ya se han iniciado las obras tendentes a la demolición con fecha 20 de marzo de 2003, estando previsto un plazo total para la ejecución de las mismas de 15 días.

5- El día 24 de abril de 2003 se concede trámite de audiencia a las reclamantes (documento nº 5), evacuando escrito de alegaciones el 8 de mayo siguiente (documento nº 6), en el que se propone como prueba que se oficie a la Junta Municipal de la Villa de Vallecas, a efectos de que por su Secretario General, se exponga *“si en las reuniones previas a la firma del Convenio de 8 de febrero de 1999, que se celebraron en esa Junta municipal, se señaló por todas las partes presentes que la causa de los desperfectos de los 123 edificios cuya reparación asumió la Comunidad de Madrid, fueron las obras de construcción de la línea 1 del Metro”*.

6.- Figura incorporado al expediente como documento nº 9 el informe elaborado por MINTRA, a cargo del Dr. Ingeniero de Caminos C. O. M., Catedrático de Ingeniería del Terreno de la Universidad de La Coruña, en el que se recogen, tras el estudio llevado a cabo en el edificio en cuestión, las siguientes conclusiones: *“...los daños en el inmueble han sido producidos por una conjunción de causas:*

- a) Excavaciones de sótanos “ilegales” en edificio contiguo.*
- b) Presencia de huecos en el terreno bajo el inmueble en cuestión, lo que siempre añade una deformabilidad adicional a la prevista en proyecto, deformabilidad que va aumentando con el tiempo, al continuar la disolución que ha dado lugar a los huecos.*

Por lo que consideramos que la repercusión de la obra del Metro no habría sido apreciable”.

De dicho informe se da traslado a las reclamantes en fecha 12 de julio de 2007, presentando escrito de alegaciones el 26 de julio siguiente (documento nº 11), en el que contestan, sobre la base del informe pericial encargado al Dr. Ingeniero de Caminos S. O. R., las afirmaciones vertidas en el informe encargado por MINTRA, reiterando su pretensión indemnizatoria.

7.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1.3 del RPRP, se da vista del expediente a las empresas C y D, que concurrieron en U. T. E. y resultaron adjudicatarias del concurso para la ejecución de las obras de prolongación de la línea 1 del Metro de Madrid (documento nº 12 y 13), sin que conste que por las mismas se haya formulado alegaciones.

8.- Como documento nº 15, se adjunta el informe elaborado desde el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) y documentación aneja (con fecha de registro de salida 8 de febrero de 2008). En dicho informe, se da cuenta de que por Resolución del Consejo de Gobierno de 15 de abril de 1999, se aprobó el Programa de Actuación para la Rehabilitación y reparación íntegra de los daños estructurales y funcionales de edificios en el Distrito Municipal de Vallecas Villa, encargando al IVIMA la adjudicación del contrato para la redacción del Proyecto de Ejecución de Obra, así como los contratos de Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud.

Ante el riesgo grave que el fallo de alguno de los edificios pudiera suponer para los vecinos, por la Dirección Gerencia del IVIMA se autorizó mediante Resolución 786/66, de 7 de mayo de 1999, el inicio de las reparaciones con tramitación de emergencia, adjudicando a la UTE formada por las empresas C y D y a la empresa E, la ejecución de la obra y

la Dirección Facultativa y Coordinación de Seguridad y Salud, respectivamente.

Entre los documentos que aporta el IVIMA, figura el certificado final de obra expedido por la empresa E el 19 de noviembre de 1999 en que se recogen las siguientes conclusiones en la Memoria relativa al edificio sito en la C/ A, nº aaa: *“Sobre la base de los movimientos obtenidos, continuación de un proceso continuado a lo largo del tiempo cuyo origen temporal es imposible de precisar, es evidente que esta situación se continuará agravando al marcar una clara tendencia en descenso. Del mismo modo, la situación actual del edificio descrita en el Informe Estructural incluido en el presente documento, muestra múltiples y graves patologías con un estado ruinoso, siendo inviable su rehabilitación. Por dichos motivos, se debe proceder a la demolición del edificio”* (folio 58 del informe).

Como hecho relevante, se consigna en el informe que: *“con fecha 20 de febrero de 2006, se ha emitido informe por la Dirección General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, con propuesta de actuación en ejecución sustitutoria consistente en la demolición de la finca nº aaa de la calle A, declarada en estado de ruina por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 21 de marzo de 2002”*.

9.- De dicho informe del IVIMA, se da vista a las reclamantes, quienes presentan escrito de alegaciones en 28 de febrero de 2008, rebatiendo las conclusiones del informe anterior, y reiterando su pretensión indemnizatoria (documento nº 17).

10.- Por el Subdirector General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras en fecha 24 de septiembre de 2008, se formula propuesta de resolución (documento nº 22), en el sentido de desestimar la reclamación

indemnizatoria presentada, en atención a que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños y perjuicios sufridos; y, secundariamente, aun cuando se hubiera acreditado dicha relación causal, en ningún caso los daños serían imputables a la Administración, dada la interposición de una contratista –la UTE formada por C y D que debe responder frente a terceros de los daños derivados de la ejecución de la actuación material.

Dicha propuesta de resolución es informada favorablemente el 24 de septiembre de este año (documento nº 23), por el Secretario General Técnico de la Consejería, considerando que: *“la confluencia de los elementos, factores y circunstancias anteriores (reflejados en el informe) fue la causante de los daños desencadenados en el edificio de c/A, nº aaa, que dieron lugar a su ruina y posterior demolición, sin que se haya llegado a demostrar la incidencia de las obras de ampliación del Metro”*.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

En el caso presente, las reclamantes solicitan que por la Consejería de Transportes e Infraestructuras se proceda a la rehabilitación íntegra de los daños funcionales y estructurales del edificio, así como que se les indemnice por los daños y perjuicios supuestamente ocasionados en la cantidad de 2.384.212 pesetas (equivalentes a 14.329,40 euros) por los gastos soportados; y a razón de 161.307 pesetas (969,47 euros) mensuales, desde junio de 1998 hasta el momento en que se terminase la reparación íntegra del inmueble, más el IVA correspondiente, por los alquileres dejados de percibir. La cantidad reclamada, dejando a salvo la *reparatio in natura* que se pide de la Consejería, excede con mucho del límite de los 15.000 euros, a partir del cual resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

El dictamen ha sido recabado, por otra parte, de órgano legitimado para ello –el Consejero de Transportes e Infraestructuras-, a tenor del artículo 14.1 de la misma Ley.

De otra parte, si el procedimiento se inició el 29 de julio de 2002 por orden del Secretario General Técnico de la citada Consejería, el plazo de seis meses que establece el artículo 13.3 del RPRP como límite máximo de duración de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, habría vencido el 29 de enero de 2003, dado que no consta haberse acordado periodo extraordinario de prueba. Tampoco ha operado en este caso la suspensión del plazo para el dictado de la resolución correspondiente, por haberse solicitado dictamen del Consejo Consultivo, al amparo del artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP). En efecto, para que operase dicha suspensión sería preciso que dicho dictamen (en su día, el del Consejo de Estado) se hubiera recabado dentro del plazo para resolver, y que dicha

petición se hubiese comunicado a los interesados, lo que no ha acontecido en el caso que nos ocupa.

En todo caso, y pese al largo tiempo transcurrido desde la interposición de la reclamación inicial, lo cierto es que subsiste la obligación de la Administración de resolver, *ex* artículo 42 de la LRJAP, y, por tanto, también de dictaminar por parte de este Órgano Consultivo.

Consideración aparte merece el plazo para el ejercicio de la acción. Dicho plazo es de un año, contado desde que se produjo el acto o el hecho que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 142.5 de la LRJAP). Las reclamantes interponen su reclamación en julio de 2002, sin precisarse el *dies a quo* para el cómputo del plazo prescriptivo, toda vez que en su reclamación no refieren en qué momento comenzaron a manifestarse los desperfectos en el edificio. Lo normal es que tales daños afloraran nada más ejecutarse -o simultáneamente- a la realización de las obras de la línea 1 del Metro, que, según las interesadas en su escrito de reclamación, se ejecutaron entre 1997 y 1999.

Pues bien, aun en el caso de que los desperfectos y vicios del edificio, originadores de su estado de ruina y determinantes de la necesidad de su demolición, apareciesen a finales de 1999 (opción más favorable a las reclamantes), la acción evidentemente estaría prescrita, al haber transcurrido más de un año desde la primera manifestación del daño.

Es relevante señalar a estos efectos que el informe pericial elaborado a instancias de las reclamantes por el Dr. Ingeniero de Caminos S. O. R. está fechado en septiembre de 1998, y ya en él se apunta como causa de los daños a la realización de las obras de prolongación de la línea 1 del Metro. Es decir, que, aun cuando se considerara que no es sino desde la fecha del informe pericial cuando se conoce la raíz causal de los vicios estructurales

del edificio, también la acción de reclamación habría prescrito, dado que ha transcurrido con creces el plazo del año fijado por la Ley para reclamar.

No resulta admisible, a los efectos que ahora consideramos, que se tenga como inicio para el cómputo del plazo de prescripción, la fecha de la declaración de ruina del inmueble, que tuvo lugar por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 21 de marzo de 2002. Esta fecha no permite reabrir el plazo de prescripción, pues los vicios estructurales y funcionales por los que ahora se reclama se conocían desde un momento muy anterior. Ya el 25 de junio de 1998, por el Servicio de Bomberos se dio aviso al Departamento de Protección de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid acerca de los graves desperfectos que aquejaban al edificio de la C/ A n° aaa de Madrid, que motivó la orden de desalojo del edificio y adopción de las medidas de seguridad consistentes en la *“Reparación de una fuga en la red de abastecimiento de agua”*. Más tarde, se firmaría el 8 de febrero de 1999 Convenio entre el Ayuntamiento, la Comunidad y los vecinos para la rehabilitación y reparación íntegra de los defectos de los edificios de la zona, estableciéndose también que, en atención a las circunstancias del edificio de c/ A n° aaa, que aconsejaban el desalojo de los vecinos, el coste de los realojos sería asumido por las dos Administraciones. La posterior declaración de ruina de dicho inmueble no hacía sino constatar el estado de precariedad absoluta en que dicho edificio se encontraba, que se fue agravando con el paso del tiempo, pero sin que pueda admitirse, a estos efectos, como *dies a quo* para el inicio del plazo de un año que señala el artículo 142.5 de la LRJAP.

En cualquier caso, y aun cuando la acción para reclamar se encontrase prescrita –cuestión que no es abordada expresamente en la propuesta de resolución–, es necesario entrar a considerar los elementos del instituto de la responsabilidad patrimonial, para conocer si a las interesadas les asiste el derecho a la indemnización que solicitan.

SEGUNDA.- La legitimación activa la ostentan las reclamantes, toda vez que la indemnización que solicitan la piden esgrimiendo su condición de titulares del inmueble en el que han aparecido los vicios y desperfectos que, a su juicio, tienen su origen en las obras de prolongación de la línea 1 del Metro.

Dicha legitimación activa recae en las interesadas, y ello a pesar de que las mismas no son titulares del 100% del inmueble sito en la C/ A n° aaa de Madrid, sino sólo del 50% M. C. E., y del restante 50% A. E. G., junto con los herederos de su esposo, J. R. A. –cuyo certificado de defunción se acompaña junto con su reclamación-. Respecto de esta última, es posible que ejercite la acción de reclamación patrimonial toda vez que, según una antigua jurisprudencia, *“al cónyuge supérstite corresponde ejercitar las acciones que correspondían al causante mientras la herencia esté indivisa, siempre que lo hagan para la comunidad hereditaria”* (vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1950), facultades éstas que son consecuentes con su preferencia para tener la administración de la herencia indivisa, conforme a los artículos 796 del Código Civil y 1069.3 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil. En cualquier caso, la indemnización que solicitan la piden como acreedoras solidarias, *ex* artículo 1141 del Código Civil.

La legitimación pasiva recae sobre la Comunidad de Madrid, Administración encargada de la ejecución de las obras de prolongación de la línea 1 del metro de Madrid, que, según el decir de las interesadas, se encuentran en el origen causal de los deterioros y daños sufridos en el edificio y por los que reclaman.

TERCERA.- Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que formula las reclamantes, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, y su

desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJAP, como bien se razona en la propuesta de resolución, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada Jurisprudencia: 1º) La efectiva realidad de un daño, evaluable económicamente e individualizado con respecto a una persona o grupo de personas que no tengan el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la Ley (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\6721], 12 de julio de 2005 [RJ 2005\5337] y 31 de octubre de 2007 [RJ 2007\7266], entre otras); 2º) Que entre el evento lesivo y el funcionamiento del servicio público medie una relación directa de causa a efecto, con exclusión de los supuestos en que el daño se haya producido por fuerza mayor (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2003 [RJ 2003\886], 9 de mayo de 2005 [RJ 2005\4902] y 16 de octubre de 2007 [RJ 2007\7620], entre otras); y 3º) Que la reclamación se formule en el plazo de un año desde que se produjo el evento lesivo o, en su caso, desde la curación o estabilización de las secuelas, si se trata de daños físicos o psíquicos (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2003 [RJ 2003\8308], 25 de enero de 2005 [RJ 2005\728] y 21 de mayo de 2007 [RJ 2007\3226], entre otras).

Dichas notas han de completarse con la consideración de que la responsabilidad de la Administración es una responsabilidad objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, siendo imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 5 de junio de 1998 (RJ 1998\5169), se pronunció al respecto del carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, previniendo frente al riesgo de erigir dicho principio de responsabilidad objetiva en un sistema providencialista que llevaría a la Administración a responder de cualesquiera daños que se

produjesen como consecuencia del funcionamiento de un servicio público o de la utilización por los ciudadanos de bienes de titularidad pública, sin exigir la presencia de ese nexo causal de todo punto imprescindible para la apreciación de dicha responsabilidad. El fundamento primero de dicha Sentencia se pronunciaba en los siguientes aclaratorios términos:

“(…) la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en si mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

La prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

En todo caso, para poder apreciar la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario verificar si ha existido una relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado. En este sentido debe recordarse la Jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida, entre otras muchas, en su Sentencia de 11 de junio de 1993 (en el mismo sentido, las STS de 23 de octubre de 1986, y de febrero de 1987 y 19 de mayo de 1987), según la cual *“el nexo causal entre la actuación administrativa y el perjuicio sufrido tiene singular relevancia, como factor expresivo de la relación de causa a efecto entre el actuar administrativo y los daños originados, determinante de que éstos sean consecuencia de aquél”*.

Por lo que respecta al alcance de la relación de causalidad exigida, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 26 de septiembre de 1998 considera que: *“el concepto de relación causal a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se resiste a ser definido apriorísticamente, con carácter general, puesto que cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal, reduciéndose el problema a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final; y la doctrina administrativa, tratando de definir qué sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia o no de la responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó,*

es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una “conditio sine qua non”, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y, sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios.”

CUARTA.- En el caso que nos ocupa, de lo que se trata es de determinar la influencia causal que la realización de las obras de prolongación de la línea 1 del Metro de Madrid pudo ejercer en relación con los desperfectos y daños sufridos en el inmueble propiedad de las reclamantes, y que lo hicieron acreedor de la declaración legal de ruina, acordada por Resolución del Pleno del Ayuntamiento de Madrid en marzo de 2002.

En el caso del edificio de la C/ A, han quedado demostrados, de la instrucción del expediente, los siguientes extremos:

1. El mal estado del inmueble, que presentaba un deficiente estado de conservación. Así, en el Proyecto de Construcción elaborado en el ámbito del Programa de Actuación para la Rehabilitación y reparación íntegra de los daños estructurales y funcionales de edificios en el Distrito Municipal de Vallecas, cuya ejecución se encargó al IVIMA por Resolución del Consejo de Gobierno de 15 de abril de 1999, se incorpora un estudio de patología en el que se pone de manifiesto que el edificio citado tiene daños

de carácter muy grave originados al *“producirse un asentamiento de la cimentación del edificio”*: El informe, además, analiza el edificio y resalta sus fallos constructivos estructurales y su defectuosa conservación, y así, entre otros aspectos pone de manifiesto que: *“Las zapatas de los pilares “parecen” dados de hormigón de baja calidad y sin armadura (...)”, “Las zapatas corridas de los muros son vigas de muy poco canto (20 ó 30 cm.) de sección irregular y el hormigón parece de baja calidad y en algunas zonas “disgregado o suelto”, “La estructura, pilares y vigas, presenta un aspecto diferente en la nave que en el resto de/edificio. En la nave y debido a la rehabilitación parcial en esta zona están limpios de óxido y pintados, aunque las uniones, por las catas realizadas están deficientemente resueltas, al apoyar las vigas en mortero o ladrillo recibido sobre las placas de los pilares” ; “En el resto del edificio, encima de la nave, por las catas realizadas, ambos elementos, pilares y vigas, están muy oxidados con una clara reducción de sección en el alma y las alas, y por tanto con una pérdida importante de su capacidad resistente.”*

En cuanto a las razones de los desperfectos, el informe señala que: *“Por las características geotécnicas generales del subsuelo en la zona de Vallecas y los procesos patológicos de edificios próximos, y la profundidad del plano inferior, ancho y canto de las zapatas aisladas del edificio objeto del presente documento, pensamos que los daños pueden tener su origen en una de las siguientes causas (conjunta o independientemente):*

- *Cambio en la hidrología subterránea, arrastre de finos y fenómenos de disolución de sulfatos.*
- *Presión real de contacto superior a la admisible del terreno a cota de cimientos.*
- *Escaso encastramiento de las zapatas en el terreno.*
- *Rotura del saneamiento.”*

En las conclusiones finales se indica que las viviendas, debido a las múltiples y graves patologías descritas, presentan un estado ruinoso que hace inviable su rehabilitación.

En diciembre de 1999, se firma el certificado final de obra en el que se especifica con relación al edificio de c/ A n° aaa que, tras haber elaborado los estudios necesarios se ha concluido que no existe una solución razonable para su rehabilitación aconsejando que se mantenga el desalojo del mismo y se proceda a su demolición.

2. El inmueble se encontraba en una zona cuya situación de deterioro pudo constatarse a raíz de las múltiples quejas de los vecinos, que permitieron comprobar el asentamiento del barrio sobre unas antiguas minas de yeso, lo que hizo que muchas de esas edificaciones experimentaran daños considerables. Este hecho, unido a las condiciones socioeconómicas del distrito, llevó a la suscripción del mencionado Convenio entre la Comunidad, el Ayuntamiento y los vecinos el 8 de febrero de 1999.

3. En el inmueble colindante de la C/ F n° bbb y ccc, se habían realizado obras en el subsuelo para la construcción de unos sótanos. La ejecución de unas obras de vaciado sin control debió tener necesariamente incidencia en el edificio de c/ A n° aaa y afectó a su estructura. Así se recoge en las conclusiones del informe del Catedrático de Ingeniería del terreno, presentado por MINTRA, quien señala que: *“Tal operación se realizó excavando alrededor de las zapatas dejando apoyadas éstas sobre mochetas del terreno lo que eliminó el adecuado empotramiento de las mismas.”* Ello lleva a considerar a estas excavaciones como una de las causas esenciales en la generación de los daños.

4. Por último, la presencia de una fuga de agua, registrada el 25 de junio de 1998 en el Servicio de Bomberos, que dio aviso al Departamento de

Protección de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid ante la situación constatada de deterioro del edificio situado en la calle A nº aaa. En el informe redactado al efecto, tras señalar la existencia de graves desperfectos, se indicaba la existencia de grietas antiguas (*“Si bien algunas de las grietas descritas en la fachada son de fractura antigua (...)”*), así como la presencia de una fuga de agua de una enorme magnitud que los propios servicios municipales fueron incapaces de atajar. La influencia de esta fuga de agua que obligó a desalojar el inmueble, no se puede descartar como determinante de la situación de deterioro global del edificio, en conjunción con el resto de factores apuntados. Lo que interesa destacar, en todo caso, es que la situación de deterioro del edificio ya fue apreciada entonces por los Bomberos, verificándose la presencia de grietas de *“fractura antigua”*.

De lo anterior, se evidencia que la situación del edificio por el cual se reclama ya era muy penosa desde tiempo atrás, sin que –lo que es más relevante, a la luz de la doctrina jurisprudencial antes citada– las interesadas hayan podido demostrar el influjo causal que en la situación de deterioro generalizado del edificio hayan podido tener las obras de prolongación de la línea 1 del Metro.

Respecto de este último aspecto, ya en el expediente hay datos más que suficientes que permiten afirmar que dichas obras de ejecución de la línea 1 no tuvieron ninguna relación de causa a efecto con los daños alegados.

1. Ya en el primer informe de la Dirección de las Obras de ampliación de la línea 1 del Metro se afirma que: *“los desperfectos ocasionados (en el edificio situado en la C/ A nº aaa de Madrid) no tienen relación alguna con la obra de prolongación de la línea 1 del Metro”*.

2. En el informe emitido por MINTRA el 25 de junio de 2007 se incorporaba el dictamen pericial de un catedrático de Ingeniería del

terreno. En este estudio se señalaban los siguientes aspectos relevantes: *“La traza del túnel discurre sensiblemente bajo la calle G a una distancia de más de 30 metros del edificio situado en la calle A.”*

“En el estudio en cuestión, para el edificio situado en la c/ A n° aaa, debido a la distancia, superior a 30 m desde el hastial del túnel, de la profundidad a que discurría la excavación subterránea y el terreno de la zona, se consideró que no era necesario ningún tipo de tratamiento. (. - -) El inmueble en cuestión quedó claramente fuera de los tratamientos, ya que estaba, en opinión de los técnicos que intervinieron en la obra, fuera de la zona afectada por los movimientos que induce la excavación. Esta hipótesis fue comprobada en numerosos edificios (cuyos movimientos se controlaron) a lo largo de la traza y situados a distancias similares a las que queda el edificio en cuestión”.

Entre las conclusiones del informe se incluían consideraciones relevantes en lo que aquí interesa:

1º Gran número de edificios que se encontraban a la misma e incluso a menor distancia de la traza del túnel no sufrieron ninguna afección por la construcción del mismo.

2º Del sondeo efectuado para el informe geotécnico encargado por la propiedad del edificio se comprueba la existencia de un tramo hueco bajo los cimientos del mismo. Este fenómeno, bien conocido en la zona, está provocado por la aparición a niveles no muy profundos de masas de roca yesífera sobre las cuales circula el agua descomponiendo la peñuela. La mayoría de los edificios que cuentan con una cierta antigüedad en esta zona padecen problemas de asentamiento y figuración provocados por esta causa al no adecuarse la cimentación a las características geotécnicas del entorno.

3º Tal y como recoge el estudio geotécnico encargado por la propiedad del inmueble, en el edificio medianero (C/ F n° bbb-ccc) se efectuaron

obras de vaciado con el objeto de crear unos sótanos. Tal operación se realizó excavando alrededor de las zapatas dejando éstas sobre mochetas de terreno lo que eliminó el adecuado empotramiento de las mismas.

Por todo ello, se estima que los daños han sido producidos por la conjunción de las siguientes causas:

- a) Excavaciones de sótanos ilegales en edificio contiguo.
- b) Presencia de huecos en el terreno bajo el inmueble en cuestión, lo que siempre añade una deformabilidad adicional a la prevista en proyecto, deformabilidad que va aumentando con el tiempo, al continuarla disolución que ha dado lugar a los huecos.

En definitiva, por todo lo anterior, el autor del meritado informe concluye que: *“la repercusión de la obra del Metro no habría sido apreciable”*.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que no se da el pretendido de nexo causal entre la actuación de la Administración y los daños y menoscabos sufridos en el edificio propiedad de las reclamantes. En efecto, no ha podido demostrarse en el expediente que tales daños tuvieran su origen en las obras de prolongación de la línea 1 del Metro. Y sí, en cambio, ha quedado demostrado que el edificio, al igual que muchos otros de la misma zona, se encontraba situado en un terreno de mala calidad (antigua cantera de yesos), que ya presentaba graves deficiencias constructivas estructurales, las cuales se agravaron, además, con la realización de obras de vaciado para crear unos sótanos en el edificio medianero (C/ F nº bbb-ccc), circunstancias que sin duda fueron la causa principal de su deterioro, como se deduce de la presencia de grietas antiguas en la edificación, a las que hace referencia el informe municipal.

A la vista de todo lo anterior, este Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por A. E. G. y M. C .E. contra la Comunidad de Madrid, en solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ejecución de las obras de prolongación de la línea 1 del Metro de Madrid en el edificio situado en la calle A nº aaa de Madrid, debe ser desestimada.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo.

Madrid, 17 de diciembre de 2008