

Dictamen n.º: **558/23**  
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **19.10.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de octubre de 2023, 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 de bienes y derechos relativos a la vivienda situada en la calle ..... de San Fernando de Henares (expediente RPO 21/22), 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, en el que figuran como interesados D. ...., Dña. .... y D. ....

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 28 de septiembre de 2023 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.

La citada solicitud se ha formulado con carácter urgente. La urgencia se justifica por la gravedad de los daños causados a los inmuebles; la elevada cantidad de afectados; la alarma social causada en el municipio de San Fernando de Henares; las graves consecuencias personales, familiares y económicas que están padeciendo los damnificados y, finalmente, porque *“la complejidad de la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, debido a la dificultad de completar la documentación necesaria, al elevado número de expedientes y a la singularidad técnica de los mismos, ha supuesto un alargamiento en el tiempo de tramitación”*.

A dicho expediente se le asignó el número 553/23, 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. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 19 de octubre de 2023.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido resultan los siguientes hechos, de interés para la emisión del presente Dictamen 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.- Entre tanto, tuvo lugar la extinción de MINTRA, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA, en cuyo artículo único, apartado 2, se establecía que el conjunto de bienes, derechos y obligaciones resultantes de la extinción se integrarían en la Dirección General de Infraestructuras, “*que prestará las funciones que correspondían a dicha entidad*”.

3.- Desde la puesta en funcionamiento del tramo de la línea 7 del Metro de Madrid, que discurre entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares, se detectaron diversas incidencias, tanto en la infraestructura misma 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, se encargó un informe por DRAGADOS, S.A., como

empresa contratista, sobre “*seguimientos hidrogeológicos en el túnel de la Línea 7 de Metro de Madrid- Tramo III Coslada-San Fernando*”, que fue redactado por GEOCISA, en el mes de diciembre de 2011.

Ese 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, llenas 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 que pudieran afectarse, 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*”, en el que se determina que los daños aparecidos en la calle de la Presa 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 por procedimiento de emergencia a la empresa INES, Ingenieros Consultores, S.L. para la ejecución del servicio de diagnosis y seguimiento geotécnico del terreno en las inmediaciones de la línea 7B de Metro. La citada empresa emitió una nota técnica el día 7 de diciembre de 2020, en la cual se indicaba que, a partir de agosto de 2020, se observa 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 cercanos 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).

Mediante Orden de fecha 26 de julio de 2021, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, se declara por emergencia la realización de los trabajos especializados 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 calle de la Presa número 4 y calle de Rafael Alberti números 1 y 3 de San Fernando de Henares. La citada Orden es ampliada el 14 de septiembre del 2021, para incluir las actuaciones de realojo de los

ocupantes de las viviendas de los edificios situados en calle de la Presa número 4 y calle de Rafael Alberti números 1 y 3, de San Fernando de Henares.

En fecha 22 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares emite el Decreto 1988/2021, por el que se declara la situación de ruina física inminente de las edificaciones y se ordena los propietarios y ocupantes de las viviendas, locales y garajes ubicados en la Calle de la Presa 4 y Calle Rafael Alberti 1 y 3 desalojar las mismas.

En fecha 26 de enero de 2022, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares comunica el Decreto 171/2022, por el que se inicia el expediente de declaración en estado o situación legal de ruina urbanística de la calle de la Presa 4 y calle Rafael Alberti 1 y 3 y el día 6 de abril de 2022 el Ayuntamiento de San Fernando de Henares emite el Decreto 0645/2022, por el que se declara en estado o situación legal de ruina urbanística de las edificaciones de la calle de la Presa 4 y calle Rafael Alberti 1 y 3, siendo el daño, por tanto, irreversible.

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.

**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 cusa 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, señalando a:

- “- 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 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”*.

Con fecha 13 de abril de 2022 se formuló 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Con fecha 19 de abril de 2022 se efectuó la notificación individual de la anterior orden a los interesados referidos en el encabezamiento del presente dictamen, y se les requería para que aportaran documentación acreditativa de su identidad; documentación acreditativa de la titularidad de los bienes y derechos afectados; relación de los daños producidos en sus bienes y derechos; 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, debían 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 3 de mayo de 2022 uno de los reclamantes, presenta un escrito solicitando ampliación del plazo para presentar la documentación requerida ante *“la imposibilidad de aportar*

*documentación que acredite el perjuicio y los daños ocasionados”* y acompaña: DNI de uno de los reclamantes, inscripción registral del inmueble, solicitud de un informe de tasación y la póliza de seguro de la vivienda, modalidad hogar familiar.

El 2 de junio de 2022 la secretaría general técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras acuerda la ampliación del plazo solicitada en cinco días hábiles más, lo que se notificó a los interesados solicitantes de dicha ampliación.

El 14 de junio de 2022, los interesados, por medio de un abogado que actúa en nombre y representación de la Asociación de Afectados Metro Madrid Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares presentan copia de la escritura de poder general para pleitos en la que los interesados otorgan su representación para actuar a diversos abogados y procuradores (documento 3).

Se les volvió a requerir documentación acreditativa de la identidad de los interesados y el 27 de julio de 2022, el representante de los interesados solicita por escrito: ampliación del plazo para la aportación de datos y documentos, que se traiga al procedimiento toda aquella documentación de interés común de los asociados pertenecientes a la Asociación de afectados, de la que forman parte, pone de manifiesto la imposibilidad de cuantificar los daños y perjuicios irrogados, y propone la práctica de la prueba documental, testifical, testifical-pericial y pericial. El escrito se acompaña de la escritura de compraventa, nota simple del Registro de la Propiedad del inmueble afectado y volante de empadronamiento de uno de los reclamantes (documento 5).

De la nota simple aportada resulta que dos de los reclamantes son copropietarios, al 50% cada uno de ellos, de la vivienda afectada, adquirida por compraventa en virtud de escritura pública autorizada

el 26 de abril de 1983 y del volante de empadronamiento resulta que D. (...) tiene su domicilio en dicha vivienda.

El 28 de julio de 2022 la secretaria general técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras acuerda conceder la ampliación de plazo solicitada en cinco días hábiles.

El 1 de agosto de 2022 el representante de los interesados aporta al procedimiento un informe de tasación realizado a instancia de la Asociación de Afectados Metros Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares (documento 7).

El 5 de agosto de 2022 el abogado de los reclamantes valora los daños en 465.282,92 euros, cantidad resultante de la suma de 292.900,92 euros por el valor de la vivienda, 18.100 euros en concepto de mejoras, 64.282,00 en concepto de mobiliario y 90.000 euros en concepto de daño moral (30.000 euros cada uno). El escrito se acompaña del DNI de dos de los interesados y recibo del Impuesto de Bienes Inmuebles del ejercicio 2021 y se hace referencia a la existencia de amplia documentación de gastos, fotografías, facturas y otros documentos que, indica, no es posible aportar por vía telemática, ofreciendo incorporarlos al expediente por otro medio (documento 8).

Previo requerimiento de la Administración, el 10 de octubre de 2022 los reclamantes aportan al procedimiento el DNI de uno de los interesados, la declaración de no haber recibido ningún tipo de prestación por parte de la Administración por el objeto de la reclamación y el recibo de pago del IBI de la vivienda correspondiente al ejercicio 2021 (documento 15).

El 16 de noviembre de 2022 aportan consulta de datos fiscales del ejercicio 2020 de uno de los reclamantes, contrato de arrendamiento suscrito el 1 de octubre de 2022 y recibos de pago del

arrendamiento correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2022 (documento 18).

Figura en el expediente como documento 19, 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 30 de diciembre de 2022 se solicitó a la Abogacía General de la Comunidad, 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 sobre 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 sobre si, 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 de 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, 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.

La Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo ha emitido informe con fecha 20 de enero de 2023. Según el informe *“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.”*

*En resumen, las causas han sido las siguientes:*

*-Permeabilidad del pozo de ventilación y bombeo PK 2+890 que ha favorecido el drenaje de la zona con la consiguiente disolución de sales solubles, asentamientos del terreno y desestabilización de todas las infraestructuras cercanas.*

*-Rotura de parte del saneamiento municipal que ha recirculado el volumen de agua drenada multiplicando los efectos de disolución de las sales solubles.*

*-Comportamiento del túnel de Metro como un gran drenaje una vez disuelto el relleno entre las dovelas que lo conforman y el terreno como consecuencia del punto 1 que ha incrementado la capacidad de disolución al facilitar el movimiento de un caudal superior de agua.*

*Todo ello ha ocasionado la aparición de asientos diferenciales en las cimentaciones de las edificaciones y, en algunos casos, estos asentamientos han provocado la ruina de las edificaciones”.*

El 3 de febrero de 2023 se firmó con los interesados un acuerdo parcial con carácter no finalizador del procedimiento de responsabilidad patrimonial en concepto de gastos de alojamiento.

Se concedió trámite de audiencia a los interesados adjuntando el informe de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo; el informe sobre valoraciones de TINSA y una propuesta de acuerdo de terminación convencional finalizadora del procedimiento que reconoce una indemnización total de 260.931,00 euros, correspondiendo 193.030,00 euros por el bien inmueble, 34.801,00 euros por los bienes muebles y 33.000,00 euros por daño moral (documento 23).

Con fecha 2 de febrero de 2023, se concede trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, adjuntando el informe técnico de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo (documento 24).

Asimismo, se ha concedido trámite de audiencia al Canal de Isabel II, constando su acuse de recibo el día 2 de febrero del 2023.

El 6 de febrero de 2023 se otorga audiencia a la Asociación de Afectados Metro Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares.

El 21 de febrero de 2023 el abogado de los interesados y representante de la Asociación de Afectados Metro de Madrid Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares manifiesta su disconformidad con la valoración efectuada por la Administración y solicita la restitución íntegra por todos los daños y perjuicios ocasionados con arreglo a la valoración por ellos efectuada (documento 28).

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares, con fecha 27 de febrero de 2023, presenta escrito de alegaciones en el que, partiendo del reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial, afirma que la administración autonómica es la única responsable de los daños producidos, por causa del defecto del proyecto de la obra, que no tuvo en cuenta las singularidades del terreno, que exigía un pozo impermeable y afirma que así se determinó en la Sentencia 34/2019, de 9 de enero de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, incorporada al procedimiento, con efectos de cosa juzgada. Adicionalmente niega cualquier defecto en el mantenimiento de la red de saneamiento municipal que le resulte imputable y explica que dicha labor luego se ha asumido por el Canal de Isabel II, aunque considera que *“esa filtración de agua con componentes corrosivos derivada de las obras de Metro excedía con mucho cualquier labor ordinaria de mantenimiento”*.

El escrito de alegaciones explica que el citado ayuntamiento ha costeado con el *“Plan Sanea”* una obra que se justifica única y exclusivamente en el deterioro del colector al que se estaban vertiendo las aguas del pozo de bombeo, debido a la naturaleza corrosiva de los vertidos y a su alto volumen y, por todo ello, el Ayuntamiento de San

Fernando de Henares finalmente reclama los daños sufridos por dicho ayuntamiento como consecuencia de las obras de la línea 7B de Metro en las infraestructuras urbanas; en la recogida de residuos urbanos (al ser necesarios los itinerarios de recogida, instalación de cubos móviles para poder realizar la recogida de manera regular); en vallas y palenques; afecciones sobre servicios municipales como la atención personalizada y gestión de expedientes urbanísticos, servicios de emergencia y servicios sociales; tasas e impuestos dejados de percibir y conexión del colector con cargo al *“Plan Sanea”*.

En relación con los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por la Comunidad de Madrid mantiene que las indemnizaciones previstas son demasiado bajas, al considerar que no son completas, ni incluyen el coste de reposición de los bienes. Además, considera que la indemnización de los propietarios debería comprender el coste del IBI y las tasas municipales suspendidas en el ejercicio 2022 y que esas cantidades deberán ser resarcidas al ayuntamiento o, en su caso, a los propietarios para que las abonen al ayuntamiento.

El escrito de alegaciones del Ayuntamiento de San Fernando de Henares concluye solicitando la apertura de un expediente específico, en el marco del expediente general de responsabilidad patrimonial por los daños causados por la línea 7B de Metro, con la finalidad de valorar el importe del resarcimiento que corresponde a ese ayuntamiento por los perjuicios sufridos por dichas obras en los bienes y servicios municipales; instando la apertura del período de prueba en dicho procedimiento, para la concreta evaluación de tales daños y todo ello sin perjuicio de las indemnizaciones futuras que procedan por la aparición de nuevos daños (documento 29).

El 3 de marzo de 2023 presenta escrito de alegaciones la Asociación de Afectados Metro de Madrid Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares (documento 30).

Con fecha 28 de marzo de 2023 presenta sus alegaciones la entidad Canal de Isabel II, en su condición de interesada y perjudicada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Alega que la autoría y ejecución del proyecto fue redactado por la empresa contratada por MINTRA; que hubo un error del proyecto: la falta de impermeabilidad del túnel, del pozo y de las estaciones, que motivó la entrada de agua por las paredes del pozo de bombeo, mediando la falta de detección temprana del problema concurrente y, finalmente, el incorrecto diseño de las infraestructuras proyectadas. Señala que resulta incontrovertido y establecido en la precitada sentencia firme dictada, con efectos de cosa juzgada material y formal, que los daños en las viviendas y edificios comenzaron a manifestarse en el año 2008 y que Canal de Isabel II comenzó a prestar el servicio de alcantarillado en el municipio de San Fernando de Henares, tras la firma del convenio suscrito con fecha 6 de junio de 2012 y añade que desconoce en qué términos el citado ayuntamiento autorizó a MINTRA el vertido de las aguas freáticas bombeadas desde el pozo de ventilación y bombeo PK 2+890, a la red de alcantarillado municipal (documento 31).

El escrito de alegaciones considera que no es posible que la perforación lateral que presentaba el pozo de la red de alcantarillado sea causa concurrente en la aparición de los daños en las viviendas y edificios colindantes por los siguientes motivos:

*“1.- No es creíble que esa pequeña perforación lateral haya pasado desapercibida en la multitud de informes periciales aportados a la reclamación, tanto en vía administrativa como judicial.*

2.- *No se acepta, ni como mera hipótesis, que los procesos de karstificación registrados en la zona tengan su origen en los vertidos que, a juicio de INES, se pudieron producir desde la fisura del colector afectado.*

3.- *Canal de Isabel II, SA tardó 48 horas en arreglar la perforación lateral detectada.*

4.- *Aunque se desconoce la causa de la perforación, es muy probable que se produjese por el desgaste al que se vio sometida esa parte alta del pozo, por unos vertidos continuados y con alta concentración salina durante más de quince años.*

5.- *Los procesos de disolución de las sales del terreno operan principalmente por el contacto con aguas limpias provenientes del nivel freático del río Jarama, no por aguas con una alta concentración de sales como las que se vertían al pozo de la red de alcantarillado.*

6.- *Conforme a un informe pericial elaborado por una consultora externa que adjunta, en el peor de los casos analizados y a modo de hipótesis, el colector podría haber generado un asiento máximo de 0,5 mm. Este asiento es prácticamente despreciable, y en ningún modo puede considerarse como responsable de ninguna patología sobre los edificios próximos.*

7.- *Tras las rehabilitaciones de los colectores de la calle Presa y el desvío de los caudales procedentes del freático bombeados desde el pozo PK 2+890 a los que se ha hecho mención anteriormente, no se ha reducido la evolución desfavorable de los movimientos verticales y los asientos siguieron acusándose durante todo 2021, por lo que la circulación del agua es totalmente ajena a la red de saneamiento”.*

El escrito de alegaciones del Canal de Isabel II finaliza reclamando los daños y perjuicios sufridos por dicha entidad, al haberse visto afectada la prestación del servicio de depuración a través de la EDAR- estación depuradora de aguas residuales- de San Fernando de Henares. Refiere que ha recibido una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares por los daños causados en distintas especies arboladas y arbustivas y en superficies cespitosas del municipio como consecuencia del uso para su riego del agua regenerada proveniente de la EDAR comprometida por los vertidos de agua derivadas de la obra ejecutada, y por la que se le reclama una indemnización de 431.277,45€. Además, la Confederación Hidrográfica del Tajo le ha requerido para que ajuste el vertido procedente de la EDAR de Casaquemada a las condiciones bajo las que fue otorgada la autorización de vertido y, además, le ha incoado dos procedimientos sancionadores por incumplimiento del parámetro “*conductividad*”, puesto que se cuestiona que la EDAR haya reducido como debiera la contaminación de las aguas residuales que recibe, hasta límites aceptables para el cauce receptor.

El escrito de alegaciones se acompaña del informe pericial antes aludido, relativo a los problemas detectados en la línea 7 de Metro y su eventual relación con las infraestructuras del Canal de Isabel II, de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares contra el Canal de Isabel II y a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, del requerimiento efectuado por la Confederación Hidrográfica del Tajo, así como de los procedimientos sancionadores (documento 31).

El 13 de abril de 2023 se traslada a los interesados una nueva propuesta de acuerdo de terminación convencional (documento 32).

El 25 de abril de 2023 los interesados y la Administración firman un segundo acuerdo parcial referente a gastos de alojamiento (documento 33).

Previo requerimiento de la Administración, se incorpora al procedimiento, dos informes de TINSA, de idéntica fecha, 27 de abril de 2023, sobre método de comparación en las valoraciones inmobiliarias y auditoria de la valoración realizada por Valum (documentos 35 y 36).

Tras la incorporación al procedimiento de los anteriores informes el 22 de mayo de 2023 se otorga nuevamente audiencia a los interesados.

El 28 de mayo de 2023 el representante de los reclamantes y de la Asociación Afectados Metro de Madrid Rafael Alberti y Presa de San Fernando de Henares presenta alegaciones en las que solicita se declare la nulidad de la incorporación de los dos nuevos informes de TINSA, que se resuelvan los procedimientos de responsabilidad patrimonial acogiendo las pretensiones de los perjudicados y la apertura de expedientes individuales de los miembros de la asociación afectados (documento 38).

El 16 de junio de 2023 la subdirección general de Régimen Jurídico formula propuesta estimatoria parcial de la reclamación de responsabilidad patrimonial por una cantidad total de 300.848,80 euros correspondiendo 193.030,00 euros por el bien inmueble, 34.801,00 euros por los bienes muebles, 73.000,00 euros por daño moral y 17,80 euros por gastos de alojamiento (documento 39). Remitida a la Intervención General, formula reparos.

El 8 de agosto de 2023 el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos remite a la Intervención General nueva propuesta de estimación parcial de la reclamación en la cantidad total de

306.865,77 euros correspondiendo a dos de los reclamantes 143.232,88 euros para cada uno y al tercer reclamante el importe de 20.400,00 euros (documento 42). La Intervención formula reparos a dicha propuesta (documento 43).

El 11 de agosto de 2023 los interesados y la Administración firman el tercer acuerdo parcial por gastos de alojamiento derivados de las obras de la línea 7B de Metro de Madrid (documento 41).

El 8 de septiembre de 2023 el Área de Recursos y Asuntos Contenciosos remite a la Intervención General nueva propuesta de estimación parcial de la reclamación en la cantidad total de 306.865,16 euros correspondiendo a dos de los reclamantes 143.232,58 euros para cada uno y al tercer reclamante el importe de 20.400,00 euros (documento 44).

El 6 de septiembre de 2023 los reclamantes manifiestan por escrito su conformidad a un acuerdo con la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras por el que se procede a la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se recoge una indemnización por la cantidad total de 300.848,20 euros correspondiendo 193.030,00 euros por el bien inmueble, 34.801,00 euros por los bienes inmuebles, 73.000,00 euros por daño moral y 17,20 euros por gastos de alojamiento (documentos 45 y 46).

El 22 de septiembre de 2023 emite informe el Interventor General de la Comunidad de Madrid, que fiscaliza favorablemente la propuesta de acuerdo de terminación convencional (documento 47).

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 solicitud del consejero de 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 dictamen se ha solicitado con carácter urgente de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual: *“Cuando por razones de urgencia así se solicite, el plazo para la emisión del dictamen se reducirá a la mitad.”*. La urgencia se justifica en el número de afectados, la repercusión personal y económica en los afectados, la alarma social en el municipio y la complejidad del procedimiento que ha llevado a alargarse su tramitación.

A este respecto, cabe recordar que el carácter urgente en la solicitud de dictámenes tiene un carácter excepcional en tanto que la limitación de medios impide emitir dictámenes en la mitad del plazo cuando se acude a la utilización de esta previsión en numerosos procedimientos. Por tanto, no resulta posible acceder a esas peticiones cuando en breve espacio de tiempo se solicitan con tal carácter decenas de dictámenes.

Llama la atención que la complejidad de la tramitación del presente procedimiento que justifica *“el alargamiento en el tiempo de tramitación”* *“por la dificultad de completar la documentación necesaria, al elevado número de expedientes y a la singularidad técnica de los mismos”* no se tiene en cuenta para este órgano consultivo al que se le pretende exigir que emita el dictamen, incluso, en la mitad del plazo ordinario.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en sus dictámenes 394/22, de 21 de junio y 294/23, de 8 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la LPAC:

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento.

En el presente caso se observa que se declaró su urgencia, una vez iniciado el procedimiento y, además, que una vez acordada la tramitación urgente el día 11 de abril de 2023, no se ha aplicado el trámite de urgencia más que al plazo para emitir dictamen por la Comisión Jurídica Asesora.

Como ha señalado reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en el ya citado Dictamen 294/23 y en el Dictamen 348/23, de 29 de junio, debe resaltarse el carácter

excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

*«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):*

*“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*
- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*
- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasiá, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”».*

A lo expuesto se une que, atender con carácter urgente a determinados procedimientos, implica darles preferencia frente a los remitidos por otras consejerías o administraciones; dándose la circunstancia que son numerosos los expedientes de responsabilidad patrimonial en los que los daños vienen constituidos por lesiones físicas de gravedad, que no pueden ser postergados por aquellos en los que se trata de compensar daños materiales.

Por último, no cabe acudir a la urgencia cuando en la tramitación del procedimiento se han producido dilaciones continuas por causas no justificadas, tanto por el órgano instructor como por los representantes de las propias interesadas y la asociación de afectados, a los que se les ha tenido que requerir de manera continuada para aportar documentación, lo que no denota un especial interés, al menos de los representantes, en una rápida terminación del procedimiento.

**SEGUNDA.-** Según se expuso al relatar la secuencia de actuaciones procedimentales, 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, incluye los procedimientos iniciados a consecuencia de la petición razonada de un órgano distinto al competentes: *“...con 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 tales obras 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 los interesados a los que se refiere este dictamen se efectuó el 19 de abril de 2022, reconociéndoles la administración legitimación activa en el procedimiento, por su condición de propietarios de la vivienda sita en la calle ....., de San Fernando de Henares, siendo la misma una de las afectadas por la declaración de ruina subsiguiente a los acontecimientos motivadores de este procedimiento.

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 en primer término 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 3 de mayo de 2022 el Ayuntamiento de San Fernando de Henares da conformidad a la solicitud de demolición del edificio sito calle de la Presa 4 y en la calle Rafael Alberti 1 y 3, de acuerdo con el proyecto presentado a tal fin, 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 la LPAC que, 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, el 13 de enero de 2023, en el que se aborda la relación de causalidad y la responsabilidad de esta administración, e incluso, la concreta valoración de la vivienda siniestrada.

En coherencia, 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.

A partir de todo ello, la administración madrileña ha elaborado una propuesta de terminación convencional, que se acomoda temporal y formalmente a las previsiones del artículo 86.1 de la LPAC, que

dispone que, “*las administraciones públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin*”. En definitiva, se impone que tales acuerdos mantengan la debida observancia del Orden Público y la particular defensa del interés público encomendado al ente administrativo que los suscriba.

Determina igualmente el precepto cuál debe ser el contenido mínimo de estos acuerdos: la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, el plazo de vigencia, y las personas a las que estuvieran destinados y, en particular, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial- ex. artículo 86.5 LPAC- requiere que el acuerdo alcanzado entre las partes establezca la cuantía y el modo de indemnización, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Además de los expuesto, el planteamiento de una eventual terminación convencional en el curso del procedimiento, se contempla en el artículo 22.1.f) de la LPAC, como un posible motivo para acordar la suspensión de su tramitación y, en consecuencia, determinante de la paralización del cómputo del plazo máximo para resolver y notificar su resolución finalizadora. Dicha suspensión no se ha adoptado en este caso.

Continuando con el repaso del procedimiento, tras la formulación de la propuesta de finalización convencional, favorable al

reconocimiento de la indemnización de los afectados y comprensiva de todos los elementos que la LPAC le reclama, se ha dado traslado de la misma a los interesados, que la han aceptado.

Consta igualmente cumplimentado en el procedimiento el trámite de la fiscalización del acuerdo propuesto, a la vista de su trascendencia económica, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 16, 82 y siguientes de la Ley 9/ 1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid; cuestión que hay que poner en relación con el control de los límites aplicables a la fórmula *pactada* que se ha empleado para finalizar este procedimiento.

El interventor general de la Comunidad de Madrid ha fiscalizado favorablemente la propuesta cursada.

También se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II. Ambos han alegado ampliamente que no se consideran responsables en ninguna medida del evento lesivo que motiva la responsabilidad patrimonial, apelando especialmente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída con ocasión de la impugnación de Dragados S.A. frente a la Orden autonómica que le imponía responsabilidades por estos daños producidos en el contexto del desarrollo y ejecución de un contrato de obras; sentencia a la que atribuyen plenos efectos de cosa juzgada, pese a la ausencia de la identidad subjetiva. Además, estos interesados se han presentado expresamente como perjudicados frente a la Administración autonómica, han aportado informes periciales en sustento de sus argumentaciones y han instado la incoación de singulares procedimientos de responsabilidad patrimonial en los que se analicen sus pedimentos.

La determinación del elemento subjetivo necesario en estos acuerdos con efectos finalizadores de los procedimientos de

responsabilidad patrimonial puede resultar algo compleja en ocasiones, como ocurre en el supuesto analizado, pues además de la lógica intervención de la administración cuya responsabilidad se discute y los perjudicados principales, no es infrecuente que aparezcan terceros interesados -ex. artículo 4 de la LPAC-, con expectativas propias, contrapuestas o no a las del promotor o principal damnificado en el procedimiento, cuya posición no sea unívoca, como ahora ocurre, donde la administración madrileña les considera corresponsables y ellos mismos se presentan como damnificados.

En estos casos, se ha garantizado la formal participación en el procedimiento del Ayuntamiento de San Fernando de Henares y del ente público Canal de Isabel II, en su condición de interesados, aunque debemos precisar que, lógicamente el acuerdo de terminación convencional que se analiza solo vincula a sus firmantes.

Analizado así el desarrollo procedural, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido trámite alguno que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver, restando únicamente la emisión del presente dictamen, dado que la terminación convencional del procedimiento no excluye la necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, en los casos en que la reclamación supere el límite cuantitativo aplicable en cada caso. Por eso el artículo 81.2 de la LPAC, en sus párrafos segundo y tercero, dispone: *“A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.*

*El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley”.*

Así las cosas, la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial no hace variar sustancialmente el carácter y el alcance de la intervención de esta Comisión Jurídica Asesora en el análisis de esta propuesta que, como en los casos de terminación no-convencional, deberá garantizar el control de los elementos reglados de la responsabilidad patrimonial y, también de los discrecionales, garantizando el ejercicio adecuado del poder discrecional ya que, como es sabido, la discrecionalidad administrativa no está exenta del posterior control judicial, en tres aspectos concretos: a) el control de los elementos reglados del acto discrecional, incluida la desviación de poder; b) el control de los hechos determinantes del acto y, finalmente, c) el control de los Principios Generales del Derecho y, en definitiva, de todo lo que separa la frontera entre la discrecionalidad y la arbitrariedad.

**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, 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 los propietarios de la vivienda sita en la calle....., de San Fernando de Henares, se han visto privados de la misma, por la ruina derivada de la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

El nexo causal entre ese daño y la referida intervención del Servicio Público se encuentra establecido en 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”.

Tampoco ofrece ninguna duda la afirmación de que resulta antijurídica la situación sufrida por los propietarios de la vivienda a que se refiere este dictamen, que se han visto privados de la misma a consecuencia de las fallidas obras referenciadas.

Concurren pues todos los elementos de la responsabilidad patrimonial de la administración y el procedimiento tramitado, incluido el mecanismo de terminación convencional, se ajusta a Derecho.

**QUINTA.-** Resta por analizar el importe de la responsabilidad que se ha establecido en el acuerdo de finalización convencional de este procedimiento.

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 puede 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.

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 esta 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.

Para los bienes muebles se explica que, se atenderá al valor de mercado anterior al momento de la lesión, atendiendo a sus características, antigüedad y estado de conservación y, en casos en que la naturaleza e imprevisibilidad de la lesión impidiera una determinación más concreta de los bienes y enseres lesionados, se considerará, si fuera posible, el importe de las facturas de compra y el

valor de la depreciación y, en su caso de no ser tampoco posible contar con las mismas, se realizará una estimación del coste medio que supondría a los particulares afectados adquirir los bienes muebles de una vivienda tipo en la localidad de San Fernando de Henares, descontado un porcentaje en concepto de amortización, teniendo en cuenta el tiempo de ida útil medio de los bienes y aplicando una amortización media del 25%, respecto del valor medio de los bienes.

Según todo lo expuesto, por el inmueble se ha establecido un importe total de 193.030,00 euros y por los bienes muebles la cantidad de 34.801,00 euros, que se atribuyen a los titulares del inmueble.

Para supuestos como el presente, el informe también reconoce como daño emergente, el derecho a la indemnización del coste del alquiler de una vivienda de características análogas, ante la imposibilidad de ocupar la siniestrada y, en su caso, el coste de la correspondiente mudanza. Así, queda acreditado en el expediente la suscripción el 1 de octubre de 2022, de un contrato de arrendamiento de vivienda y una renta mensual de 800,00 euros, por lo que desde octubre de 2022 a septiembre de 2023 resulta indemnizable un gasto de 9.600 euros.

Del importe total indemnizable por gastos de alojamiento en los que han incurrido los particulares a cusa de la demolición de la vivienda, 9.600, euros, se deduce la suma de lo ya percibido por este concepto a través de los tres acuerdos parciales firmados, es decir, 9.582,80 euros, quedando la suma de 17,20 euros de diferencia, que se reconoce en este acuerdo como compensación pendiente de abonar.

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 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 se observa que para el cálculo del daño moral se ha tenido en cuenta tanto el daño individual afigido a cada uno de los interesados, como las circunstancias familiares indicando que: *“los interesados tendrían derecho a ser indemnizados en concepto de daños morales por la cantidad de 73.000,00 euros, correspondiéndole a (...) y (...) la cantidad de 53.000,00 euros y a (...) la cantidad de 20.000,00 euros”*.

A la vista de todo lo expuesto, se observa, que se ha motivado la valoración de los daños propuesta y se han tenido en consideración sus circunstancias concretas, por lo que a criterio de este órgano consultivo la cuantía indemnizatoria no resulta contraria a Derecho.

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

## **CONCLUSIÓN**

La propuesta de acuerdo de terminación convencional del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, que ha sido aceptada por los perjudicados, resulta conforme a Derecho.

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 19 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 558/23

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid