

Dictamen n.º: **340/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 6 de junio de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido de oficio por la citada consejería con los titulares de bienes y derechos relativos a la vivienda situada en la calle, de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras del tramo del túnel de la Línea 7B de Metro de Madrid, comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares, en el que figuran como interesadas, Dña., Dña. y Dña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 14 de mayo de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 321/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 6 de junio de 2024.

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

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

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

2.- Entre tanto, tuvo lugar la extinción de MINTRA, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA y se estableció en su artículo único, apartado 2, que el conjunto de bienes, derechos

y obligaciones resultantes de la extinción se integrarían en la Dirección General de Infraestructuras de la que, *“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 por DRAGADOS, S.A., como empresa contratista, un informe 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, rellenas o no, que pueden conllevar a hundimientos bruscos del terreno.

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

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

6.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la empresa contratista contra las anteriores resoluciones (Procedimiento Ordinario 8/2017), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) dictó la Sentencia de 9 de enero de 2019 que anuló las citadas órdenes. Según la 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”* donde 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 a la empresa INES, Ingenieros Consultores, S.L. por procedimiento de emergencia para el servicio de diagnosis y seguimiento geotécnico del terreno en las inmediaciones de la línea 7B de Metro, entidad que emitió una nota técnica el día 7 de diciembre de 2020, en la cual se destacaba que a partir de agosto de 2020 se observaba una aceleración del proceso, al haber nuevos descensos en el entorno del pozo PK 2+890, lo que hacía necesario realizar nuevas actuaciones en las calles Presa y Rafael Alberti, así como en el propio pozo.

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

Dada la existencia de estos nuevos asientos del terreno 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).

En cuanto al inmueble objeto del presente acuerdo, por Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 26 de julio de 2021, se resuelve encargar por procedimiento de emergencia los trabajos de refuerzo estructural y reparación de elementos asociados del edificio sito en la calle de Rafael Alberti, 1 y 3, de San Fernando de Henares, con la posibilidad de su modificación en caso de declaración de ruina legal. Posteriormente, a través de la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 14 de septiembre de 2021 de ampliación de la Orden de 26 de julio de 2021 anteriormente citada, se procedió al realojo de los vecinos afectados.

El 22 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares declara en estado o situación de ruina física inminente las edificaciones de la calle Rafael Alberti, 1 y 3 y el 6 de abril de 2022, por Decreto 645/2022, declaró finalmente la ruina legal, ordenando la demolición de las viviendas.

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 21 de febrero de 2022, se resolvió por Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid. La indicada Orden fue publicada el 7 de marzo de 2022 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Esta Orden de 21 de febrero de 2022 de la Consejería de Transportes e Infraestructuras dispone la incoación de expedientes de responsabilidad patrimonial en favor de todos los posibles afectados, en la que después de efectuar una relación de los hechos principales, se recogen 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”.*

En virtud de la indicada previsión, con fecha 8 de marzo de 2022 se efectuó la notificación individual de la Orden a las interesadas referidos en el encabezamiento de este dictamen, en su condición de propietarias del inmueble.

Las perjudicadas se personaron en el procedimiento solicitando ser indemnizadas, pero sin determinar cuantía.

Los interesados fueron requeridos para completar y subsanar la documentación acreditativa del derecho de los interesados. En

concreto se solicitó documentación acreditativa de su identidad y titularidades; la relación de los daños producidos en sus bienes y derechos; la 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.

Las personas interesadas en este procedimiento fueron aportando la documentación solicitada, presentando finalmente el 13 de diciembre de 2023 escritura de aceptación de herencia de fecha 17 de octubre de ese mismo año, acreditándose con ella la propiedad de 4/24 partes de la vivienda a las dos primeras interesadas, y las 16/24 partes restantes a la tercera interesada.

Consta un requerimiento de la jefa de Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 31 de octubre de 2022, dirigida a la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, al amparo del artículo 81.1 de la LPAC, interesando aclaración sobre los siguientes extremos: relación de causalidad entre el daño y el servicio público, concreción de los daños producidos y valoración de las alegaciones y petición de los interesados -documento 13-.

El subdirector general de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Consejería de Transportes e Infraestructuras emitió el informe solicitado con fecha 13 de junio de 2023, en el que se pronuncia sobre la relación de causalidad y la responsabilidad de la administración, indicando: *“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 informe valora la vivienda siniestrada de acuerdo con la estimación efectuada por la empresa Tinsa, en 156.330 euros.

Adicionalmente consta en el expediente un informe técnico jurídico, de fecha 25 de noviembre de 2022, encargado por la Consejería de Transportes e Infraestructuras a un despacho jurídico, acerca de los parámetros de cálculo que deberían ser tenidos en cuenta para efectuar el pago de las indemnizaciones en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

El día 28 de febrero de 2024 se remitió a los interesadas en este procedimiento el informe de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo; el informe sobre valoraciones y una propuesta de acuerdo de terminación convencional finalizadora del procedimiento, que reconoce una indemnización actualizada por importe total de 156.595,76 euros por el bien inmueble; correspondiendo a las dos primeras interesadas la cifra de 26.099,29 euros y a la tercera 104.397,18 euros, según sus respectivas cuotas de dominio.

Las interesadas mostraron su conformidad mediante escritos fechados los días 11 y 19 de marzo de 2024.

Consta también la concesión de trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares y al Canal de Isabel II, adjuntando el informe técnico de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo.

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares no consta que presentara alegaciones, lo que, si realizó Canal de Isabel II, aduciendo su condición de interesada y perjudicada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial y 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, que estaba 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 21 y sus anexos-.

Con fecha 22 de abril de 2024 emite informe el Interventor General de la Comunidad de Madrid, que fiscaliza favorablemente la propuesta de acuerdo de terminación convencional.

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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, cursada a través de la 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).

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

Efectivamente, en este caso, con fecha 18 de febrero de 2022 la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo solicitó, mediante petición razonada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, el inicio de aquellos

procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran causa en los daños derivados de las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid, en el tramo comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares.

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

La comunicación singular de esta orden iniciadora a las interesadas a los que se refiere este dictamen, se efectuó el 8 de marzo de 2022, reconociéndoles la administración legitimación activa en el procedimiento, por su condición de propietarias 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 a la Comunidad de Madrid, puesto que desde la extinción del ente de derecho público “MINTRA, Madrid, Infraestructuras del Transporte”, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid ha asumido la totalidad del contenido de sus bienes, derechos y obligaciones, según dispuso el artículo único, apartado 2, de la norma últimamente citada, que previno que tal contenido patrimonial se integraría en la Dirección General de Infraestructuras de la referida consejería que, en adelante *“prestará las funciones que correspondían a dicha entidad”*.

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

En el caso sujeto a examen, con fecha día 7 de octubre de 2021, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares comunicó el Decreto núm. 2102/2021 de 7 de octubre, por el que se declaró el estado o situación legal de ruina urbanística de la edificación sita en la calle, de San Fernando de Henares, siendo el daño, por tanto, irreversible. Desde ese momento hasta la Orden de 21 de febrero de 2022, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que resolvió iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tuvieran su causa en estas fallidas obras, había pasado menos de un año, por lo que la incoación de este procedimiento se ha producido en plazo.

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

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

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

Adicionalmente consta en el expediente un informe técnico jurídico, de fecha 25 de noviembre de 2022, encargado por la Consejería de Transportes e Infraestructuras a un despacho privado, acerca de los parámetros de cálculo que debían ser tenidos en cuenta

para efectuar el pago de las indemnizaciones en estos procedimientos de responsabilidad patrimonial.

A partir de todo ello, la administración madrileña elaboró una propuesta de terminación convencional, ajustada a las previsiones al efecto de la LPCA que, en su artículo 86.1 determina 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 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- el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y 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.

El planteamiento de la referida 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 eventual

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, de sentido estimatorio y comprensiva de todos los elementos que la LPAC indica, se ha dado traslado de la misma a los directamente interesados, que la han aceptado.

Consta igualmente cumplimentado en el procedimiento el trámite de la fiscalización del acuerdo, 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 en ese momento el trámite de audiencia y alegaciones al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II, con el resultado recogido en lo antecedentes.

La determinación del elemento subjetivo *necesario* de los acuerdos con efectos finalizadores de los procedimientos de responsabilidad patrimonial suele resultar algo compleja en estos casos, como ocurre en el analizado, pues además de la lógica intervención de la administración cuya responsabilidad se discute, 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, planteándose incluso si son co-responsables o resultan también damnificados.

En este caso, se ha garantizado la formal participación en el procedimiento del Ayuntamiento de San Fernando Henares y del ente público Canal de Isabel II, en su condición de interesados -ex. artículo 4 de la LPAC-; aunque debemos precisar que, lógicamente el acuerdo de terminación convencional que se analiza sólo vincula a sus firmantes.

Finalmente, 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, no ofrece dudas que las propietarias de la vivienda sita en la calle, de San Fernando de Henares, se han visto privados de la misma, por la ruina que la ha afectado a consecuencia la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

El nexo causal entre ese daño y la referida intervención del Servicio Público se 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 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 pueden tomar como referencia los criterios de valoración establecidos en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

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

Según todo lo expuesto, por el inmueble se ha establecido un importe total de 156.595,76 euros, cantidad ya actualizada al año 2024, y distribuida entre las propietarias según su cuota de dominio, sin que proceda la indemnización de ningún otro daño al no residir ninguna de las copropietarias en el inmueble adquirido por herencia, ni constar el arrendamiento del mismo.

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 las perjudicadas, 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 6 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 340/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid