

Dictamen nº: **652/24**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 24 de octubre de 2024, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la comunidad de propietarios, por la caída del muro exterior y fachada de la calle, por las obras de asfaltado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por un escrito presentado el día 11 de mayo de 2022 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, la comunidad de propietarios indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las obras de asfaltado realizadas por el ayuntamiento en la zona y que produjo la caída del muro exterior de la calle

La comunidad de propietarios reclamante cuantifica el importe de la indemnización en 46.640 euros y aporta con su escrito un presupuesto de las obras de demolición, un presupuesto para las obras de rehabilitación urgente, un informe pericial elaborado por un

arquitecto sobre la causa del siniestro y una oferta de reforma del muro exterior.

SEGUNDO.- Acordado el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, el día 5 de septiembre de 2022, la jefa del Departamento de Reclamaciones II del Ayuntamiento de Madrid requirió a la comunidad reclamante, mediante oficio de 13 de junio de 2022, para que aportara: justificación de la representación con que se actúa; fotocopia simple de la póliza del seguro que tenga suscrita la finca y fotocopia simple del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del siniestro; descripción detallada de los hechos, indicando la fecha en que sucedieron; declaración suscrita por el presidente de la comunidad de propietarios, en la que se manifieste expresamente que no ha sido indemnizado (ni va a serlo) por Compañía o Mutuality de Seguros, ni por ninguna otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o, en su caso, indicación de las cantidades recibidas; justificantes que acrediten la realidad y certeza del accidente sobrevenido y su relación con la obra o servicio público, así como cualquier otro medio de prueba de que pretenda valerse.

Con fecha 20 de junio de 2022, el administrador de la comunidad reclamante cumplimenta el requerimiento y aporta la documentación solicitada, adjuntando autorización del presidente de la comunidad a favor del administrador de esta para realizar todas las gestiones necesarias y oportunas sobre el expediente de responsabilidad patrimonial.

En relación con los hechos, indica que el día 8 de noviembre de 2021, comenzaron los trabajos de asfaltado de las calles que circundan la urbanización, que duraron hasta el día 14 de noviembre y añade: *“según el técnico contratado por la Comunidad, (...), estos trabajos han provocado un movimiento en el terreno que han desencadenado y/o*

acelerado la patología de los muros de la calle, uno de los cuales se desprendió en parte el pasado día 10/01/2022, y por los que les reclamamos los daños sufridos por esta actuación municipal". El escrito precisa que por dichos hechos hubo de intervenir el SAMUR y la Policía Municipal.

Solicitado por el instructor del procedimiento informe a la Policía Municipal sobre los hechos objeto de reclamación, con fecha 26 de enero de 2023, el comisario, jefe de la CID Usera informa sobre la intervención realizada el día 10 de enero de 2022:

"El Oficial componentes del Indicativo, informó que fueron requeridos por su Emisora Directora para dirigirse al lugar de los hechos, pues al parecer la fachada del edificio se encontraba cediendo a la altura del primer y segundo piso.

Una vez personados en el punto junto al Indicativo, observaron que la fachada se encontraba abombada por la junta de dilatación que separa los números y de la calle, por lo que se solicitó la presencia de Bomberos, personándose efectivos del Parque 10º y el Jefe de Guardia del citado servicio, que tras evaluar la situación ordenó desalojar ambas fincas, así como dos locales de empresas (peluquería y empresa "Walk, S.L.) situados bajo la dilatación de la fachada.

En las labores de desalojo y para realizar los cortes de tráfico necesarios colaboraron en el lugar los indicativos de Policía Municipal y

Una vez desalojadas fincas y negocios, se informó a la Emisora de lo acontecido, y de que Bomberos había activado los servicios de Samur Social y Edificación del Ayuntamiento.

Sobre las 19:00 horas se persona el Arquitecto municipal, que tras reconocer el lugar decretó sobre las 21:00 horas el desalojo de las viviendas de las plantas y, letras y del n°, y la vivienda del n°, así como de los locales antes citados, pudiendo el resto de vecinos de las dos fincas acceder a sus viviendas y garajes. El servicio de Samur Social no llegó a actuar pues nadie de las 5 viviendas desalojadas necesitaba solución habitacional.

Sobre las 21: 15 horas se personó la contrata municipal "empresa Ortiz", dejando asegurada y señalizada la fachada en cuestión, retirándose del lugar todos los servicios que habían intervenido, restableciéndose la circulación de las vías afectadas”.

Asimismo, ha emitido informe el jefe subinspector de Análisis de Datos y Riesgos de la Jefatura del Cuerpo de Bomberos que, con fecha 16 de noviembre de 2022, declara en relación con los hechos acaecidos en la calle, 34, el día 10 de enero de 2022 a las 16:24 horas, lo siguiente:

“Se recibe aviso por fuerte crujido y aparición repentina de importantes grietas en el establecimiento de una peluquería de la dirección indicada y se activa y, Al llegar al lugar del siniestro se comunica con Central.

En el lugar se encuentra Policía Municipal. Se trata de un edificio de viviendas con numeración de varios portales, 7 plantas sobre rasante, estructura de hormigón armado y cerramiento de medio pie de fábrica de ladrillo. Se reconoce el establecimiento afectado [peluquería (...)] y se observa una grieta importante y un ligero desplome de lo que en un principio parecía ser un pilar de la estructura en la proyección vertical de la fachada. Posteriormente se hace un reconocimiento exterior de ese mismo paño de fachada y se observa un fuerte pandeo de todo un paño de fachada (aprox 20

metros) con su parte más acusada a la altura del forjado de primera planta, según testigos este pandeo no existía previamente.

Ante el reconocimiento inicial realizado y dada la rápida evolución de las lesiones, se contacta con J02 y se inicia la evacuación preventiva de los portales 27 y 29 (35 viviendas) hasta que se determine el origen y alcance de la lesión.

Llegada de J02 al lugar indicado y relevo del mando. Se reciben novedades de SR12, validando el reconocimiento efectuado por el mismo. Una vez evacuado el edificio, se realiza un reconocimiento más exhaustivo:

-Fuerte pandeo de todo un paño intermedio de fachada de 20 metros de longitud delimitado por las juntas verticales de dilatación de la propia fábrica.

-Este pandeo ha generado las grietas de lo que en un principio parecía ser un pilar, pero que finalmente es la mocheta del cargadero del hueco de fachada.

-El punto de máximo pandeo coincide con la horizontal el forjado de primera planta, marcando una excentricidad de 15-18 cm en la zona más acusada. Esta excentricidad es menos acusada en el forjado de segunda planta y nula en el forjado de tercera planta, es decir, que no tiene más síntomas a partir del tercer piso.

-La zona de pandeo es más acusada en el portal 27.

-La zona de pandeo afecta a un total de 5 viviendas.

-La estructura, de hormigón armado, no presenta ningún síntoma ni parece ser la causa de la lesión, por lo que se descarta el fallo estructural”.

Tras esta descripción, el informe de la Jefatura de Bomberos relaciona las distintas acciones que se adoptaron. En relación con el origen de los daños, el informe indica: “se desconoce”.

El día 22 de febrero de 2023, emite informe el jefe de la Unidad de Conservación 4, del Departamento de Vías Públicas, de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas, que declara:

“1. En las fechas en las que se produjo la fisuración de la jamba de la ventana de escalera del portal 27 de la ccpp de la calle, ..., esto es, el 10/01/2022, no se estaban realizando obras de pavimentación de la calle, Las obras de pavimentación de la calle se iniciaron el 10/11/2021 y finalizaron el 17/11/2021.

Esta obra se encontraba dentro del denominado Plan de Calzadas y Barrios en la Ciudad de Madrid. Calle Americio y Otras (Basado 19).

2. Las obras eran promovidas por el Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid. La empresa adjudicataria es la empresa Virtón, S.A. con domicilio en la calle (...).

3. No se dispone de informe de Seguridad y Salud de dicha calle.

4. Se adjunta el PCAP, el PCTP, la copia de la Póliza de Seguros suscrita, así como el domicilio fiscal de la compañía de seguros.

5. La señalización de la obra no era deficiente.

6. La calle tiene una sección transversal compuesta por dos carriles de circulación en el mismo sentido, dos bandas de estacionamiento (una a cada lado) en base de hormigón y dos aceras (una a cada lado). Las bandas de estacionamiento de hormigón no se tocaron en el asfaltado de esta calle. El hecho de que se atribuya las fisuraciones de la fachada del edificio al tránsito de

camiones y maquinaria durante el asfaltado de la calle es del todo improbable”.

En relación con las cuestiones planteadas por el instructor del procedimiento sobre la posible existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero; la posible imputación de la Administración Municipal por los hechos acaecidos y la posible imputabilidad a la empresa contratista; aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño y, por último, *“cualquier extremo que se considere oportuno y sea de interés para determinar la existencia de responsabilidad y a quién debe ser imputada”*, el informe contesta a todas estas preguntas: *“no procede”*.

A solicitud del instructor del procedimiento, ha emitido informe el Departamento Técnico de Control Estructural de la Edificación que, en primer lugar, indica que con motivo de aviso de Bomberos se iniciaron obras en *“actuación inmediata”* que duraron del 10 de enero de 2022 al 12 de enero de 2022, sin que las mismas pudieran ser culminadas al firmarse, en esta última fecha, acta de relevo a petición de la propiedad del edificio, siendo por tanto continuadas durante los meses siguientes bajo la dirección de los técnicos y con la contrata designada por dicha propiedad. El informe indica que se iniciaron tres expedientes por dichos hechos: expediente de obras, expediente de coordinación de Seguridad y Salud y expediente de denuncias.

En relación con la posible responsabilidad de los daños causados en las viviendas de los edificios, el informe se remite a lo indicado en el informe técnico de 13 de enero de 2022 del expediente de Denuncias que dice:

“...En el transcurso de la actuación inmediata se ha podido poner en evidencia lo siguiente:

- 1. El origen del colapso está en el insuficiente, o incluso nulo, apoyo de la hoja exterior del cerramiento de fachada sobre los forjados, al menos en la zona inspeccionada.*
- 2. El medio pie constitutivo de esta hoja del cerramiento, y especialmente el aplacado sobre el frente de forjado constituyen puntos débiles con poca capacidad de deformación y cierta fragilidad que favorecen el suceso acaecido.*
- 3. No hay una causa clara sobre el movimiento o sobreesfuerzo que hubiera sido desencadenante del suceso, lo que deberá ser estudiado a posteriori de una forma más exhaustiva y en el conjunto de lo edificado: pueden apuntarse como causantes los cambios derivados de dilatación térmica, esfuerzos de pandeo por la esbeltez del paño al no tener apoyo o el mero envejecimiento de los materiales por el paso de los años. No debería descartarse alguna interrelación con la constitución del terreno de la zona (arcillas expansivas) y la adecuación del edificio al mismo, máxime si se han producido fugas u otros problemas en las redes sanitarias.*
- 4. De la inspección realizada, no se deduce la existencia de alguna patología ligada al sistema estructural del inmueble, ya que no se han apreciado daños en los elementos constitutivos del mismo, si bien esta afirmación se basa en un procedimiento puramente organoléptico.*
- 5. Por último, indicar que el proceso de desprendimiento del paño no es nuevo, ya que se aprecian restaños de grietas previas mediante sellados anteriores con mastic, en las zonas de terrazas y tendedores. Con motivo del movimiento acaecido con fecha 10.01.2022, que es el origen de este expediente, estas grietas se han vuelto a manifestar y han incrementado su abertura”.*

El informe precisa las medidas adoptadas en la intervención del equipo de guardia.

En relación con la cuestión planteada por el instructor del procedimiento, sobre si se tenía conocimiento del estado/ actuación anterior relacionada con el deficiente deber de conservación del edificio por parte del propietario, el informe contesta:

«En el momento de la intervención del equipo de guardia, el 10.01.2022, no se tenía conocimiento del estado o de actuación anterior relacionada con el deber de conservación del edificio y en concreto con la grieta referida de abril de 2021 en la fachada. No constan actuaciones por parte del Área de Urbanismo anteriores a la que ahora nos ocupa.

No obstante, dado que se trata de unos daños que no afectan a la seguridad estructural del edificio, tal y como se indica en el precedente punto A.4 la competencia para la exigencia del deber de conservación hubiera correspondido al Distrito de Usera. Pero tampoco se ha detectado existencia de expediente en dicho Distrito sobre el asunto con anterioridad al 10.01.2022.

Fue durante el reconocimiento efectuado al edificio cuando fueron detectados daños que podían relacionarse con el proceso patológico en cuestión. Nos remitimos en ese sentido a lo indicado en el precedente punto D.2.5 (“Por último, indicar que el proceso de desprendimiento del paño no es nuevo, ya que se aprecian restaños de grietas previas mediante sellados anteriores con mastic, en las zonas de terrazas y tendederos. Con motivo del movimiento acaecido con fecha 10.01.2022, que es el origen de este expediente, estas grietas se han vuelto a manifestar y han incrementado su abertura”).».

En respuesta a la pregunta sobre el estado actual del edificio, el informe contesta:

“Tal y como ya se ha indicado en el precedente punto A.4, al no afectar los daños detectados a la seguridad estructural del edificio (sino al insuficiente, o incluso nulo, apoyo de la hoja exterior del cerramiento de fachada sobre los forjados -véase punto D.2.1-) la exigencia del cumplimiento del deber de conservación no corresponde a esta Dirección General de la Edificación, sino a la Junta Municipal del Distrito de Usera”.

El informe, en respuesta a la cuestión sobre “cualquier otro extremo o que se considere oportuno y sea de interés para determinar la existencia de responsabilidad, y a quién debe ser imputada”, dice:

«De la lectura del dictamen presentado por los interesados (ver precedente punto C.2), se infiere que estos tenían conocimiento del proceso patológico que sufría el cerramiento de fachada del edificio al menos desde los meses de marzo y abril de 2021, puesto que tal y como se indica en el citado dictamen:

- *Pág. 4: “En los meses de marzo y abril de 2021 se hace referencia al proceso de fisuración de jamba de escalera del portal 27”.*
- *Pág. 5: Si bien se indica que “... En el mes de abril del año 2021 no se aprecia según inspección visual y sensorial ningún signo de giro del muro de fábrica de ladrillo”, en el dictamen se incluye fotografía tomada, al parecer, de un informe previo, de abril del año 2021 en la que ya se aprecia una importante grieta en la fábrica de ladrillo de la jamba de la ventana de escalera en rellano entre planta baja y primera, y que denota el movimiento de dicha fábrica.*

Así mismo, en las Conclusiones de este dictamen se vuelve a hacer mención a la “toma de datos” en los meses de marzo y abril del año 2021.

Ha de significarse que pese a que los interesados tuvieran ya conocimiento de la existencia de daños en el cerramiento de fachada desde dichos meses de marzo-abril de 2021, no se tiene constancia de actuación alguna por su parte en orden a solventar dicha situación. Y cabe indicar a ese respecto que consultadas las bases de datos municipales, no consta la existencia de expediente alguno al respecto iniciado en el período comprendido entre marzo de 2021 y enero de 2022».

A la vista de lo manifestado en los anteriores informes, el instructor del procedimiento solicitó informe al Distrito de Usera. Con fecha 30 de enero de 2024, la jefa del Servicio Jurídico en el Distrito de Usera remite distintos informes del Departamento Jurídico de Control y Conservación Unidad Jurídica 2 de la Junta Municipal del Distrito de Usera y de la Sección de Disciplina Urbanística y Procedimiento sancionador del citado distrito y añade:

“- Vistos los informes citados de la Dirección General de la Edificación y del Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana del Distrito de Usera, al Administración Municipal no tiene responsabilidad alguna en el asunto, toda vez que corresponde a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, de conformidad con el artículo 168.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio de la Comunidad de Madrid y el artículo 6 de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones”.

Con fecha 4 de abril de 2024, se elabora informe pericial de valoración de los daños por la aseguradora municipal que cuantifica estos en la cantidad de 28.964,43 euros. El citado informe analiza el origen de los daños y concluye:

“1) No existe relación causa efecto entre los trabajos de asfaltado realizados por encargo del asegurado a la empresa Virtón S.A y los daños acaecidos en la propiedad de los reclamantes, existiendo además signos que evidencian que la causa de estos daños es anterior a la ejecución de los trabajos realizados. A este respecto se debe recordar que en abril de 2021 se aprecian ya, según reconoce el propio perito de parte, agrietamientos en la jamba de la ventana de la escalera del portal 27, agrietamientos que son consecuencia de la existencia de problemas en la estabilidad de la fábrica de ladrillo vista exterior de la fachada, y por ello mas de seis meses anterior a la fecha de ejecución de los trabajos de asfaltado, realizados en otoño de 2021.

2) La causa real del siniestro es la existencia de un defecto de ejecución de la fábrica de ladrillo, y más concretamente en el apoyo de esta sobre la cabeza de forjado de planta 1º. Este defecto de apoyo no solo se evidencia en lo reflejado en los informes de los servicios técnicos municipales, quienes llegan a manifestar que este apoyo es inexistente, sino que se reconoce en las fotografías tomada tras la ocurrencia del siniestro, pudiéndose reconocer que la sección de la galleta de ladrillo es de una dimensión tal que es imposible su apoyo en el borde de forjado. Es por ello que fue el deficiente apoyo de la fábrica sobre la cabeza del forjado lo que deriva en la ocurrencia del desplazamiento horizontal de la fábrica de ladrillo por el pandeo del paño de fachada”.

Concedido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, con fecha 30 de mayo de 2024 presenta alegaciones la

empresa contratista que, de acuerdo con lo indicado en el proyecto de ejecución de las obras, *“los trabajos de asfaltado han consistido en un fresado/cepillado de 5 centímetros de profundidad máximo, y posterior volcado de aglomerado asfáltico, sin que puedan considerarse trabajos que conlleven vibraciones que pudieran provocar al colapso de la fachada del edificio. No se ha utilizado maquinaria pesada que pueda implicar vibraciones, como retroexcavadoras o martillos neumáticos, por lo que las vibraciones han sido mínimas”*. Destaca la preexistencia de daños en la fachada del edificio (ya por falta de mantenimiento o por un defecto constructivo), como resulta de los informes obrantes en el expediente y concluye que, *“estando claramente ante una falta del mantenimiento debido de la edificación, no puede establecerse de modo alguno responsabilidad de un tercero, en este caso de la mercantil VIRTÓN S.A., por los trabajos de asfaltado entre los días 10 y 17 de noviembre de 2021, dado que si el siniestro se hubiera producido durante el periodo de obras, podría tener relación de causa, pero no es el caso que nos ocupa, dado que aparecieron fisuras meses antes, y el colapso de la fachada se dio varios meses después”*.

No consta que la comunidad de propietarios reclamante ni la aseguradora municipal hayan formulado alegaciones en el trámite de audiencia.

El día 19 de julio de 2024 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar no acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

TERCERO.- La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 18 de septiembre de 2024.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2024.

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 quince mil euros y la solicitud se efectúa por la Alcaldía de Madrid, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La comunidad de propietarios reclamante, que inició el procedimiento de responsabilidad patrimonial presentando una reclamación por medio de su administrador, después ratificado por su presidente, ostenta legitimación activa para formular la pretensión indemnizatoria que en dicho escrito se sustenta, al amparo del artículo 4 de LPAC en relación con el artículo 32.1 de la LRJSP, al relacionarse con una serie de desperfectos producidos en dicha propiedad. La reclamación ha sido autorizada por su presidente, a quien corresponde la representación legal de la comunidad de propietarios, de acuerdo con el artículo 13.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (LPH).

Asimismo, se encuentra legitimado pasivamente el Ayuntamiento de Madrid, en cuanto titular de la competencia de los servicios de infraestructura viaria, ex artículo 25.2.d) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), título competencial que justifica sobradamente la interposición de la reclamación contra el mismo.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que la caída del muro exterior y fachada de la calle ... se produjo el día 10 de enero de 2022, por lo que no existe duda alguna de que la reclamación presentada un mes después, el 11 de mayo de 2022, está formulada en plazo.

En relación con la tramitación del procedimiento, el órgano petionario del dictamen ha seguido en su instrucción los trámites

previstos en las leyes aplicables. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se ha recabado informe de la Policía Municipal; del jefe subinspector de Análisis de Datos y Riesgos de la Jefatura del Cuerpo de Bomberos; del jefe de la Unidad de Conservación 4, del Departamento de Vías Públicas, de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas; del Departamento Técnico de Control Estructural de la Edificación de la Dirección General de Edificación y del Distrito de Usera. Por otro lado, consta que se ha conferido trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones la empresa responsable de la ejecución de las obras de asfaltado en la zona. No consta que la comunidad reclamante haya formulado alegaciones.

Después, se ha redactado la correspondiente propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP en su título preliminar, capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con constante jurisprudencia, se precisa la concurrencia de los siguientes requisitos:

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

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

c) Ausencia de fuerza mayor.

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

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que aunque, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo 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 quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el caso sometido a dictamen, resulta acreditado en el expediente que el día 10 de enero de 2022 se produjo la caída del muro exterior y fachada de la calle de la comunidad reclamante.

La relación de causalidad entre esos daños materiales y la ejecución de las obras de asfaltado realizadas en la zona por el Ayuntamiento de Madrid, corresponde acreditarla a la comunidad reclamante, y así lo dice reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015): *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

A esos efectos, junto con la reclamación se aporta un informe pericial, elaborado por un arquitecto técnico colegiado, que, entre sus conclusiones, señala que *“según nuestra toma de datos en los meses de marzo y abril del año 2021, la situación creada en enero del año siguiente 2022, y dado que la maquinaria que se suele usar para realizar este tipo de trabajos es pesada y produce altas vibraciones, podemos dictaminar que las obras de rehabilitación del asfalto ejecutadas en esa calle a lo largo del año 2021, han podido desencadenar y acelerar la patología mencionada causando daño al edificio, teniendo que actuar de urgencia en enero de este año, los bomberos y la empresa Ortiz, del excelentísimo Ayuntamiento de Madrid”*.

El anterior informe no acredita la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos porque reconoce la existencia de una patología previa en la edificación de la

comunidad reclamante y, además, tampoco sirve para probar un enlace preciso y directo entre las obras de asfaltado y la caída del muro exterior y la fachada de la calle pues se limita a emitir una mera suposición o sospecha, *“que las obras de rehabilitación del asfalto ejecutadas en esa calle a lo largo del año 2021, han podido desencadenar y acelerar la patología mencionada causando daño al edificio”*.

Como es sabido, el nexo causal ha de ser, directo, inmediato y exclusivo, de causa a efecto, sin que intervengan elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, como sucedería si en la producción del daño hubieran cooperado terceros desconocidos o el propio perjudicado.

Frente al anterior informe, figuran en el expediente otros informes periciales que ponen de manifiesto la inexistencia de relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Como hemos dicho reiteradamente, ante la concurrencia de informes periciales de sentido diverso e incluso contradictorio en sus conclusiones, la valoración conjunta de la prueba pericial ha de hacerse, según las reglas de la sana crítica, con análisis de la coherencia interna, argumentación y lógica de las conclusiones a que cada uno de ellos llega.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2016 (rec. 1002/2013) manifiesta que *“las pruebas periciales no acreditan irrefutablemente un hecho, sino que expresan el juicio o convicción del perito con arreglo a los antecedentes que se le han facilitado (...)”* y *“no existen reglas generales preestablecidas para valorarlas, salvo la*

vinculación a las reglas de la sana crítica en el marco de la valoración conjunta de los medios probatorios traídos al proceso (...)”.

Además, siguiendo la jurisprudencia, a la hora de valorar los informes periciales, debe tenerse en cuenta aquellos informes periciales que están revestidos de mayor imparcialidad, objetividad e independencia y cuyas afirmaciones o conclusiones vengan dotadas de una mayor explicación racional y coherencia interna.

En el presente caso, frente al informe pericial de parte, emitido por un arquitecto técnico de la empresa contratada por la comunidad reclamante para ejecutar las obras de rehabilitación urgente y revisión del edificio, figura el informe de la Dirección General de Edificación que es concluyente al señalar que el origen del colapso está en el insuficiente, o incluso nulo, apoyo de la hoja exterior del cerramiento de fachada sobre los forjados, al menos en la zona inspeccionada. Precisa que *“el medio pie constitutivo de esta hoja del cerramiento, y especialmente el aplacado sobre el frente de forjado constituyen puntos débiles con poca capacidad de deformación y cierta fragilidad que favorecen el suceso acaecido”*, si bien afirma que *“no hay una causa clara sobre el movimiento o sobreesfuerzo que hubiera sido desencadenante del suceso, lo que deberá ser estudiado a posteriori de una forma más exhaustiva y en el conjunto de lo edificado: pueden apuntarse como causantes los cambios derivados de dilatación térmica, esfuerzos de pandeo por la esbeltez del paño al no tener apoyo o el mero envejecimiento de los materiales por el paso de los años. No debería descartarse alguna interrelación con la constitución del terreno de la zona (arcillas expansivas) y la adecuación del edificio al mismo, máxime si se han producido fugas u otros problemas en las redes sanitarias”*. El informe pone de manifiesto cómo el procedimiento de desprendimiento del paño no es nuevo y cómo se aprecian restaños de grietas previas mediante sellados anteriores con mastic, en las zonas de terrazas y tendedores y que, con motivo del movimiento acaecido el día 10 de

enero de 2022, que es el origen del presente expediente, estas grietas se han vuelto a manifestar y han incrementado su abertura.

El informe de la Dirección General de Edificación incide en que pese a que la comunidad reclamante tuviera ya conocimiento de la existencia de daños en el cerramiento de fachada desde dichos meses de marzo-abril de 2021, no se tiene constancia de actuación alguna por su parte en orden a solventar dicha situación e indica que *“consultadas las bases de datos municipales, no consta la existencia de expediente alguno al respecto iniciado en el período comprendido entre marzo de 2021 y enero de 2022”*.

En este sentido incide también el informe del Distrito de Usera que destaca que la Administración Municipal no tiene responsabilidad alguna en el asunto, toda vez que corresponde a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, de conformidad con el artículo 168.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio de la Comunidad de Madrid y el artículo 6 de la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones.

Finalmente, como destaca el informe del Departamento de Conservación de Vías Públicas, de 27 de febrero de 2023, en las fechas en las que se produjo la fisuración de la jamba de la ventana de escalera del portal 27 de la comunidad de propietarios reclamante, de 10 de enero de 2022, no se estaban realizando obras de pavimentación de la calle, porque las citadas obras se desarrollaron entre los días 10 y 17 de noviembre de 2021, dos meses antes del siniestro. Además, la calle *“tiene una sección transversal compuesta por dos carriles de circulación en el mismo sentido, dos bandas de estacionamiento (una a cada lado) en base de hormigón y dos aceras (una a cada lado). Las bandas de estacionamiento de hormigón no se tocaron en el asfaltado de esta calle. El hecho de que se atribuya las fisuraciones de la fachada del*

edificio al tránsito de camiones y maquinaria durante el asfaltado de la calle es del todo improbable”.

En este mismo sentido incide, en el trámite de audiencia, la empresa responsable de la ejecución de las obras de asfaltado incide en que se puede comprobar que los trabajos de asfaltado consistieron en un fresado/cepillado de 5 centímetros de profundidad máximo, y posterior volcado de aglomerado asfáltico, sin que puedan considerarse trabajos que conlleven vibraciones que pudieran provocar al colapso de la fachada del edificio. *“No se ha utilizado maquinaria pesada que pueda implicar vibraciones, como retroexcavadoras o martillos neumáticos, por lo que las vibraciones han sido mínimas”.*

Por último, el informe pericial de la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Madrid, además de efectuar una valoración de los daños sufridos, pone de manifiesto que el asfaltado de la calle se realizó ocho meses después de que se manifestase la grieta en la jamba de la ventana de la escalera (marzo-abril de 2021), y por ello difícilmente pudieron ocasionar los daños.

El informe pericial de la aseguradora, elaborado por un arquitecto, incide en que, si bien los trabajos de asfaltado se realizaron a lo largo de toda la calle, únicamente se produjeron daños en una sección concreta de todo el muro de fachada. Así, dice que *“la fachada del edificio recayente a la calle tiene más de 60 m l de longitud, toda ella situada alineada con la acera y a la misma distancia de la zona de asfaltado, por lo que el tránsito de vehículos pesados y las posibles vibraciones que se transmitiesen al edificio fueron similares en toda la fachada. Y sin embargo únicamente se afectó una zona concreta de la misma, la situada entre dos juntas de dilatación de la propia fachada. Este hecho evidencia que la relación causa-efecto entre el asfaltado y los daños es muy escasa y poco consistente, máxime si consideramos que los trabajos de asfaltado se realizan únicamente en los carriles de*

circulación (no sobre la zona de estacionamiento en paralelo), y por ello a una distancia aproximada de 4,50 ml (2,00 ml hacer y 2,50 ml de la zona de estacionamiento), y además la estructura de la fachada, la que transmitiría las vibraciones a los forjados sobre los que se apoya la fábrica de ladrillo de fachada, se desarrolla apoyada sobre los muros de contención de tierras de hormigón de las plantas sótano, los cuales se cimentan a una profundidad de más de 5 ml, por lo que difícilmente las vibraciones en el suelo de la calzada se pueden transmitir a la base de estos muros y desde ellos a los pilares y vigas de la estructura de las plantas superiores”.

Tras un pormenorizado estudio de la construcción del edificio, el informe pericial de la compañía aseguradora del ayuntamiento concluye que *“fue la insuficiencia o falta de apoyo de las piezas de ladrillo a soga de la fachada sobre la cabeza del forjado lo que generó, con el paso del tiempo, la fractura de las mismas y la pérdida de adherencia de las galletas con el frente de forjado, generándose de forma repentina una vez sobrepasado el estado límite de capacidad de adherencia un movimiento repentino y brusco que genera el pandeo del paño de fachada hasta alcanzar de nuevo un punto de equilibrio, y quedar el paño de fachada siniestrado anclado al resto de la fachada en las zonas donde este apoyo se ejecutó de forma correcta”.*

Por las razones expuestas, no es posible concluir, como alega la comunidad reclamante, que la causa de la caída del muro exterior y fachada de la calle fuera la ejecución de las obras de asfaltado realizadas en dicha calle dos meses antes.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no resultar acreditada la existencia de relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

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 24 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 652/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid