

Dictamen n.º: **81/24**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **15.02.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 15 de febrero de 2024 de, 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 interesados D^a., D., D. y Dña., por su condición de propietarios del inmueble, y D. por ser usufructuario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de enero de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud con carácter urgente del dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 43/24, 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 15 de febrero 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 estimo el recurso y anuló el acto administrativo por ser contraria a derecho. 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 2019 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, con fecha 10 de noviembre de 2021, se emite informe de situación de los edificios de la calle, elaborado por la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, de la Dirección General de Infraestructuras del transporte Colectivo. En este informe dentro de la campaña de auscultación y seguimiento de las zonas aledañas a la línea 7B de metro de Madrid, se realiza una recopilación de toda la información obtenida de los estudios de los edificios Presa 17-19-21-23-25 y 27. En este informe se concluye que en las viviendas existe un grave riesgo para la seguridad de las personas y la habitabilidad inmueble está afectada.

Mediante Decreto 117/2022, de 19 de enero, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares dicta orden de ejecución relativa al edificio sito en calle de la, en la que se ordena, entre otros extremos, el desalojo de la finca por motivos de seguridad y habitabilidad, en cuanto lo considere el técnico responsable y hasta restablecer las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Mediante Orden de emergencia, de 21 de enero de 2022 (Doc. 14), la Consejería de Transportes e infraestructuras encarga a TRAGSA las actuaciones de realojamiento de los ocupantes de los edificios sitos en la calle Presa números 19, 21, 23 y 25 de San Fernando de Henares. La citada Orden es ampliada y modificada por otras posteriores, la

primera, de 20 de junio de 2022, para ampliar el plazo de las actuaciones de realojamiento del edificio de la calle hasta el 31 de octubre de 2022. La segunda ampliación del encargo de la Orden de emergencia de 21 de enero de 2022 se produce el 31 de octubre de 2022, cuyo objeto es ampliar las actuaciones necesarias para el realojamiento de los ocupantes de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21 y 23 25

Con fecha 29 de julio de 2022, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares dicta el Decreto 1587/2022 por el que se inicia la Declaración de la situación legal de ruina urbanística de la edificación de la calle

Con fecha 20 de septiembre de 2022, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares dicta el Decreto 1792/2022 por el que se declara la situación de ruina urbanística de la edificación de la calle y dispone la demolición del edificio.

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 24 de marzo de 2022 se efectuó la notificación individual de la Orden a la interesada referida en el encabezamiento de este dictamen, por aparecer como primer titular del inmueble sito en la calle y se le concedió plazo para que aportase la documentación necesaria para la tramitación del procedimiento.

La perjudicada, el 5 de abril solicita una ampliación de plazo, presentándose el 30 de mayo posterior nuevo escrito por quien dijo ser representante de la interesada solicitando nueva ampliación de plazo. No será hasta el 20 de julio posterior cuando y se acredite debidamente la representación que se decía ostentar.

Con fecha 1 de agosto de 2022 el representante de los interesados presento tasación efectuada por un arquitecto.

Finalmente, el 26 de agosto de 2022 el representante de los interesados aporta la documentación necesaria para la tramitación del procedimiento requerida en el mes de marzo.

El 14 de septiembre el representante de los interesados presenta nuevo escrito en el que fija la indemnización de los daños en 473.614,41 euros, por los siguientes conceptos:

Vivienda: 259.332,41 euros

Mobiliario: 64.282 euros

Daño moral: 150.000 euros (30.000,00 euros por persona).

Con fecha 1 de septiembre de 2022 se formuló consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con la

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

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

Consta un requerimiento de la jefa de Área de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, 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 25 de mayo 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 186.484,64 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.

Atendiendo a la valoración efectuada se formuló propuesta de acuerdo a los interesados.

En ese estado del procedimiento se confirió trámite de audiencia a los interesados, incluyendo al Ayuntamiento de San Fernando de Henares y al Canal de Isabel II.

El Ayuntamiento de San Fernando de Henares no consta que formule alegaciones en el presente procedimiento.

Con fecha 23 de marzo de 2023 presentó escrito la entidad Canal de Isabel II, remitiéndose a lo alegado en otros expedientes precedentes en su condición de interesada y perjudicada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

El representante de los afectados presentó escrito el 18 de agosto de 2023 solicitando una valoración más acorde con los daños e inclusión de conceptos como lucro cesante, daño moral y perjuicios financieros.

Finalmente, con fecha 20 de diciembre de 2023, el órgano instructor fórmula propuesta de resolución estimatoria parcial por un importe actualizado de 187.566,25 euros.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, cursada a través de la solicitud del consejero de 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.*” Esa urgencia no aparece justificada en el expediente concreto, si bien esta Comisión ha analizado la motivación de esa urgencia en otros expedientes similares por los mismos hechos, por lo que resulta innecesario solicitar la ampliación de lo remitido.

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 por la misma consejería con tal carácter decenas de dictámenes.

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 propios interesados, a los que se les ha tenido que requerir de manera continuada para aportar documentación.

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

Según se expuso al relatar la secuencia de actuaciones del procedimiento, nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio por la administración, ex. artículo 58 de la LPAC. Concretamente, según consta, se trata de un supuesto que encaja en la situación prevista en el artículo 67.1 de la LPAC que, como categoría particular dentro de ese grupo referido a los procedimientos iniciados de oficio, incluye los iniciados por petición razonada de otros órganos: “...

propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación”.

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

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

La comunicación singular de esta orden iniciadora a los interesados a la que se refiere este dictamen, se efectuó el 24 de marzo de 2022, reconociéndole la administración legitimación activa en el procedimiento, por su condición de propietarios y usufructuario de la vivienda sita en la calle, según consta en la documentación por ellos aportada.

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, mediante Decreto 117/2022, de 19 de enero, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares dicta orden de ejecución relativa al edificio sito en calle de la, en la que se ordena, entre otros extremos, el desalojo de la finca por motivos de seguridad y habitabilidad, siendo en septiembre de ese mismo año cuando se declaró el estado o situación legal de ruina urbanística de la edificación sita en la calle de San Fernando de Henares.

Así, siendo la Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, que resolvió iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial, de fecha 21 de febrero de 2022, no hay duda de 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 LPAC que, en su artículo 86.1 determina pero que no fue aceptada por los interesados por discrepar los conceptos indemnizables y su valoración.

Posteriormente se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones a los afectados y al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II. En el caso de estos dos últimos han alegado ampliamente que no se consideran responsables en ninguna medida del evento lesivo que motiva la responsabilidad patrimonial, apelando muy 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 identidad subjetiva y han aportado informes periciales en sustento de sus argumentaciones. Además, estos interesados se han presentado expresamente como perjudicados frente a la administración autonómica y han instado la incoación de singulares procedimientos de responsabilidad patrimonial en los que se analicen sus pedimentos.

Conferido el trámite de audiencia se ha formulado la oportuna propuesta de resolución de estimación de la responsabilidad patrimonial, pero reconociendo una indemnización en una cuantía inferior a la pretendida por los interesados en el procedimiento.

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.

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.

Se observa que se ha superado ampliamente el plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la resolución previsto en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

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 y usufructuario 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 aprecia en el informe emitido con fecha 19 de enero de 2023, por subdirector general de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que indica: “Los

acontecimientos geotécnicos que han provocado los asientos del terreno afectando a las construcciones de la zona, derivan de las obras de construcción de la Línea 7B, todo ello sin perjuicio de la eventual intervención de otros factores como las deficiencias en el mantenimiento de la red de saneamiento municipal gestionada por el Canal de Isabel II desde el 2012 y con anterioridad por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Por ello, existe una relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y los daños sufridos en las edificaciones de la zona, por lo que esta Administración es responsable de los perjuicios, con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinará en el expediente correspondiente”.

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

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

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

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 indemnización que deriva de esa responsabilidad, existiendo discrepancias entre la propuesta y los interesados tanto en la valoración como en los conceptos indemnizables.

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

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

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

baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social”.

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

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

Cabe reseñar que esta tasación es la seguida por el órgano instructor para la valoración de los inmuebles de la misma finca y de otras próximas de similares características, que han sido también afectadas por la misma obra pública, y que han sido objeto de otros procedimientos que han concluido con terminación convencional al

mostrar los afectados su conformidad con las valoraciones realizadas por la tasadora independiente, dando lugar a nuestros dictámenes 320/23 de 15 de junio, 235/23, de 4 de mayo, y 217/23, de 27 de abril, entre otros muchos. Teniendo en cuenta ese hecho, resultaría contrario al principio de igualdad atender en el presente expediente a criterios diferentes de valoración del inmueble, salvo que se hayan apreciado errores en la tasación, lo que no consta haberse producido.

Ante la concurrencia de informes periciales de sentido diverso, la valoración conjunta de la prueba pericial ha de hacerse, según las reglas de la sana crítica, con análisis de la coherencia interna, argumentación y lógica de las conclusiones a que cada uno de ellos llega.

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

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

Cabe destacar que la valoración realizada a instancias del órgano instructor, a diferencia de la contratada por la interesada, incluye elementos objetivos de especial interés como es el análisis de valores de

transmisiones reales obtenidas del Colegio de Registradores de España, de los últimos años que, de manera estadística, establecen una aproximación de valores medios del uso residencial plurifamiliar en esa localidad.

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

En el presente supuesto, no cabe abono de daño alguno por los bienes muebles en tanto fueron trasladados y depositados a cargo de la consejería.

También se deben excluir los daños morales en tanto los mismos solo cabe presumirlos ante la pérdida de la vivienda habitual, siendo lo cierto que los interesados en este procedimiento no residían en el inmueble afectado por la ruina.

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 resulta adecuada, debiendo actualizarse al momento de su reconocimiento conforme al artículo 34.3 de la LRJSP.

Resta por analizar otros posibles conceptos indemnizables que no se tiene en cuenta por el órgano instructor y que se reclaman por la interesada.

Así, se pretende también por los interesados ser indemnizada por pérdida de disponibilidad. Esta demanda adolece claramente de fundamento alguno al tratarse de una vivienda habitual por cuya pérdida es indemnizada y, además ha recibido los gastos de alojamiento temporal. Atender a la pretensión de la interesada implicaría sin duda

una duplicidad indemnizatoria en tanto que, como bien dice la propuesta de resolución, la plena propiedad ya comprende la disponibilidad del bien.

También se reclama un lucro cesante que en absoluto se concreta y que no deja de ser una mera expectativa dado que al momento del desalojo del inmueble los interesados no estaban percibiendo renta alguna.

Los gastos inherentes a la compra de otra vivienda, que también se interesan, no constituyen daños reales y efectivos. En efecto, son los perjudicados los que libremente pueden decidir y disponer de la indemnización que se reconozca por la pérdida de vivienda, que no constituía su residencia, sin que ello tenga que implicar la adquisición de otra nueva ni de un valor determinado.

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

Por último, se solicitan los gastos asumidos por una asociación de afectados. Gastos que nuevamente no se concretan y que en ningún caso son susceptibles de ser indemnizados. En efecto, más allá de no apreciar en el expediente ninguna intervención relevante de la asociación, cabe recordar que el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial no requiere la intervención de abogados ni de ningún otro profesional, dándose además la especial circunstancia

que el procedimiento concreto que nos ocupa se ha iniciado de oficio por la propia administración y se ha recabado una pericial independiente para una adecuada valoración de los daños. Por tanto, cualquier gasto superfluo tendría carácter voluntario y no es susceptible de ser indemnizado.

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

CONCLUSIÓN

Procede reconocer la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por la pérdida de la vivienda sita en la calle, de San Fernando de Henares, a los propietarios y su usufructuario, por la cantidad total de 186.484,64 euros, a distribuir entre los interesados según sus respectivos derechos, y que deberá actualizarse al momento de su reconocimiento.

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 15 de febrero de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 81/24

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid