

Dictamen n.º: **376/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de julio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por TELECOMUNICACIONES MADRID SUR, S.L. (en adelante “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en el desarrollo de su actividad comercial como consecuencia de una fuga de agua.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de diciembre de 2023, por la mercantil reclamante se registra escrito, firmado por su administrador único, interesando la responsabilidad patrimonial de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

Se expone en el escrito registrado que la mercantil reclamante suscribió un contrato de suministro y distribución con una compañía telefónica por el que pasaba a ostentar la condición de distribuidora de la misma. Actividad que se desarrollaba, entre

otros, en el local sito en la calle San Marcos n° 60, local 2, de San Martín de la Vega, en virtud de un contrato de arrendamiento suscrito en 2010.

Prosigue señalando que, en el mes de febrero del año 2022 se produjo una fuga de agua en el edificio sito en la calle San Marcos 62-64 que provocó un asentamiento en dicho edificio y en el del número 60 de dicha calle, ocasionando fisuras en los paramentos y solados de los mismos.

Según se indica, dicho siniestro fue responsabilidad de la entidad Canal de Isabel II, cuya entidad aseguradora asumió los gastos de reparación de los daños ocasionados y procedió a designar al arquitecto y contratista encargados de dicha reparación.

Refiere que, aun cuando en un principio la entidad reclamante pudo continuar desarrollando su negocio en el local de la calle San Marcos número 60, lo cierto es que las obras de reparación provocaron la imposibilidad de continuar con dicha actividad a partir del día 13 de agosto de 2022, fecha en la cual se produjo el cese de la actividad mientras se desarrollaban las obras que afectaban al local.

A raíz de dicho cese, transcurridos más de cuatro meses desde el cierre del local, la mercantil telefónica apuntada solicitó de la reclamante, la resolución del contrato de distribución en lo referente al negocio que se desarrollaba en la calle San Marcos 60. Así, con fecha 20 de diciembre de 2022, ambas partes suscribieron un acuerdo de cese de actividad. De igual modo, la reclamante y el arrendador del local procedieron, con fecha 31 de enero de 2023, a resolver el contrato de arrendamiento suscrito sobre el local de referencia.

La reclamación entiende que, el cierre del local con motivo de las obras de reparación del siniestro descrito, ocasionó una serie de daños a la reclamante que, no sólo vio impedida la realización de su negocio, sino que además se vio obligada a seguir haciendo frente a los gastos derivados del mismo.

De conformidad con el informe pericial emitido por una economista, entiende la reclamante que los daños que le han sido ocasionados, son los siguientes:

a) Daño emergente (gastos a los que se ha tenido que hacer frente pese al cierre del negocio, así como los derivados de la imposibilidad de amortización de los gastos por obras de acondicionamiento del local), por un importe de 26.344,69€.

b) Lucro cesante (ingresos dejados de percibir por la imposibilidad de continuar con el negocio), por un total de 110.063,19€.

Se adjunta a la reclamación formulada, diversa documentación, así:

-Consulta al Registro Mercantil Central de la que resulta la condición de administrador único del firmante de la reclamación interpuesta.

-Copia del contrato de suministro y distribución mencionado en la reclamación.

-Copia del contrato de arrendamiento del local de referencia.

-Serie de correos electrónicos referidos a la incidencia objeto de reclamación.

-Copia del acuerdo de cese de actividad de distribución suscrito entre la reclamante y una compañía telefónica.

-Documento de resolución y liquidación del contrato de arrendamiento sobre local.

-Pericial elaborada por economista sobre el daño emergente y lucro cesante derivado del cierre y cese de actividad de local comercial en San Martín de la Vega.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del correspondiente expediente.

Consta nota interna, de 25 de enero de 2024, del Área de Seguros y Riesgos al Área Jurídica del Canal de Isabel II, conforme a la que *“les informamos que no existen antecedentes en esta área por lo que se ha dado apertura al expediente de nuestra referencia.*

Consultada la aplicación de Gestión de Avisos, Incidencias, Trabajos y Mantenimiento de Elementos de la Red del Canal de Isabel II, hemos localizado varias incidencias que pudieran estar relacionada que adjuntamos.

Les informamos que la suma de los expedientes supera franquicia y se están gestionando por nuestro seguro”.

Por escrito de 11 de marzo de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se da traslado al Canal de Isabel II de la reclamación presentada ante esa Consejería, a efectos de que procedan a su instrucción de conformidad con las Instrucciones dictadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en fecha 20 de octubre de 2016.

Por dicha Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, se había dirigido requerimiento a la reclamante, notificado el 21 de febrero de 2024, a efectos de que aportara declaración firmada de no haber sido indemnizado por el mismo concepto por compañía aseguradora alguna o entidad pública y privada.

Requerimiento que se atiende el día 22 de igual mes y año, manifestando el administrador único de la reclamante que la entidad no ha sido indemnizada por el objeto de la reclamación por compañía aseguradora o entidad pública o privada.

Con fecha 11 de junio de 2024, la mercantil reclamante registra escrito interesando que se dicta resolución expresa en la reclamación interpuesta.

Solicitud que se contesta por el Área de Recursos de la consejería actuante, notificado el 13 de junio de 2024, en el que se indica que el expediente se encuentra en fase de instrucción por el Canal de Isabel II, a quien se procede a remitir su escrito, para su constancia y unión al expediente.

El 27 de agosto de 2024, se notifica a la reclamante, requerimiento de la instrucción para que, en el plazo de 15 días, aporte el contrato suscrito con la mercantil telefónica vigente al momento se producirse el eventual siniestro, aporte el acuerdo de resolución del mismo, de 20 de diciembre de 2022, debidamente suscrito por ambas partes y aporte el acuerdo de resolución del contrato de arrendamiento, de 31 de enero de 2023, debidamente suscrito por ambas partes.

Requerimiento que se atiende el 30 de septiembre de 2024, por escrito de la reclamante en el que se indica que su relación contractual con la compañía telefónica “se *inició -por lo que respecta*

al local sito en la calle San Marcos 60 de San Martín de la Vega- el día 17 de noviembre de 2010 y cesó el día 16 de enero de 2023, tal y como se acredita con la certificación expedida por aquélla y que se adjunta al presente escrito”, señala igualmente que “el documento aportado en su día y al que se hace referencia en el requerimiento que ahora se contesta no es más que la renovación del contrato originario suscrito entre las partes siendo lo relevante la acreditación de que entre los días 13 de agosto y 31 de diciembre de 2022, el contrato de suministro y distribución estaba vigente, tal y como se hace con el documento que ahora se aporta”.

Por escrito del Canal de Isabel II, de 4 de noviembre de 2024, notificado a la reclamante y a la aseguradora de dicho ente, se pone en su conocimiento *“que no constando evacuado el oficio dirigido al Área de Seguros y Riesgos de Canal de Isabel II, S. A.M.P, a fin de que, con traslado del Informe pericial de la reclamante, remitan Informe pericial sobre la valoración del daño emergente y lucro cesante que se dicen sufridos por la reclamante, se ha acordado (i) reiterar el mismo y (ii) requerir a dicha área a fin de que manifieste si hace suyo el eventual Informe elaborado por la aseguradora de Canal de Isabel II,”.*

Por escrito de 29 de enero de 2025, la mercantil reclamante interesa la continuación del procedimiento.

El 20 de febrero de 2025, se notifica a la reclamante y a la aseguradora del Canal de Isabel II, el oportuno trámite de audiencia.

Por la mercantil reclamante se formulan alegaciones el 27 de febrero de 2025, reiterándose en la reclamación inicial, entendiéndose que concurren todos los requisitos necesarios para apreciar la responsabilidad patrimonial reclamada.

Por correo electrónico interno del Canal de Isabel II, de 25 de abril de 2025, se indica *“desde la aseguradora nos facilitan el informe final que en su momento elaboró RTS, tratando así de acreditar que la reclamación de este perjudicado se presentó con posterioridad al cierre de dicho informe.*

El informe de RTS fue cerrado en mayo de 2023, sin que a esa fecha hubiera ninguna reclamación por parte de (la reclamante) quienes la formalizaron a en diciembre de 2023 y de la que QBE tuvo constancia en julio de 2024.

Por tanto, la situación del expediente respecto de esta reclamación es que la misma se encuentra todavía bajo peritación, dado que QBE dio encargo de ampliación del informe a RTS una vez que fue remitida”.

Consta, informe pericial de 31 de mayo de 2023. En ella se hace referencia a una *“tubería distribución de agua de 15mm de diámetro que estaba condenada bajo el acerado, pero en carga y por lo tanto con presión, situada a la altura del número 64 de la Calle San Marcos en la localidad de San Martín de la Vega (Madrid)”,* señala seguidamente que *“una vez reparada la fuga de agua de forma definitiva por parte de los técnicos del Canal de Isabel II, procedimos con su consentimiento acometer los trabajos de auscultación del terreno, mediante la realización de una tomografía con un geólogo experto de la empresa (...), subcontratada por (.....) Contratista principal de la obra.*

El resultado del estudio nos puso de manifiesto el estado del terreno bajo el edificio, descubriendo el descalce de la cimentación y, grandes oquedades de hasta 3,5 metros de profundidad en algún caso.

De forma simultánea el arquitecto, (...) que nos ha estado asesorando obtuvo la Orden de Ejecución del Ayuntamiento; con este mandato pudimos actuar de inmediato adoptando las medidas de seguridad, como el apuntalamiento del edificio, en particular de su planta baja, el portal y locales comerciales afectados (local de lotería y telefonía), así como las recomendaciones realizadas por el Ayuntamiento relativo a estas medidas.

Seguidamente se procedió a la consolidación y estabilización del terreno bajo la cimentación existente (zapatas y zanjas de cimentación) con inyección de “resina de poliuretano eco compatible, que en su expansión rellena y compacta el terreno”. (...)

Posteriormente, se analizó entre el arquitecto y la citada empresa la solución más sencilla y menos agresiva de poder trasladar las cargas de la cimentación actual del edificio (dañada por el asentamiento) a la cota del terreno que mostraba una resistencia suficiente para su apoyo, que se encontraba según ensayos en el terreno a 7 metros de profundidad. Finalmente, se decidió por utilizar micropilotes una vez que ya estaba consolidado el terreno con las inyecciones de resina.

Este asentamiento tan relevante del edificio se ocasionó por la fuga de agua de la red del Canal de Isabel II que no dio la cara, ni fue percibida por los controles telemáticos que dispone el Canal para la detección de las fugas en su red, al ser una tubería que estaba condenada pero que aún permanecía en carga con presión.

Para realizar la red de micropilotes, era necesario, previamente abrir una zanja perimetral a los pilares afectados, para introducir en los mismos la máquina de hincado de micros y posterior atado de los mismos a la zapata de la cimentación, para su actuación solidaria.

Se intentó realizar en la acera lo que afectaba a la cimentación del portal y del local de venta de lotería. Tras solicitar los planos de las empresas de servicios que discurren bajo la acera de esa fachada, se comprobó que eran demasiados servicios los que discurrían en ese tramo, particularmente la red de gas. Lo que hizo cambiar la planificación inicial y, se tuvieron que ejecutar los micropilotes por el interior de local de la lotería (Nº 1) y el portal.

Esto lógicamente además de provocar un elevado ruido y trabajos de picado de solados y soleras, se hizo imposible la permanencia en los edificios de sus moradores, lo que obligó a deshabitar los locales afectados.

Además, el saneamiento en la planta baja, como consecuencia de los movimientos, introducción de resinas en los intersticios del terreno, etc. provocaron desajustes en las uniones de la red de los tubos y sus enjarjes, fugándose el contenido de aguas sucias; esto obligó definitivamente a vaciar el edificio al no poder usarse sus instalaciones de saneamiento. (...)

Los trabajos que obligaron a la inhabitabilidad del edificio permanecen desde el mes de agosto de 2022 y se estima su finalización en el mes de abril de 2023”.

A la vista de la nueva prueba documental incorporada al expediente, con fecha 12 de mayo de 2025, se notifica nuevo trámite de audiencia a la reclamante y a la aseguradora del Canal de Isabel II.

El 16 de mayo de 2025, se registran alegaciones por la reclamante en las que se reitera en su reclamación al tiempo que formula una serie de quejas sobre la tramitación del expediente y la dilación del mismo.

Fechada el 3 de junio de 2025, figura propuesta de resolución de la instrucción en la que se interesa estimar la reclamación interpuesta, reconociendo a la reclamante una indemnización por importe de 136.407,88 euros.

TERCERO.- El día 17 de junio de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 325/25, cuya ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros, y a solicitud de órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con 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 mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover la reclamación, al haber acreditado que desarrollaba en el inmueble dañado por la rotura de la tubería, una actividad mercantil que se vio afectada por los trabajos de reparación de la apuntada rotura y de sus efectos.

Asimismo se encuentra legitimado pasivamente el Canal de Isabel II en cuanto entidad titular de la red de suministro y distribución de aguas, servicio público que presta de conformidad con la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, estando en la actualidad adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior conforme al Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 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 del informe pericial antes apuntado que los trabajos que obligaron a la inhabilitación del edificio se desarrollaron desde el mes de agosto de 2022 hasta el mes de abril de 2023, por lo que la reclamación presentada el 5 de diciembre de 2023, ha sido formulada en plazo.

En el procedimiento se han incorporado los informes de los servicios responsables cumpliendo así con lo previsto en el artículo 81 LPAC y, se ha dado audiencia a la mercantil reclamante, que ha formulado alegaciones en el sentido ya expuesto, de igual modo se ha concedido dicho trámite a la aseguradora del Canal de Isabel II sin que conste la formulación de alegaciones. Con posterioridad se ha dictado propuesta de resolución estimatoria de la reclamación.

En consecuencia, el procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental, sin perjuicio de ponerse de manifiesto una dilación desorbitada en su tramitación, que ha excedido ampliamente el plazo de seis meses legalmente previstos sin causa que lo justifique, lo que no obsta al deber de 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, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

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 presente caso, resulta acreditado en el expediente que se produjo una rotura en una tubería distribución de agua de 15mm de diámetro del Canal de Isabel II, que una vez reparada por sus servicios técnicos, permitió advertir que había generado un descalce de la cimentación del edificio en el que la reclamante desarrollaba su actividad mercantil, cuyos trabajos de reparación, determinaron la inhabilitabilidad del mismo entre los meses de agosto de 2022 a abril de 2023.

Estando acreditados los hechos, que son aceptados por el Canal de Isabel II, ha de entenderse que concurren en este caso todos los presupuestos de la responsabilidad patrimonial que hemos expuesto en la consideración anterior. Es claro que existe relación de causalidad entre los daños reclamados por la reclamante y la rotura de la tubería de distribución propiedad del Canal de Isabel II y que dicho daño debe reputarse antijurídico pues la mercantil reclamante no tiene el deber jurídico de soportar los daños provocados por dicha rotura que determinaron la imposibilidad de realizar su actividad en el local en el que la venía desarrollando, a raíz de una avería (funcionamiento anormal) de un servicio público como es el de distribución de agua potable.

Así, la propia propuesta de resolución formulada por la instrucción del Canal de Isabel II opta reconocer su responsabilidad en los hechos reclamados, proponiendo la estimación de la reclamación interpuesta.

QUINTA.- Sentado lo anterior, procede valorar los daños a efectos de su cuantificación.

Hemos señalado que la mercantil reclamante pretende, sobre la base de una pericial elaborada a su instancia por una economista, una indemnización por importe de 136.407,88 euros, con el siguiente desglose:

a) Daño emergente (gastos a los que se ha tenido que hacer frente pese al cierre del negocio, así como los derivados de la imposibilidad de amortización de los gastos por obras de acondicionamiento del local), por un importe de 26.344,69 €.

b) Lucro cesante (ingresos dejados de percibir por la imposibilidad de continuar con el negocio), por un total de 110.063,19 €.

La propuesta de resolución formulada, reconoce la cantidad expuesta, pretendida como indemnización por la reclamante, sin que conste en el expediente, informe alguno elaborado a instancias del Canal de Isabel II que vengo a desvirtuar la corrección del razonamiento y de los cálculos recogidos en la mencionada pericial para calcular la indemnización pretendida.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial y reconocer a la reclamante una indemnización de 136.407,88 euros, cantidad que habrá de actualizarse al momento de su pago efectivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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 10 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 376/25

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid