

Dictamen n.º:

514/25

Consulta:

**Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**

Asunto:

Responsabilidad Patrimonial

Aprobación:

08.10.25

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 8 de octubre de 2025, 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 al local comercial, situado en la calle, de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras de la Línea 7B de Metro de Madrid, en el que figuran como interesados, D. y Dña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 18 de julio de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 409/25, 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. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 8 de octubre de 2025.

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, llenas o no, que pueden conllevar a hundimientos bruscos del terreno.

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

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

6.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la empresa contratista contra las anteriores resoluciones (Procedimiento Ordinario 8/2017), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) dictó la Sentencia de 9 de enero de 2019 que anuló las citadas órdenes. Según la 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 los inmuebles, y auscultación y control de los edificios que pudieran afectarse, para realizar un seguimiento constante de la situación. Entre los años 2009 y 2021, se han realizado contratos de emergencia para la estabilización de los terrenos del entorno como consecuencia de los asentamientos y para la impermeabilización del túnel de Metro de la línea 7B. Las diversas actuaciones realizadas en la zona para solucionar estas afecciones en principio parecían haber solucionado el problema.

No obstante, desde mediados de agosto 2018 y hasta octubre de 2019, se incrementaron las quejas de los vecinos, por lo que se procedió a realizar nueva visita a las edificaciones, emitiendo informe

la Unidad de Seguimiento y Control del contratista de auscultación y supervisión geotécnica (USAC).

Posteriormente, en enero del año 2020 se elaboró un informe técnico por la UTE Servicios Comunidad de Madrid sobre “*la situación de las edificaciones en el entorno de la línea 7 B de metro y su relación con los movimientos del terreno*” donde se determina que los daños aparecidos en la calle de la Presa de San Fernando de Henares (según inspecciones realizadas a lo largo del año 2019) podían calificarse de graves en algunas viviendas, siendo muy posible su evolución a muy graves.

8.- Debido a esta situación se contrató a la empresa INES, Ingenieros Consultores, S.L. por procedimiento de emergencia para el servicio de diagnosis y seguimiento geotécnico del terreno en las inmediaciones de la línea 7B de Metro, entidad que emitió una nota técnica el día 7 de diciembre de 2020, en la cual se destacaba que a partir de agosto de 2020 se observaba una aceleración del proceso, al haber nuevos descensos en el entorno del pozo PK 2+890, lo que hacía necesario realizar nuevas actuaciones en las calles Presa y Rafael Alberti, así como en el propio pozo.

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

Dada la existencia de estos nuevos asientos del terreno cercanos a las viviendas tras las obras de consolidación, se procede a buscar el origen, detectándose una anomalía en el entorno del cruce de las calles de la Presa y Rafael Alberti, donde se ubica el pozo PK 2+890, por lo que se insta al Canal de Isabel II a su revisión, como responsable del mantenimiento de la infraestructura y del

alcantarillado municipal, comprobándose que el pozo de registro, el PK 2+890, perteneciente a la red general, se encontraba averiado y su fondo horadado, produciendo pérdidas de agua.

El Canal de Isabel II realiza unos primeros trabajos de reparación del pozo y del colector municipal en mayo y junio de 2021 y posteriormente efectúa el desvío definitivo del agua bombeada desde el pozo reparado a un nuevo colector (en la calle Francisco Sabatini) que acomete al colector principal (en la calle Ventura de Argumosa), de manera que, con la aparición de los nuevos asientos diferenciales, la situación en las viviendas situadas en el entorno del PK 2+890 empeoró.

En cuanto al inmueble objeto del presente acuerdo, por Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 12 de enero de 2023, se resuelve encargar por procedimiento de emergencia y encargo a TRAGSA, las actuaciones de realojamiento, actividades previas, obras de consolidación y estabilización, dirección facultativa y coordinador de seguridad y salud, trabajos de apeo y apuntalamiento, catas, sondeos, ensayos, colocación de extensómetros, vigilancia del inmueble e inspección estructural del edificio sito en la calle

Tras el estudio de las patologías detectadas y ante la imposibilidad de rehabilitar el edificio afectado, mediante Decreto 3018/2022 de 23 de diciembre de la Concejalía de Planificación y Desarrollo Sostenible (Urbanismo) del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, se declara la ruina física inminente de la edificación sita en la calle

TERCERO.- Con fecha 7 de febrero 2024, se resolvió por Orden del consejero de Vivienda, 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, y afectara a los inmuebles siguientes:

-Calle de Pablo Olavide números 1, 3, 5, 7, 9 y 11.

-Calle de Ventura Argumosa número 20, segunda planta, puertas A, B, C, D, E, F y G y las plazas de garaje y las zonas comunes.

-Calle Rafael Alberti número 7 (portales 3 y 4) y número 9.

La indicada Orden fue publicada el 23 de febrero de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Sin perjuicio de su publicación, se efectuó el 7 de marzo de 2024 la notificación individual de la orden a los interesados referidos en el encabezamiento de este dictamen, en su condición de propietarios del local comercial situada en la calle, y se les concedió plazo para que aportasen la documentación necesaria para tramitar su reclamación. Tras la solicitud por parte de éstos de la ampliación del plazo para presentar la documentación, el 4 de abril de 2024 los interesados presentaron la documentación solicitando que se les indemnizase por la cantidad de 451.064,54 euros, más las cantidades devengadas en concepto de IBI de los años 2011 al 2022, sin especificar en este último caso cuantía determinada.

Posteriormente, mediante Decreto 1358/2024, de 26 de junio de 2024 de la Concejalía Delegada de Planificación y Desarrollo Sostenible (Urbanismo, Industria y Vivienda) del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, se declara en estado o situación de ruina legal urbanística la edificación de la calle, ordenando la demolición del inmueble afectado.

Mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 23 de julio de 2024, segunda ampliación y

segunda modificación del encargo a medio propio ordenado en fecha 12 de enero de 2023, se procede a ordenar la demolición del edificio afectado y a garantizar el realojo de los vecinos hasta la conclusión de las obras de demolición, con fecha de finalización el 31 de diciembre de 2024, demolición que se hizo efectiva.

El 30 de julio de 2024, los interesados presentaron documentación complementaria elevando la cuantía reclamada en 1.785,50 euros en concepto de gastos de asesoramiento jurídico y pericial en sus alegaciones anteriores, contestando el 13 de agosto de ese mismo año al requerimiento efectuado por la Administración el 22 de julio de 2024, en el sentido de actuar en su propio nombre y derecho.

Se solicitó informe a la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo acerca de la reclamación planteada. Esta dirección general ha emitido informe en el que se señala que los acontecimientos geotécnicos que han generado los movimientos del terreno que han afectado a las edificaciones del área, incluyendo el inmueble objeto de este expediente, derivan de las obras de construcción de la Línea 7B, con independencia de la posible intervención de otros factores como las deficiencias en la conservación mantenimiento de la red de saneamiento municipal gestionada por el Canal de Isabel II desde el año 2012 y con anterioridad por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Por esta causa, se indica que hay 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 determinarán en el expediente correspondiente.

A dicho informe se acompaña, entre otros documentos, la valoración efectuada por la empresa TINSA del local comercial situado en la calle, que fija el total del valor del inmueble en 130.598,15 euros.

Otorgada audiencia a los propietarios, éstos formularon, con fecha 5 de febrero de 2025, alegaciones mostrando su disconformidad con el acuerdo de terminación convencional finalizador del procedimiento, alegando que el acuerdo no se pronuncia sobre los conceptos indemnizatorios solicitados en el expediente, sobre los que se reitera, así como con la valoración efectuada por la empresa TINSA de su local comercial.

Solicitado nuevo informe al órgano directivo competente, el 13 de febrero de 2025 contesta exponiendo que “*En relación al expediente RPO 23/2024, referente al LOCAL COMERCIAL situado en la calle en el municipio de San Fernando de Henares, se informa que no se ha gestionado ni abonado ningún tipo de gasto a diciembre de 2024 con cargo a la Orden de emergencia*”.

Otorgado trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, y al Canal de Isabel II, solo consta la formulación de alegaciones por esta última sosteniendo su ausencia de responsabilidad.

Se nos remite la propuesta de resolución finalizadora del procedimiento, de fecha 6 de junio de 2025, que plantea la estimación parcial de la reclamación, conforme a la valoración del local comercial, efectuada por TINSA negando por el contrario todos los demás conceptos indemnizatorios reclamados.

El 8 de julio de 2025, emitió informe el Interventor General de la Comunidad de Madrid, que fiscalizó favorablemente la propuesta de estimación parcial de la reclamación, por el importe de la valoración

señalada, sin perjuicio de la actualización que proceda de acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

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 Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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

iniciado 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, 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 y que afectaban, entre otros, al local comercial de la calle, de San Fernando de Henares.

De esa forma, mediante Orden de 7 de febrero de 2024, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras se resolvió iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial por daños entre otros en los inmuebles sitos en la citada calle, y que tuvieran causa en las obras de construcción y mantenimiento de la línea 7B de Metro de Madrid. La indicada Orden fue publicada el 23 de febrero de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, además de comunicarse singularmente a los afectados que constaban identificados.

Así, las personas citadas en el encabezamiento acreditaron la propiedad del local comercial afectado por las obras de ampliación del metro y la declaración de ruina subsiguiente, no existiendo dudas sobre su legitimación en este procedimiento.

En cuanto al análisis de la legitimación pasiva, recordemos que se plantea una responsabilidad patrimonial derivada de las

complicaciones subsiguientes a la parte ejecutada del contrato de obras “Infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando de Henares”, que fue adjudicado por MINTRA, en septiembre de 2004 a la empresa “Dragados, S.A.” y que la Sentencia de 9 de enero de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) atribuyó las filtraciones de agua causantes de los daños analizados a defectos de proyecto de la obra, no imputables a la mercantil contratista.

Según todo ello, resulta que la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, puesto que desde la extinción del ente de derecho público “MINTRA, Madrid, Infraestructuras del Transporte”, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid ha asumido la totalidad del contenido de sus bienes, derechos y obligaciones, según dispuso el artículo único, apartado 2, de la norma últimamente citada, que previno que tal contenido patrimonial se integraría en la Dirección General de Infraestructuras de la referida consejería que, en adelante *“prestará las funciones que correspondían a dicha entidad”*.

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

En el caso sujeto a examen, tomando en consideración que la declaración de ruina legal urbanística del inmueble se decretó por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares el 26 de junio de 2024, siendo notificada a los interesados, iniciado el procedimiento de oficio

por Orden de 7 de febrero de 2024, la incoación de este procedimiento se ha producido en plazo de modo evidente.

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 del local afectado.

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 del artículo 86.1 la LPAC; pero que, como hemos ya señalado, no ha sido aceptada por los interesados por discrepancias en cuanto a los conceptos indemnizables y su valoración.

Posteriormente se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones a los interesados, al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II, en los términos ya reseñados, habiéndose formulado la oportuna propuesta de resolución, por lo que 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 del local comercial sito en la calle, de San Fernando de Henares, se han visto privados del mismo por la ruina que la ha afectado a consecuencia la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

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

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 la afirmación de que resulta antijurídica la situación sufrida por los propietarios del local a que se refiere este dictamen, que se han visto privados del mismo a

consecuencia de las obras referenciadas, no siendo un daño que tengan la 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 -que en este caso no ha prosperado-, se ajusta a derecho.

QUINTA.- Resta por analizar el importe de la indemnización que deriva de esa responsabilidad, existiendo discrepancias entre la propuesta y la que ha sido interesada, tanto en lo relativo a los conceptos indemnizables, como en su concreta valoración.

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 otros inmuebles próximos de similares características, que han sido también afectados 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, situación que no consta.

La valoración del local a que se refiere este procedimiento, conforme a su efectiva caracterización catastral se efectuó y, conforme a la misma, se ofreció en acuerdo convencional a los interesados, por un total de 130.598,96 €, siendo esa cantidad la que se contiene en la propuesta de resolución.

La indicada valoración se basa en la tasación efectuada por TINSA en el informe de fecha 12 de diciembre de 2023, que parte de la realización de un estudio del mercado inmobiliario en el entorno del bien a valorar, así como en otras zonas próximas que, por sus características, puedan ser equiparables al entorno objeto del estudio, con el fin de obtener valores unitarios de venta de inmuebles comparables por razón de tipología edificatoria, antigüedad, dotación de instalaciones, superficie, estado de conservación.

Por el contrario, los interesados aportan otra tasación diferente firmada por un arquitecto colegiado y que no obstante utilizar la misma metodología que la referida anteriormente, valora el local en 167.648, 37 euros, diferenciando el valor de la planta baja en 104.780,00 euros y el de la planta sótano en 62.868,37 euros.

Por tanto, hemos de aplicar la doctrina de este órgano consultivo -con base a la jurisprudencia- de que, 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 por mor del artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con un análisis de la coherencia interna, la argumentación y la 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 (recurso 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 que «*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 (...)*».

Pues bien, en el caso que nos ocupa, mientras que en la tasación de TINSA la superficie recogida (165,88 m² de superficie construida, distribuidas en dos plantas cada una de ellas de 82,94 m²) concuerda con la consignada en los datos del Registro de la Propiedad de San Fernando de Henares, la realizada a instancia de los interesados (96,26 m² para cada planta, que suponen un total de 195,52 m²), coincide, según manifiestan, con los que constan en el catastro, más elementos comunes.

En este sentido debemos tener en cuenta lo señalado en el artículo 5.1.a) de la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, según el cual «*para calcular el valor de un edificio o de un elemento de un edificio se utilizará siempre la superficie comprobada por el tasador*» y «*cuando no sea posible comprobar la superficie del edificio o elemento del edificio, se utilizará la menor entre las superficies catastral y registral*». Por tanto, según lo señalado, la superficie adecuada en nuestro caso sería la registral (utilizada por TINSA) y no la catastral (utilizada en la pericial a instancia del interesado), por ser la primera menor que la segunda.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que mientras que en la tasación efectuada por TINSA, los testigos están perfectamente identificados, tanto su ubicación como en los datos más específicos, así como su superficie, identificando, además, las fuentes de las que se obtiene el testigo, en el caso de la realizada a instancia de parte, de los seis testigos seleccionados cuatro se encuentran ya en condiciones de ser usados al constar como “habilitados”, por lo que no se pueden considerar similares al local que nos ocupa.

Todo ello, lleva a esta Comisión Jurídica Asesora a considerar adecuada la valoración del local realizada por TINSA.

Resta por analizar otros posibles conceptos indemnizables que no se tienen en cuenta por el órgano instructor y que se reclaman por los interesados.

Por lo que se refiere a la indemnización por daños morales solicitada, no ha lugar en el caso dictaminado, pues no se trata de una vivienda que fuera residencia habitual, sino de un local comercial, que no consta que se encontraran en funcionamiento en el momento en que se produjo el desalojo y la demolición, por lo que no podemos considerar que su perdida genere los referidos daños morales y, desde luego, no determinan una unión afectiva y emotiva como la que se pueda tener con la vivienda en la que se reside.

Efectivamente, como se ya se recogió en el reciente dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora 483/24, de 30 de julio, *“La pérdida de un bien material puede suponer una incomodidad en algunos casos, pero tal molestia no puede considerarse como daño moral, pues éste exige que se haya producido una perturbación significativa en el ánimo del perjudicado que vaya más allá de un desagrado. En consecuencia, no hay daño moral indemnizable”*.

Por otro lado, y en cuanto a la cantidad solicitada por las rentas dejadas de percibir (que el interesado distingue en varios períodos de tiempo), debemos recordar que de la documentación aportada no se desprende que en el local haya estado alquilado en momento alguno de los períodos de tiempo a que se refiere el interesado por lo que no corresponde ninguna indemnización por este concepto, ya que, si no hay actividad real en la fecha de referencia, no hay lucro cesante y las cuantías reclamadas constituyen una mera expectativa.

En concreto, sobre el lucro cesante, es reiterada la doctrina señalada por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en los dictámenes 161/24, de 4 de abril y 330/19, de 8 de febrero, que recuerda, en cuanto a la acreditación del lucro cesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a “*la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas*

”.

Se reclaman por los interesados, los gastos asociados a la compra del inmueble. Se entiende por esta Comisión Jurídica Asesora que es improcedente la indemnización de dicho concepto toda vez que son gastos inherentes y necesarios para adquirir la titularidad del inmueble de referencia, titularidad que les confiere el derecho a la indemnización por la pérdida del inmueble anteriormente recogida, por lo que no procedería la indemnización de estos gastos previos, debiendo señalarse igual criterio respecto de las cantidades que en

concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles sobre el local hubieran sido satisfechas por los reclamantes.

Es igualmente improcedente la indemnización de los gastos reclamados en concepto de asesoramiento jurídico y periciales, siendo así que como señalábamos en nuestro dictamen 600/24, de 3 de octubre, “*en relación a los gastos y honorarios de asesoramiento, defensa, peritaciones y similares; no procede incluir en la indemnización de responsabilidad patrimonial coste alguno por los mismos, según es criterio constante de esta Comisión Jurídica Asesora- así en el dictamen 284/19, de 4 de julio-, toda vez que la formulación y tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no precisa de la intervención de abogado, ni de procurador, ni de la aportación de pruebas concretas y, por tanto, se trata de gastos voluntarios en un procedimiento administrativo que ha asumido la reclamante y que no pueden repetir por vía de la responsabilidad patrimonial*”.

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 del local sito en la calle, de San Fernando de Henares, e indemnizar a los titulares de la vivienda con la cantidad de 130.598,15 euros, cantidad que deberá actualizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP, a la fecha de la resolución que ponga fin al procedimiento.

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 8 de octubre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.^º 514/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid