

Dictamen n.º: **294/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **20.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 20 de mayo de 2026, emitido ante 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 y en el que figura como interesado la mercantil COMABU, como titular de bienes y derechos respecto de las plazas de garaje números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 y de un local comercial de la calle Rafael Alberti número 7 del municipio de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras de la Línea 7B de Metro de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 25 de marzo de 2026 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 202/26, 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, a la letrada vocal Dña. M^a Teresa Sanmartín Alcázar, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 20 de mayo de 2026.

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 Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó la Sentencia 34/2019, de 9 de enero (STSJ de Madrid 34/2019, de 9 de enero en adelante) 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 determinadas calles afectadas 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 el procedimiento de emergencia para el servicio de diagnóstico 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.

Mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 25 de marzo de 2024, tercera ampliación y segunda modificación del encargo a medio propio ordenado en fecha 25 de marzo de 2022, se procede a ordenar la demolición de los edificios afectados y a garantizar el realojo de los vecinos hasta la conclusión de las obras de demolición, con fecha de finalización el 31 de diciembre de 2024, demolición que se hizo efectiva.

En cuanto al inmueble objeto del presente acuerdo, por Orden, de 17 de septiembre de 2022, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, 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 Rafael Alberti, número 7.

Tras el estudio de las patologías detectadas y ante la imposibilidad de rehabilitar el edificio afectado, mediante Decreto 1359/2024, de 26 de junio, 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 Rafael Alberti, número 7, ordenando la demolición. En concreto: *“los portales 3 y 4, de*

la edificación situada en la Calle Rafael Alberti nº7, que abarca 8 viviendas en el portal nº3, 8 viviendas en el portal nº4, plazas de garaje, trasteros y cuartos de instalaciones incluidas en el edificio de la referencia, así como el acceso peatonal y el acceso rodado al resto del garaje de la finca catastral”.

Con fecha 24 de julio de 2024, mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, se declara de emergencia la demolición de la edificación sita en calle Rafael Alberti número 7, de San Fernando de Henares y se modifica el encargo de la Orden, de fecha 17 de septiembre de 2022, suprimiendo las actuaciones de reparación y rehabilitación pendientes e incluyendo la demolición del inmueble.

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 la notificación individual de la orden al interesado mencionado en el encabezamiento de este dictamen, recordando que además podía presentar cuantos otros documentos y alegaciones estimara convenientes, y se le requirió la presentación de la siguiente documentación:

1.- Documentación acreditativa de la identidad. 2.- Relación de los daños producidos en los bienes y derechos. 3.- Documentación acreditativa de la titularidad de los bienes y derechos afectados. 4.- En caso de ser residente en la vivienda, certificado de empadronamiento histórico emitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. 5.- Copia de recibo del impuesto de bienes inmuebles emitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares sobre el inmueble o inmuebles afectados o certificación catastral emitida por la Dirección General del Catastro, donde figuren entre otros, referencia, uso y valor catastral de los bienes inmuebles en cuestión. 6.- Cuantificación económica del daño producido y su justificación. 7.- En caso de haber percibido cualquier prestación por parte de alguna Administración Pública por el objeto de la presente reclamación, indicar el importe, el concepto y la Administración otorgante. 8.- En el supuesto de haber percibido alguna compensación por el objeto de la presente reclamación por alguna compañía aseguradora o entidad, señalar el importe, el concepto y el sujeto otorgante. 9. En el caso de haber presentado alguna reclamación por responsabilidad en vía civil o administrativa por los mismos hechos, se informe sobre la misma. 10.- Cualquier otra documentación que se considere adecuada.

Con fecha 5 de abril de 2024, el interesado presenta la documentación requerida (doc.5 EA), así obran poderes notariales, escrituras de propiedad, certificado catastral y contratos de arrendamiento y formula alegaciones, solicitando una indemnización de 1.150.000,00 € por el local comercial, para las plazas de garaje se remite al valor catastral de estas, lo que, según los datos facilitados, arrojaría un total de 84.794,78 € y, por último, 379.760,72 € en concepto de lucro cesante. La suma total de los conceptos solicitados asciende a 1.614.555,5 €.

Ante la imposibilidad de rehabilitar el inmueble, con fecha 26 de junio de 2024, el Ayuntamiento de San Fernando de Henares dicta el Decreto 1359/2024 por el que se declara el estado o situación legal de ruina técnica urbanística de la edificación sita en la calle Rafael Alberti número 7, de San Fernando de Henares, ordenando la demolición.

Con fecha 24 de julio de 2024, mediante Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, se declara de emergencia la demolición de la edificación sita en calle Rafael Alberti número 7, de San Fernando de Henares y se modifica el encargo de la Orden de fecha 17 de septiembre de 2022, suprimiendo las actuaciones de reparación y rehabilitación pendientes e incluyendo la demolición del inmueble.

La Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo ha emitido un informe con fecha 18 de noviembre de 2024, el cual se pronuncia sobre la relación de causalidad y la responsabilidad de la administración así dispone:

“Los acontecimientos geotécnicos que han provocado los asentamientos 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 también valora, de acuerdo con la tasación efectuada por la empresa Tinsa, el local comercial y las plazas de garaje nº 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 en 607.198,23 €, a lo que hay que añadir la suma de 124.922,84 euros, en concepto de lucro cesante, lo que arroja un total de 732.121,07 €.

El día 16 de enero de 2025, se notifica al interesado el oportuno trámite de audiencia. Asimismo, se le daba traslado de una propuesta de acuerdo de terminación convencional finalizador del procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con el artículo 86.1 y 5 de la LPAC, en el que la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras se comprometía a abonar la cantidad de 607.198,23 €, con el desglose individual que es de observar.

El 27 de enero de 2025 el interesado formula alegaciones solicitando que se deje claro por la administración que la indemnización se realiza solo para una parte del local demolido, ya que sigue conservando la propiedad del resto, y procede a indicar un número de cuenta bancaria para la consignación de la cantidad a indemnizar.

Consta, igualmente, que se ha concedido el trámite de audiencia, al Canal de Isabel II y al Ayuntamiento de San Fernando de Henares con fecha 3 de febrero de 2025.

En dicha fecha, presenta alegaciones la entidad Canal de Isabel II en su condición de interesada y perjudicada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial. En ellas se remite a las alegaciones ya formuladas con anterioridad en el seno del expediente RPO 01/22 y ss así como a la documental adjunta a las mismas.

El 12 de febrero de 2025 se emite informe complementario por la subdirección general de concesiones de patrimonio y conservación haciéndose constar que *“no se ha gestionado ni abonado ningún tipo de gasto a diciembre de 2024 con cargo a la Orden de emergencia”*.

El 30 de junio y el 10 de septiembre de 2025, respectivamente, el área de recursos y asuntos contenciosos de la Consejería de Vivienda, Transporte e Infraestructuras solicita al Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de Coslada y a la entidad bancaria información *“sobre la situación del procedimiento de ejecución hipotecaria, así como sobre la posible existencia de otros interesados en el procedimiento, en relación con el local comercial de la calle Rafael Alberti nº 7”*.

El 2 de marzo de 2026 el reclamante formula alegaciones mostrando su conformidad con la propuesta de terminación convencional de la administración por importe total de 732.121,07 euros.

El día 23 de marzo de 2026 se emite el informe de fiscalización favorable del interventor general de la Comunidad de Madrid, relativo al *“Acuerdo entre la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y la titular de bienes y derechos relativos a los inmuebles de la calle Rafael Alberti nº 7, local comercial y las plazas de garaje números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 por el que se procede a la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de las obras de la línea 7b de metro de Madrid (RPO 20/24 SRAD 61.3/24) por importe total de 732.121,07 euros. Programa 453B, Subconcepto 22603”*, 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 €, 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) del Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se regula en la LPAC.

Según se expuso al relatar la secuencia de actuaciones del procedimiento, nos encontramos ante un procedimiento iniciado de oficio por la administración, *ex artículo 58 de la LPAC.*

Concretamente, 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, 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 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 situados 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.

Respecto de la legitimación activa, la entidad mercantil citada en el encabezamiento ha acreditado, su condición de propietaria de las plazas de garaje números 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 y del local comercial de la calle Rafael Alberti número 7.

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 34/2019 del TSJM, de 9 de enero, atribuyó las filtraciones de agua causantes de los daños analizados a defectos de proyecto de la obra, no imputables a la mercantil contratista.

De conformidad con 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 1359/2024, de 26 de junio, 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 Rafael Alberti, número 7, ordenando la demolición. Hasta ese momento desde la Orden de 7 de febrero de 2024, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que resolvió iniciar de oficio los procedimientos de responsabilidad patrimonial por daños entre otros en los inmuebles sitos en la citada calle, había pasado menos de un año, por lo que la incoación de este procedimiento se ha producido en plazo.

En lo que a la tramitación del procedimiento concierne, ha de estarse a lo establecido en el artículo 65.2 de la LPAC, respecto a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados de oficio, 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, 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 estos informes por la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación en los que se aborda la

relación de causalidad y la responsabilidad de esta administración, e incluso, la valoración de los inmuebles afectados.

Adicionalmente se hace referencia en el expediente a un informe técnico jurídico, de fecha 25 de noviembre de 2022, encargado por la Consejería de Vivienda, 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: *“las administraciones públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”*. En definitiva, se impone que tales acuerdos mantengan la debida observancia del Orden Público y la defensa del interés público encomendado al ente administrativo que los suscriba.

Determina igualmente el precepto cuál debe ser el contenido mínimo de estos acuerdos: la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, el plazo de vigencia, y las personas a las que estuvieran destinados y, en particular, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial *ex.* artículo 86.5 LPAC- el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización, de acuerdo con los criterios que para calcularla

y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

El planteamiento de la referida terminación convencional en el curso del procedimiento se contempla en el artículo 22.1.f) de la LPAC, como un posible motivo para acordar la suspensión de su tramitación y, en consecuencia, determinante de la eventual paralización del cómputo del plazo máximo para resolver y notificar su resolución finalizadora. Dicha suspensión no se ha adoptado en este caso.

Continuando con el repaso del procedimiento, tras la formulación de la propuesta de finalización convencional, de sentido estimatorio y comprensiva de todos los elementos que la LPAC indica, se ha dado traslado de la misma directamente interesado que ha aceptado la propuesta de terminación convencional.

Consta igualmente cumplimentado en el procedimiento el trámite de la fiscalización del acuerdo, a la vista de su trascendencia económica, en aplicación de lo dispuesto en los artículos en los artículos 21, 116 y 117 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid; cuestión que hay que poner en relación con el control de los límites aplicables a la fórmula pactada que se ha empleado para finalizar este procedimiento.

El interventor general de la Comunidad de Madrid ha fiscalizado favorablemente la propuesta cursada.

Se ha cumplido asimismo con el trámite de audiencia y alegaciones al Ayuntamiento de San Fernando Henares, al ente público Canal de Isabel II e interesado.

La determinación del elemento subjetivo necesario de los acuerdos con efectos finalizadores de los procedimientos de responsabilidad patrimonial suele resultar algo compleja en estos casos, como ocurre en

el analizado, pues además de la lógica intervención de la administración cuya responsabilidad se discute, no es infrecuente que aparezcan terceros interesados -*ex. artículo 4 de la LPAC-*, con expectativas propias, contrapuestas o no a las del promotor o principal damnificado en el procedimiento, cuya posición no sea unívoca, como ahora ocurre, planteándose incluso si son corresponsables o resultan también damnificados.

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

Finalmente, la terminación convencional del procedimiento de responsabilidad patrimonial no hace variar sustancialmente el carácter y el alcance de la intervención de esta Comisión Jurídica Asesora en el análisis de esta propuesta que, como en los casos de terminación no-convencional, deberá garantizar el control de los elementos reglados de la responsabilidad patrimonial y, también de los discrecionales, garantizando el ejercicio adecuado del poder discrecional ya que, como es sabido, la discrecionalidad administrativa no está exenta del posterior control judicial, en tres aspectos concretos: a) el control de los elementos reglados del acto discrecional, incluida la desviación de poder; b) el control de los hechos determinantes del acto y, finalmente, c) el control de los principios generales del derecho y, en definitiva, de todo lo que separa la frontera entre la discrecionalidad y la arbitrariedad.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de la Administración se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como

consecuencia del 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 el propietario de las plazas de garaje y del local comercial siniestrado, de San Fernando de Henares, se ha visto privado de la misma, por la ruina que le ha afectado a consecuencia la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

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

Tampoco ofrece ninguna duda la afirmación de que resulta antijurídica la situación sufrida por el propietario del local y de las plazas de garaje de la vivienda a que se refiere este dictamen, que se ha visto privado de la mismas a consecuencia de las obras referenciadas.

Concurren pues todos los elementos de la responsabilidad patrimonial de la administración y el procedimiento tramitado, incluido el mecanismo de terminación convencional, se ajusta a Derecho.

QUINTA.- Resta por analizar el importe de la responsabilidad que se ha establecido en el acuerdo de finalización convencional de este procedimiento.

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

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

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

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

Consta sobre el particular un cumplido informe elaborado por una consultora a instancias de la administración autonómica, de fecha 25 de noviembre de 2022 incorporado al procedimiento y basado en

numerosa jurisprudencia, que cita. En el mismo se indica que, si la lesión provoca la destrucción del inmueble, como es el caso, se aplicará el artículo 34.1.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU), que indica que la valoración de las instalaciones, construcciones y edificaciones se rigen por lo dispuesto en esa ley, cuando tenga por objeto la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y, en concreto, su artículo 35.2 recoge para las edificaciones legales situadas en suelo urbano, que se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el artículo 37.2 y se tendrá en cuenta su antigüedad y estado de conservación, para evitar el enriquecimiento injusto.

Según la valoración realizada por Tinsa se especifica:

“Para los locales comerciales, se atribuye, a uno un valor de mercado de 250.560 € y 194.400 €, total 444.960 €.

Para las plazas de garaje un valor de mercado de 18.026,47 € cada una, siendo el total 162.238,23 euros.

Total, local comercial y plazas de garaje nº 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10: 607.198,23 €”. A esta cantidad, como ya hemos señalado, hay que añadir la suma de 124.922,84 euros, en concepto de lucro cesante, lo que arroja un total de 732.121,07 €.

La indicada valoración, posteriormente actualizada, 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.

Cabe reseñar que esta tasación es la seguida por el órgano instructor para la valoración de otros inmuebles de la misma finca y de otros próximos de similares características, que han sido también afectados por la misma obra pública y que han sido objeto de otros procedimientos similares al presente, 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.

A la vista de todo lo expuesto, se observa, que se ha motivado la valoración de los daños propuesta y se han tenido en consideración sus circunstancias concretas, por lo que a criterio de este órgano consultivo la cuantía indemnizatoria no resulta contraria a Derecho.

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

CONCLUSIÓN

La propuesta de acuerdo de terminación convencional del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, que ha sido aceptada por la perjudicada, resulta conforme a Derecho.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 20 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 294/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid