

Dictamen n.º: **412/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **01.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 1 de julio de 2026, 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 (RPS 39/23) promovido Dña., D., Dña., Dña. y Dña., que actúan representados por la Asociación de Afectados Metro Rafael Alberti y Presa San Fernando de Henares por las obras de Metro de Madrid, como titulares de la vivienda situada en la calle, n.º, portal, planta, letra, plaza de garaje n.º y trastero n.º, 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 4 de mayo 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 296/26, 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, al letrado 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 1 de julio de 2026.

SEGUNDO.- Del expediente remitido resultan los siguientes hechos, de interés para la emisión del presente dictamen 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 n.º 1 del “*Proyecto de construcción de la infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando*”. Las obras finalizaron en 2007 y la línea entró en servicio.

2.- Entre tanto, tuvo lugar la extinción de MINTRA, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA y se estableció en su artículo único, apartado 2, que el conjunto de bienes, derechos y

obligaciones resultantes de la extinción se integrarían en la Dirección General de Infraestructuras de la que, *“que prestará las funciones que correspondían a dicha entidad”*.

3.- Desde la puesta en funcionamiento del tramo de la línea 7 del Metro de Madrid que discurre entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares se detectaron diversas incidencias, tanto en la infraestructura misma del metro (túnel y pozo de bombeo PK 2+890) como en las edificaciones del exterior, concentrándose la mayor parte en la zona del pozo de ventilación del tramo del túnel ubicado en la calle Rafael Alberti del municipio de San Fernando de Henares, a consecuencia de filtraciones de agua, que provocaron movimientos del terreno y daños a las edificaciones aledañas. Estas incidencias obligaron a la realización de numerosas obras de rehabilitación y consolidación, desde prácticamente la puesta en funcionamiento del servicio hasta la actualidad, conllevando en algunos casos como el presente, la demolición de determinados inmuebles.

4.- Con la finalidad de encontrar el origen de las patologías detectadas, se encargó por Dragados, S.A., como empresa contratista, un informe sobre *“Seguimientos hidrogeológicos en el túnel de la Línea 7 de Metro de Madrid- Tramo III Coslada-San Fernando”*, que fue redactado por GEOCISA, en el mes de diciembre de 2011.

Ese informe apunta que las entradas de agua se producían por filtraciones a través de fisuras y grietas en las paredes del pozo de evacuación, que se había convertido en un pozo de extracción de agua subterránea, en lugar de uno de recepción.

Con la construcción del túnel y posterior drenaje del agua procedente de éste, se produjo la movilización de un flujo de agua subterránea y con él, el inicio de un proceso de disolución del terreno. A su vez, la entrada progresiva de agua ocasionó la karstificación del

terreno, que es un fenómeno producido en suelos de yesos y calizas, que se disuelven por efecto del agua, dando lugar a la aparición de oquedades, rellenas o no, que pueden conllevar a hundimientos bruscos del terreno.

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

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

6.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la empresa contratista contra las anteriores resoluciones (Procedimiento Ordinario 8/2017), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3) dictó la Sentencia de 9 de enero de 2019 que 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 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, el Decreto 1753/2022, de 16 de septiembre, la concejalía de Planificación y Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, declara el estado o situación legal de ruina técnica urbanística de la edificación sita en la calle de, n.º, de San Fernando de Henares, ordenando la demolición.

Mediante Orden, de fecha 17 de septiembre de 2022, de la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras, se encargó por procedimiento de emergencia y encargo a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) las actuaciones de realojamiento, vigilancia del inmueble, inspección y seguimiento estructural, refuerzo estructural y medidas de seguridad y salud del edificio sito en la calle,, de San Fernando de Henares. El objeto del encargo consistió en el realojo de los ocupantes de los edificios sitos en la calle,, portal y durante un período de 12 meses y de los portales y durante un periodo de 1 mes, con la finalidad de adoptar las medidas que garantizaran el acceso con seguridad de los vecinos a sus viviendas. La fecha de inicio del encargo fue el 18 de septiembre de 2022, y fue ampliado posteriormente por sucesivas órdenes.

9.- Entre tanto, se formuló consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, sobre si cabía la posibilidad de prorrogar la

cobertura económica de los gastos que se estaban sufragando por la Comunidad de Madrid una vez finalizados los encargos de emergencia; si sería viable la opción de abonar tales gastos como anticipo de las futuras indemnizaciones derivadas de los expedientes de responsabilidad patrimonial en tramitación y en caso negativo, si habría alguna otra fórmula jurídica que pudiera amparar el mantenimiento de estos gastos.

La Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitió informe el 27 de abril de 2022, estableciendo que, extinguida la vigencia del encargo a TRAGSA, no era viable seguir asumiendo los gastos de realojo de las familias afectadas al amparo del mismo. Asimismo, señaló que la regulación legal del procedimiento de responsabilidad patrimonial no contemplaba la posibilidad de realizar abonos a cuenta de futuras indemnizaciones, ello, no obstante, podría tenerse en consideración la posibilidad de terminación convencional de los procedimientos, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con lo indicado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se dictaron sucesivas ordenes de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructura, acordando la ampliación del encargo de emergencia a TRAGSA.

El 1 de septiembre de 2022 se formuló nueva consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, sobre si cabía la posibilidad, en el marco de la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y con base en el artículo 86.1 de la Ley 39/2015, conforme al apartado quinto del citado artículo, de efectuar acuerdos con los interesados, que no supusieran la finalización del procedimiento, por una duración determinada y solo en referencia al concepto susceptible de indemnización por alojamiento, al ser un gasto en el que incurren los damnificados como consecuencia de los derribos

de sus viviendas, con independencia de la resolución final del procedimiento.

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

Se solicitó un tercer informe a la Abogacía general de la Comunidad de Madrid sobre determinadas dudas en materia de valoración de los daños y el subsiguiente informe de 9 de enero de 2023 estableció que para determinar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por tanto, la indemnización y la valoración del suelo debían considerarse los artículos 34 y siguientes del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. También que, la inclusión en la indemnización del valor de tasación calculado en los términos del RDL 7/2015, comprensivo del terreno y la edificación, no comporta, por sí mismo, un enriquecimiento injusto, siempre que ello obedezca a criterios legales de determinación del daño producido en las viviendas, a fin de conseguir la reparación de los mismos que es la función propia del procedimiento de responsabilidad patrimonial; si bien debería excluirse el valor residual si existiese.

10.- A la vista de lo indicado, la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras encargó un estudio al despacho jurídico

Simmons & Simmons acerca de los parámetros de cálculo que deben utilizarse para el pago de las indemnizaciones en estos procedimientos de responsabilidad patrimonial, detallando una reglas y criterios para la valoración de las indemnizaciones.

TERCERO.- Con fechas 23 de mayo y 21 de junio de 2023, diversos interesados, entre los que se encontraban los interesados en este procedimiento y la propia Asociación actuante en la que se integraban y asumían su representación, presentaron solicitudes interesando la apertura de expedientes individuales de responsabilidad patrimonial en relación con las obras de la línea 7B de Metro de Madrid.

Mediante diligencia de 16 de enero de 2024, suscrita por la jefa de la División de Recursos y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras comunicó a todos ellos el inicio de los correspondientes expedientes de responsabilidad patrimonial, junto con la normativa rectora.

El 6 de mayo de 2024 se realizó un requerimiento de documentación a los interesados en este procedimiento, concediéndole un plazo para que formulase alegaciones, así como los documentos o información que reputase necesaria para tramitar la reclamación.

Consta una primera solicitud, cursada a través de la Asociación de perjudicados por las obras de Metro de Madrid, de una ampliación del plazo para presentar la documentación, que fue concedida, el 24 de mayo de 2024.

Con fecha 10 de junio de 2024 presenta como prueba documental el informe pericial de Aquilia Arquitectos, S.L. de valoración de inmuebles, mobiliario y enseres.

El día 4 de junio de 2024, por el abogado actuante se registra escrito al que se adjunta determinada documentación, de entre la que cabe destacar, copia de la escritura pública, de fecha 19 de febrero de 1999, por la que los reclamantes adquieren la propiedad de la vivienda de referencia con sus correspondientes anejos inseparables; nota de información registral del Registro de la Propiedad de San Fernando de Henares acreditando la titularidad por los reclamantes del citado inmueble, nota de información registral del Registro de Propiedad de San Fernando de Henares acreditando la titularidad por los reclamantes del citado inmueble y volante de empadronamiento histórico en el que figura la inscripción padronal de los reclamantes en de la vivienda de referencia desde el 1 de mayo de 1996.

En el curso del procedimiento, se solicitó informe a la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo acerca de la reclamación planteada. Esa dirección general emitió informe el 26 de marzo de 2025 en el que señaló que los acontecimientos geotécnicos que habían generado los movimientos del terreno que afectaron a las edificaciones del área, incluyendo el inmueble objeto de este expediente, derivaban 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 indicaba que había 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 la Administración autonómica era responsable de los perjuicios, con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinarían en el expediente correspondiente.

En este informe se recogen los gastos asumidos por la Administración en relación al inmueble que nos ocupa, señalando que *“respecto a los muebles y enseres de esta vivienda, se ha procedido al traslado de los mismos a instancia de la propiedad, gestionándose y abonándose con cargo a la Orden de emergencia los gastos generados, así como alquiler de piso y en su caso, plaza de garaje alternativos hasta 31 de diciembre de 2024, según el siguiente detalle”*. Detalle conforme al cual, se han asumido los siguientes: *“Guardamuebles 29.951,52 €; Suministros Realajo 2.483 €; Suministros Desalojo 390,67 €; Alquiler plaza de garaje 2.495,96 €; Gastos Inmobiliaria 1.302,24 €, Guardamuebles 6.185,64 €; Mudanza 1.725,47 €; Taxi 562,82 €; Hotel 4.566,63 €”*.

El 8 de mayo de 2025, se notifica a los interesados el trámite de audiencia, trámite que se notifica igualmente a la asociación actuante, al Canal de Isabel II y al Ayuntamiento de San Fernando de Henares.

En dicha fecha, se presentan alegaciones por el Canal de Isabel II en las que dio por reproducidos otros escritos presentados con anterioridad, en distintos procedimientos de responsabilidad incoados de oficio por la consejería.

Mediante escrito de fecha 10 de julio de 2025, la División de Recursos y Responsabilidad Patrimonial de la consejería solicitó informe a la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, relativo a los gastos asumidos por la Administración desde diciembre de 2024 hasta la finalización de la vigencia de la Orden de emergencia, 30 de abril de 2025, ya que el informe emitido anteriormente sólo abarcaba hasta diciembre de 2024.

Con fechas 24 de julio y 27 de noviembre de 2025, se firmaron con la interesada (propietaria residente de la vivienda afectada, tras la sentencia de separación matrimonial de fecha 14 de marzo de 2025) acuerdos parciales por *“gastos de alojamiento”* por un importe total de

6.000,00 € el primero y 4.800 € el segundo. Finalizado el período de abono de los gastos de alojamiento suscrito en los citados acuerdos, la interesada, en fecha 14 de enero de 2026, presentó nueva solicitud para que se le abonaran los gastos de alojamiento desde el 23 de febrero de 2026.

El 23 de junio de 2025, se registran alegaciones por los interesados y por la asociación actuante, mostrando su disconformidad con la valoración de los daños ofrecida por la administración. Se aporta su informe pericial según el cual reclaman:

a) Valoración económica del inmueble. Fija el importe de la reclamación en la cantidad de 479.438,03 euros.

b) Valoración económica de bienes muebles y enseres. Aduce que, aunque los propietarios hayan podido retirar el mobiliario y enseres, *“los muebles y algunas instalaciones no son adaptables, ni reutilizables y/o no han llegado a ser retirados”*, fijando el importe de este gasto reclamable en la cifra de 8.214,30 €, a los que habría que sumar los gastos de guardamuebles y mudanzas que no sean asumidos por la Comunidad, no obstante, se deja abierta la reclamación por este concepto para poder cuantificarse a lo largo del procedimiento.

c) Lucro cesante y/o pérdida de disponibilidad de los inmuebles. Según el informe aportado por la asociación de afectados, el valor de renta óptima para la tipología de piso en torno a los 80 m² sería de 912 € al mes y para la tipología de vivienda unifamiliar estaría adosada en torno a 1.470,60 € al mes.

d) Gastos y perjuicios asociados a la compra de nuevos inmuebles de naturaleza análoga, que valoran en 29.236,08 euros.

e) Gastos soportados a través de la Asociación, periciales y legales. Este concepto reclamable se deja pendiente de cuantificación.

f) Daños morales. Se considera que las cuantías indemnizables por este concepto ascenderían a la cantidad total de 181.000 € (38.000 € para cada uno de la pareja conviviente y 35.000 € para cada una de las tres hijas residentes).

g) Perjuicios financieros y por impacto fiscal de las indemnizaciones: Relativos a un posible impacto financiero de las compras en un momento alcista de tipos de interés e incluso, un impacto fiscal de las indemnizaciones, al no poder considerarse exentas.

Asimismo, hace referencia a otros gastos que tampoco se cuantifican como gastos de una asociación, falta de disponibilidad del inmueble y gastos fiscales.

Igualmente se ha incorporado al expediente una nota informativa de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo en la que se recoge que se están realizando una serie de intervenciones en el espacio urbano, ya en una fase final de ejecución, que persiguen devolver a su completa funcionalidad la citada zona, incluso, aumentando la calidad ambiental y funcional de la que se partía en ese espacio público antes de las obras de ampliación de la línea de metro.

Fechada el 27 de marzo de 2026, figura la oportuna propuesta de resolución en la que se interesa la estimación parcial de la reclamación interpuesta, reconociendo una indemnización por importe de 384.933,24 €, en la que se especifica que *“la cantidad de 286.933,24 € por el valor del inmueble objeto del presente expediente, de los que 265.677,00 € serían por la vivienda, 18.026,47 € por la plaza de garaje y 3.229,77 € por el trastero y la cantidad de 98.000 € por daños morales.*

De dicha cantidad le corresponde a D., una cuantía que asciende a 143.466,62 € (50% del valor del inmueble, plaza de garaje y trastero), 181.466,62 € para Dña. (50% del valor del inmueble, plaza de garaje, trastero y daños morales)” y una de 20.000 € a cada una de las hijas de la pareja (total 60.000 €), actualizándose todas las cuantías conforme al Índice de Garantía de la Competitividad».

Consta informe del interventor general de la Comunidad de Madrid, de 27 de abril de 2026, fiscalizando favorablemente la propuesta de indemnización cursada.

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, 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.

Los reclamantes ostentan legitimación activa, pues acreditan la propiedad de los inmuebles a los que se refiere el presente dictamen, que resultaron afectados 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”*.

El 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).

En el caso sujeto a examen, según resulta de los antecedentes de hecho expuestos, la ruina física urbanística de los inmuebles a los que se refiere este dictamen se declaró por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares mediante Decreto de 16 de septiembre de 2022 y la declaración de ruina legal urbanística se efectuó mediante otro Decreto de 26 de junio de 2024, siendo notificada a la interesada.

De esa forma, debemos considerar que la reclamación se ha formulado en plazo legal, puesto que, junto con otros afectados, el día 22 de mayo de 2023 solicitaron la incoación del procedimiento.

En cuanto al procedimiento seguido, observamos que se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, 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 la interesada por discrepancias en cuanto a los conceptos indemnizables y su valoración.

Posteriormente se ha concedido el trámite de audiencia y alegaciones a la interesada, 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 reclamantes, han sufrido la pérdida de la vivienda situada en la calle, número, portal, piso, letra, plaza de garaje n.º y trastero n.º, de San Fernando de Henares, los daños derivados de las obras de la Línea 7B de Metro de Madrid.

El nexo causal entre ese daño y la referida intervención del servicio público se reconoce en el informe emitido por el subdirector general de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que indica: *“los acontecimientos geotécnicos que han provocado los asientos del terreno afectando a las construcciones de la zona, derivan de las obras de construcción de la Línea 7B, todo ello sin perjuicio de la eventual intervención de otros factores como las deficiencias en el mantenimiento de la red de saneamiento municipal gestionada por el Canal de Isabel II desde el 2012 y con anterioridad por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Por ello, existe una relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y los daños sufridos en las edificaciones de la zona, por lo que esta Administración es responsable de los perjuicios, con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinará en el expediente correspondiente”*.

También se deduce la relación de causalidad de la Sentencia de 9 de enero de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el Procedimiento Ordinario 8/2017, que ha ganado firmeza y 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 la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, de lo actuado en el expediente que nos ocupa no ofrece dudas que la causa directa de los daños en la vivienda de los interesados 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 interesados a que se refiere este dictamen, que se han visto privados del inmueble afectado 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 los interesados 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, lógicamente, 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 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.

Ante las discrepancias de las partes, en cuanto a la valoración de los inmuebles afectados- la vivienda, la plaza de garaje y el trastero, según resulta de la documentación incorporada al procedimiento, se solicitó a TINSA -como tasadora homologada por el Banco de España- una auditoría del informe pericial de parte. La auditoría se ratificó en los valores establecidos inicialmente para los bienes que ahora interesa, según resulta de lo recogido en los informes emitidos con fecha 7 de marzo de 2025 y en el informe de 14 de noviembre de 2025. Esa auditoría no ha sido desvirtuada por las alegaciones finales presentadas en el trámite de audiencia por la interesada.

Asimismo, debemos hacer notar que la valoración realizada a instancias del órgano instructor, a diferencia de la aportada por la interesada, incluye elementos objetivos de especial interés como es el análisis de valores de transmisiones reales en el mismo municipio, durante los últimos años, cuyos datos han sido obtenidos del Colegio de Registradores de España y que, de manera estadística, establecen una aproximación a los valores medios de la titularidad y el uso de los inmuebles de características similares, en esa localidad.

De otra parte, no parece adecuado que en la valoración de parte se utilicen datos de Coslada, cuando existen datos suficientes de San Fernando de Henares, donde se indica que se realizaron 235 transmisiones de viviendas, durante el año 2023. Además, conforme destaca la evaluación de TINSA, la muestra no está corregida en sus valores unitarios, en aquellos comparables de vivienda que incluyen

garaje y trastero como anejos, lo que conlleva una importante desviación al alza de los que se proponen en el informe de parte y los testigos seleccionados para los valores de garaje contienen una gran dispersión de 14.000 y 20.000 €/plaza en unos casos, 10.000-17.000 €/plaza en otros y conjunto de datos de alrededor de 10.000 €/plaza en una tercera tabla.

Por lo demás, el informe referenciado no ha previsto que el suelo en el que se emplazaba la vivienda siniestrada conserve un valor residual que deba ser excluido de la indemnización, restándoselo al valor del suelo.

A mayor abundamiento, cabe reseñar que esta tasación es la seguida por el órgano instructor para la valoración de los inmuebles de la misma finca y de otras próximas de similares características, que han sido también afectadas por la misma obra pública y que han dado lugar a otros procedimientos similares al presente.

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 hubieran apreciado errores en la tasación, situación que no consta, resultando por el contrario y según todo lo dicho más objetiva la empleada por esta Administración autonómica.

Respecto a los gastos morales, se han considerado los criterios establecidos en el estudio realizado por una consultora y empleado de forma global para los afectados de San Fernando, dependiendo de la modalidad de bien inmueble (vivienda, local o plaza de aparcamiento), la relación jurídica con el mismo (propietario arrendatario), uso (residencia de la familia, negocio o actividad económica) y número de afectados; además de valorar las situaciones concretas de especial vulnerabilidad.

Aplicados los criterios anteriores al presente caso, los interesados tendrían derecho a ser indemnizados en concepto de daños morales por la cantidad total de 98.000 € (de los cuales y, como ya se ha indicado anteriormente 20.000 € a cada una de las hijas y 38.000 € a la madre residente en la vivienda afectada).

Respecto a los gastos asociados a la compra de los inmuebles de sustitución, ya se consideran incluidos en la indemnización asignada al valor de los perdidos y respecto al coste de los intereses financieros abonados y/o por abonar a futuro, derivados de la concesión de un préstamo hipotecario para la adquisición de una nueva vivienda, que también se reclaman, deben igualmente descartarse, pues dichos gastos no constituyen daños reales y efectivos y la decisión de acudir a ese modo de financiación para adquirir el nuevo bien inmueble, en su caso, es enteramente libre y personal y, además, no guarda relación de causalidad con la responsabilidad patrimonial que se indemniza.

En referencia a los llamados “perjuicios financieros”, causados por el impacto fiscal de las indemnizaciones, señalar que tampoco se concretan ni acreditan por la reclamante. En todo caso, se recuerda que el artículo 7, apartado q) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, están exentas de tributación por dicho impuesto: *“Las indemnizaciones satisfechas por las Administraciones públicas por daños personales como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, cuando vengan establecidas de acuerdo con los procedimientos previstos en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se regula el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial”*.

Por lo tanto, carecería de impacto fiscal el cobro de las cantidades reconocidas.

Igualmente son voluntarios los gastos resultantes del abono de los honorarios profesionales de los abogados y/o peritos intervinientes en el procedimiento, al no resultar necesario relacionarse con la administración en los procedimientos de responsabilidad patrimonial a través de aquellos.

También se reclama por los gastos de la asociación. Al margen de su falta de cuantificación, se ha de señalar que la integración en una asociación tiene un carácter exclusivamente voluntario, y las funciones de asesoramiento y valoración de daños que ha podido efectuarse no son indemnizables. Así, señalábamos en nuestro Dictamen 600/24, de 3 de octubre, que *“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 el 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”*.

Este criterio es también acorde a la doctrina del Tribunal Supremo, recogida en la Sentencia de 24 de marzo de 2021 (recurso1292/2020), conforme a la cual *“en el procedimiento administrativo no existe una confrontación de partes enfrentadas por los intereses que deben ventilarse en el mismo, sino que en su tramitación deben protegerse todos los derechos, de tal forma que, sin perjuicio del derecho de los interesados en los procedimientos de poder actuar*

asistidos de un asesoramiento técnico, no es una necesidad del mismo, porque sus intereses deben ser protegidos por la misma Administración en la tramitación del procedimiento”.

Y se añade: “(...) la posibilidad de actuar en él mediante un asesoramiento jurídico, si bien es una facultad que no se le puede negar a los afectados por los actos que se dicten en el seno del referido procedimiento, es indudable que dicho asesoramiento no es necesario -- puede ser conveniente-- y por tanto esa posibilidad es una pura y libre decisión de los interesados que no debe correr de cuenta de la Administración”.

En último lugar y respecto a la indemnización de un hipotético lucro cesante, este solo cabría admitirlo si la vivienda hubiera estado destinada al alquiler, pero la misma constituía la residencia habitual de los interesados, por lo que ninguna pérdida patrimonial se ha producido.

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

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños sufridos por los reclamantes de la vivienda situada en la calle, n.º, portal, planta, letra, plaza de garaje y trastero, de San Fernando de Henares, de la que son titulares, en la cantidad propuesta por la Administración autonómica, que deberá ser actualizada, salvo en la parte de la

indemnización correspondiente a los daños morales, al momento de su reconocimiento, si así procediera.

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 1 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 412/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid