

Dictamen n.º: **402/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **29.07.2025**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 29 de julio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D., en representación de GASOLINERA EL PILAR, S.L., sobre responsabilidad patrimonial, por los daños económicos sufridos por la estación de servicio de suministro de combustible, sita en la Avenida General, n.º 22 de Madrid (Barajas), que se imputan al corte de tráfico rodado debido a la ejecución de unas obras por el Canal de Isabel II.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de julio de 2024, la entidad mercantil citada en el encabezamiento formula una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Canal de Isabel II y el Ayuntamiento de Madrid por los daños económicos sufridos por la estación de servicio de suministro de combustible de su titularidad, sita en la Avenida General n.º 22 de Madrid (Barajas), y que imputa al corte de tráfico rodado entre 21 de abril y el 26 de julio de 2023, debido a la ejecución

de unas obras realizadas por el Canal de Isabel II en dicha avenida, en el n.º 49.

En el escrito de reclamación, se alude a tres diligencias extendidas por un notario de Madrid, los días 27 y 30 de junio, y 3 de julio de 2023, en las que se hace constar el corte del tráfico rodado y que la obra *“se encuentra cerrada sin apreciarse en la misma la existencia de persona ni actividad de especie alguna”*.

La entidad reclamante sostiene que el corte de tráfico rodado, con independencia de la necesidad de las obras, le ha supuesto un perjuicio económico al impedirle prestar el servicio de suministro con normalidad.

Solicita que se incorpore al procedimiento la documentación correspondiente al contrato de obras, así como la resolución por la que se ordenó el corte del tráfico rodado.

En virtud de lo expuesto, la mercantil interesada reclama una indemnización de 874.796,39 euros, que dice va a acreditar mediante un informe pericial que aportará durante la tramitación del procedimiento.

Con el escrito de reclamación se acompaña un documento fechado el 12 de julio de 2006, sobre un acuerdo de la Junta General de Socios de la mercantil reclamante sobre el nombramiento de auditor de cuentas de la sociedad (folios 2 a 11 del expediente).

SEGUNDO.- El 8 de agosto de 2024, el Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II remite la documentación correspondiente a una incidencia registrada en el sistema de Gestión de Avisos, Incidencias, Trabajos y Mantenimiento que pudiera estar relacionada con la reclamación formulada (folios 12 a 25 del expediente).

El 13 de agosto de 2024, el jefe del Área Jurídica del Canal de Isabel II remite la reclamación formulada a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior para la tramitación, en su caso, del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Mediante oficio de la jefa de Área de Recursos de la citada consejería, notificado el 12 de septiembre de 2024, se comunica a la entidad reclamante el inicio del procedimiento y se le requiere para que subsane el escrito de reclamación y aporte un modelo normalizado de reclamación de responsabilidad patrimonial que deberá presentarse electrónicamente; las escrituras de constitución de la sociedad; el poder de representación del firmante del escrito de reclamación; la documentación acreditativa de la titularidad de la estación de servicio; la acreditación de la relación de causalidad, mediante informe pericial o por cualquier otro medio admitido en derecho y la declaración de que la entidad reclamante no ha sido indemnizada por los hechos objeto de reclamación.

La entidad reclamante contestó al requerimiento el 20 de septiembre de 2024, remitiéndose a lo expuesto en su escrito de 24 de julio de 2024. Además, la mercantil interesada aportó parte de la documentación requerida (folios 48 a 197). Entre dicha documentación se incluye copia de la reclamación presentada el 24 de julio de 2024 ante el Ayuntamiento de Madrid por los mismos hechos.

Mediante escrito del instructor del procedimiento, notificado a la mercantil reclamante el 8 de octubre de 2025, se le confirió un plazo de 15 días para que aportase el informe pericial anunciado en el escrito de reclamación. Igualmente, se dio cuenta de que se había oficiado al Área de Conservación Sistema Colmenar para que aportase la documentación correspondiente a las obras realizadas por el Canal de Isabel II referidas a los hechos reclamados. Dicha comunicación se

remitió también a la compañía aseguradora del Canal de Isabel II (folios 202 a 206).

El 28 de octubre de 2024, la mercantil interesada aportó el informe pericial solicitado (folios 208 a 371). En dicho informe se sostiene que como consecuencia de la obra realizada por el Canal de Isabel II, la estación de servicio indicada no sólo ha visto disminuidas las ventas durante el período de realización y finalización de la obra, sino que con posterioridad a la misma, y en el año siguiente al de la obra, la sociedad todavía no ha recuperado las ventas del ejercicio 2022, por lo que se puede apreciar que se ha causado un perjuicio a la sociedad como consecuencia de la obra realizada por el Canal de Isabel II y la paralización de la misma en diferentes períodos, lo que ha dado lugar a una pérdida de ventas en el ejercicio 2023 y en el ejercicio 2024. El informe cifra las pérdidas en 281.217,76, en el periodo de abril a julio de 2023; en 262.588,71 euros, en el periodo de julio a diciembre de 2023, y, en 185.190,52 euros, en el periodo de enero a junio de 2024. En total, 728.996,99 euros.

Obra en los folios 372 a 375, el escrito remitido al Canal de Isabel II por el Ayuntamiento de Madrid adjuntando copia de la reclamación presentada por la mercantil interesada contra el ayuntamiento por los mismos hechos y la correspondiente tramitación del expediente por dicha Administración municipal en la que se tiene por interesado al Canal de Isabel II.

A continuación, figura en el procedimiento el informe del Área de Conservación Sistema Colmenar junto con la documentación correspondiente a las obras controvertidas (folios 376 a 834).

En el citado informe se indica que, en las fechas indicadas en la reclamación, coexistían dos obras pertenecientes al contrato 109/2019, una realizada por DRAGADOS S.A. (lote 1) y otra por ACCIONA S.A. (lote 2).

En relación con la primera de ellas, se adjunta:

- Licencia de obras en la vía pública. Autorización de Obra. Código de Obra CYLC505101, de 31 de marzo de 2023 de la Dirección General de Conservación de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid, en la que consta la fecha de comienzo de la obra, cala programada para ampliación de cámara para equipos de medición, con fecha de comienzo, 21 de abril de 2023, y fecha de fin, 29 de agosto de 2023. La situación de la obra es la Avenida General, 30.

- El informe de viabilidad sobre ocupación temporal de la vía pública de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 3 de abril de 2023, siendo las fechas de la ocupación temporal de la vía pública con corte de circulación para ejecutar las obras desde el 24 de abril al 24 de julio de 2023.

- El Informe técnico sobre ocupación temporal de la Vía Pública de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 17 de julio 2023, siendo las fechas de la ocupación temporal de la vía pública con corte de circulación para ejecutar las obras de ampliación de cámara para equipo de medición, desde el 24 de julio al 7 de agosto de 2023, 15 días vinculados a Licencia CYLC505101. Emplazamiento: *“Avenida General, 30 entre la Avda. de Logroño esquina avda. General y la calle Buscón don Pablos. Distrito de Barajas (según plano adjunto)”*.

Consta también la documentación correspondiente al lote 2, correspondiente a las obras para la renovación de la red en la Avenida General, 1 a 43, realizadas por ACCIONA, S.A. y un periodo de ejecución, según la licencia de obras, de 29 de junio de 2023 a 15 de diciembre de ese año.

El 8 de octubre de 2024, se notificó a la mercantil reclamante un requerimiento para que aportase el informe pericial debidamente firmado. Igualmente, se le comunicó que se había recabado el informe del Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II, sobre la valoración de los daños y que se había solicitado la incorporación de los contratos suscritos con DRAGADOS S.A. y ACCIONA AGUA S.A., así como que se había emplazado en el procedimiento a las citadas mercantiles para que pudieran alegar lo que tuvieran por conveniente.

Obra en los folios 850-854, la solicitud de informe al Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II, y el informe emitido el 5 de noviembre de 2024, en el que simplemente se indica que, sin haber podido realizar la revisión de manera presencial y únicamente basándose en la propia reclamación, se considera que los precios se ajustan a valores del mercado.

De igual modo, figuran en los folios 805 a 909 los contratos correspondientes a las obras controvertidas.

El 6 de noviembre de 2024, el representante de la mercantil interesada aportó el informe pericial de valoración de los daños debidamente firmado (folios 910 a 1.074 del expediente) y solicitó que se le diera traslado de determinada documentación del expediente instruido.

Consta que la compañía aseguradora del Canal de Isabel II se personó en el procedimiento el 13 de diciembre de 2024 y solicitó que se le diera traslado de una serie de documentos del expediente.

Obra en los folios 1.098 a 1.117, que por el instructor se confirió trámite de audiencia a mercantil interesada, a las dos empresas contratistas de obras y a la compañía aseguradora del Canal de Isabel II.

El 21 de enero de 2025, la citada compañía aseguradora formuló alegaciones en el sentido de rechazar la responsabilidad del Canal Isabel II. Incidió en que las obras no privaron totalmente de acceso a la gasolinera, sino que tan solo se reordenaron los accesos, impidiendo el acceso directo desde la Avenida General. Además, destaca que la mencionada gasolinera ha sufrido una disminución de ingresos desde el año 2022, que en las cuentas anuales de 2023 lo imputa a la competencia de otra gasolinera con precios sensiblemente inferiores, y además reconoce que no se impidió totalmente el acceso por las obras, constando los litros de gasolina vendidos en dicho periodo. Asimismo, señala que, al calcular el lucro cesante, el informe pericial de la mercantil reclamante solo tiene en cuenta la disminución de litros vendidos, pero no tiene en cuenta los costes asociados. Con el escrito de alegaciones se adjunta un informe pericial (folios 1.125 a 1.197).

La mercantil reclamante formuló alegaciones el día 21 de enero de 2025, indicando que la prueba practicada estaba incompleta (según su entender, faltaba la documentación de las obras relativa al acta de replanteo, el acta de recepción de las obras y la orden por la que se acuerda el corte del tráfico rodado), por lo que consideraba que el trámite de audiencia resultaba improcedente en ese momento. Si bien, consideraba que, de lo practicado hasta ese momento, no cabía duda de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Además, reiteró su petición de indemnización por el importe de 728.966,99 euros establecido en el informe pericial aportado.

Mediante resolución del instructor de 14 de febrero de 2025, se acordó rechazar por innecesaria la documental solicitada por la mercantil reclamante, al entender que constaba información suficiente sobre las obras controvertidas. Además, se acordó conferir un nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento.

El 4 de marzo de 2025, la compañía aseguradora del Canal de Isabel II formuló alegaciones remitiéndose a las anteriormente formuladas y al informe pericial aportado por dicha compañía.

En la misma fecha, 4 de marzo de 2025, la mercantil reclamante formuló alegaciones limitándose a remitirse a las anteriormente formuladas.

También en la indica fecha, la empresa contratista, DRAGADOS S.A., alegó su falta de responsabilidad en los hechos reclamados. Sostuvo que se limitó a cumplir el contrato suscrito, de conformidad con las órdenes e instrucciones impartidas por los técnicos del Canal de Isabel II y al amparo de la licencia de obras y el permiso de movilidad concedido por el Ayuntamiento de Madrid, según los correspondientes informes técnicos.

A continuación, consta en los folios 1.305 a 1.361, la documentación correspondiente al expediente tramitado por el Ayuntamiento de Madrid en relación con la misma reclamación, pero dirigida contra esa Administración.

Entre dicha documentación, figura el informe de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación de 31 de octubre de 2024, que señala que en base al informe de viabilidad emitido el 3 de abril de 2023, en ningún momento se cortó el acceso a la estación de servicio; que los desvíos producidos por la ocupación no dificultaron la llegada del tráfico, ya que existían tres rutas alternativas, que no generaban desvíos de más de 2 minutos con tráfico habitual, y que la autorización no permitía al solicitante de la ocupación el corte de la estación de servicio, ni trabajar dentro de su entorno.

También figura entre la documentación, el informe del Departamento de Vías Públicas del Ayuntamiento de Madrid que indica, en síntesis, que las obras no se paralizaron en ningún

momento; que el plazo era hasta el 29 de agosto de 2023; que no consta que la gasolinera cerrara por las obras y que dichas obras finalizaron en plazo.

Consta que, mediante oficio del instructor de 1 de abril de 2025, notificado ese mismo día, se requirió a la mercantil reclamante para que concretara el importe de la indemnización solicitada dada la diferencia entre la cantidad expresada en el escrito de reclamación y la que figuraba en el informe pericial aportado por la mercantil interesada. Asimismo, se acordó conferir un nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, así como dar traslado del expediente al Ayuntamiento de Madrid y a su compañía aseguradora.

El día 4 de abril de 2025, la mercantil reclamante aclaró que la cantidad expresada en su escrito inicial era estimativa, por lo que había que estar a la cuantía fijada en el informe pericial aportado, por importe de 728.966,99 euros.

El 8 de abril de 2025, la mercantil reclamante formuló alegaciones en el sentido de reiterar las anteriormente presentadas.

Consta que, mediante oficio de 7 de mayo de 2025, se confirió un nuevo trámite de audiencia a todos los interesados en el procedimiento, incluido el Ayuntamiento de Madrid y a su compañía aseguradora.

En dicho trámite, formularon alegaciones ACCIONA AGUA, S.A., para rechazar cualquier responsabilidad de dicha sociedad en los hechos reclamados, así como por la mercantil reclamante que se remitió a lo expresado en sus escritos anteriores.

Asimismo, consta que por parte del Ayuntamiento de Madrid se requirió que se remitiese el expediente completo y que se contara el plazo para formular alegaciones desde la fecha de su recepción, lo que tuvo lugar el 13 de mayo de 2025. No consta que dicho ayuntamiento formulara alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Finalmente, el 20 de junio de 2025, se ha formulado propuesta de resolución en la que se interesa la desestimación de la reclamación al no existir relación de causalidad entre el daño reclamado y el servicio público prestado por el Canal de Isabel II.

TERCERO.- El consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior formula preceptiva consulta por trámite ordinario, que ha tenido entrada en la Comisión Jurídica Asesora el 30 de junio de 2025, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a. Ana Sofía Sánchez San Millán, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 29 de julio de 2025.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el

artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La mercantil reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial, al amparo del artículo 4 de la LPAC en relación con el artículo 32 de la LRJSP, al ser titular de la estación de servicio de suministro de combustible, sita en la Avenida General n.º 22 de Madrid (Barajas), y haber sufrido el daño que imputa al corte de tráfico rodado debido a la ejecución de unas obras realizadas por el Canal de Isabel II en dicha avenida.

En cuanto a la legitimación pasiva del Canal de Isabel II, deriva de la titularidad de dichas obras, así como de la autorización para ocupación de la vía pública otorgada por el Ayuntamiento de Madrid, y ello sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera corresponder, en su caso, a la Administración municipal y que habrá de dilucidarse en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por dicho ayuntamiento.

En relación con ello cabe recordar dispuesto en el artículo 33 de la LRJSP, que se ocupa de la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas y determina la responsabilidad solidaria de

dichas Administraciones cuando no sea posible su determinación, así como la obligación de la Administración que tramite el procedimiento de responsabilidad de consultar a las restantes Administraciones para que puedan exponer cuanto consideren procedente. En este caso, el Canal de Isabel II ha dado traslado del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por dicha entidad al Ayuntamiento de Madrid, al igual que la Administración municipal lo ha hecho respecto al procedimiento tramitado por dicho ayuntamiento, cumpliéndose de esta manera con el precepto legal citado.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la LPAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el caso sujeto a examen, la mercantil reclamante afirma que las pérdidas se produjeron en el periodo comprendido entre el 21 de abril y el 26 de julio de 2023, fecha en las que sostiene que estuvo cortado el tráfico rodado por las obras ejecutadas por el Canal de Isabel II e incluso en fechas posteriores en un periodo que se extiende hasta el mes de junio de 2024. Por ello, la reclamación presentada el 24 de julio de 2024 se habría formulado dentro del plazo legal.

El procedimiento seguido, no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha solicitado el informe preceptivo previsto en el artículo 81 de la LPAC, esto es, el informe del Área de Conservación Sistema Colmenar, que además aportó la documentación correspondiente a las obras controvertidas. Además, se ha admitido parte de la prueba solicitada y se ha rechazado motivadamente la que no se ha estimado necesaria, conforme a lo dispuesto en el artículo

77.3 de la LPAC. Asimismo, se ha conferido trámite de audiencia, en distintos momentos procesales, a todos los interesados en el procedimiento, incluido, como hemos dicho, al Ayuntamiento de Madrid. Finalmente, se ha dictado propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

Por tanto, debe concluirse que la instrucción del procedimiento ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

TERCERA.- Debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, y su desarrollo en la LPAC y en la LRJSP, exige la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021 (recurso de casación 8419/2019), 21 de marzo de 2018 (recurso de casación 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014):

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) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las 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”*.

CUARTA.- Conforme a la doctrina expuesta, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado. En este sentido, recuerda la Sentencia de 13 de febrero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 597/2017), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas”* constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado *“que es quien a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

Cabe reseñar, además, que conforme a las normas de distribución de la carga de la prueba contenidas en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de marzo de 2016 (recurso 658/2015) con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que: *“la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce”*.

En este caso, la mercantil interesada reclama el lucro cesante por la ganancia dejada de obtener en la venta de combustible que inicialmente circunscribió al periodo comprendido entre los meses de abril y julio de 2023, y posteriormente, en base a un informe pericial, lo extiende a un periodo posterior a las obras realizadas por el Canal de Isabel II, remontándose al mes de junio de 2024.

En este punto, se hace preciso recordar la doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora en cuanto a la acreditación del lucro cesante (dictámenes 274/18, de 14 de junio; 339/19, de 12 de septiembre y 52/20, de 13 de febrero, entre otros) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”*.

De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”*».

En este caso, la mercantil reclamante ha aportado al procedimiento un informe pericial, que ha sido contradicho en el procedimiento por el informe pericial aportado por la compañía

aseguradora del Canal de Isabel II, que ha argumentado fundadamente las razones por las que dicho informe pericial de parte resulta insuficiente para acreditar que la disminución de las ventas que dice haber sufrido la mercantil interesada se debió a las obras realizadas por el Canal de Isabel II.

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

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

En este caso, en una valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, hemos de coincidir con el informe pericial emitido a instancias de la compañía aseguradora del Canal de Isabel II, por cuanto el informe pericial aportado por la sociedad interesada carece de la necesaria fuerza de convicción que reside, en gran medida, en la fundamentación y coherencia interna de los informes, en la cualificación técnica de sus autores y en su independencia o lejanía respecto a los intereses de las partes.

En este sentido, y como analiza el informe pericial aportado por la compañía aseguradora del Canal de Isabel II, todos los números utilizados en el cálculo de litros perdidos de vender y su coste medio, del dictamen pericial de la mercantil reclamante, carecen

absolutamente de documentación que permita contrastar su veracidad. Además, el cálculo efectuado en el dictamen pericial de la sociedad reclamante, además de carácter de soporte documental, comete el error de no descontar el coste del combustible que se ha dejado de vender y en el que nunca llegó a incurrir la reclamante, *“cantidad está muy significativa y que desvía el resultado de su cálculo de forma enorme respecto a la realidad, convirtiendo la reclamación en un mero sueño de fortuna”*. Asimismo, como se analiza en el informe, según reconoce la empresa reclamante en sus cuentas anuales, la causa principal de la pérdida de ingresos de la mercantil reclamante es el posicionamiento, desde finales de 2022, de un nuevo competidor en las proximidades, con precios imbatibles, según expresión utilizada en la propia memoria de sus cuentas anuales.

En suma, no puede acreditarse la existencia de un lucro cesante imputable a las obras realizadas por el Canal de Isabel II, sin que tampoco pueda tenerse en cuenta a estos efectos el informe emitido por el Área de Seguros y Riesgos del Canal de Isabel II, que carece del necesario rigor, limitándose a afirmar que la mercantil interesada utiliza precios de mercado, sin realizar un mínimo análisis de los datos aportados.

QUINTA.- Además de lo anterior, ha de indicarse que nos hallamos ante un supuesto de *“cargas generales”* que excluyen la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de diciembre de 2018 (recurso 523/2016):

“El deber jurídico del administrado de soportar el daño o el perjuicio se concreta, además de en los casos en que la Ley lo imponga, en las cargas generales que los ciudadanos deben soportar como consecuencia de una vida en sociedad que demanda la mejora de

los servicios públicos existentes o la implantación de otros nuevos, siendo de significar que, en materia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por alteraciones y obras en vías públicas, la jurisprudencia declara que la regla general es que no resultan indemnizables los que se irroguen por las actuaciones que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas, al no estarse en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 de la Ley 30/1992 , redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero), salvo que existan especiales circunstancias de gravamen respecto al común de los ciudadanos, o de los establecimientos o inmuebles de las inmediaciones, como sería el caso.”

En estos casos cobra un especial relieve la concreta afectación que suponen las obras al perjudicado. Las cargas generales, como su nombre indica, afectan en general a los ciudadanos sin una especial afectación a alguno que, por su intensidad, pudiera excluir esa generalidad para convertirse en una afectación singular. Como indicó la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2009 (recurso 10236/2004):

“La cuestión consiste, pues, en indagar si, tal y como acontecieron los hechos, extremo sobre el que hay consenso, el perjuicio sufrido por la compañía recurrente supera el objetivamente admisible en función de los estándares sociales [sentencia de 16 de diciembre de 1997 (casación 4853/93, FJ 6º)] o, en otros términos, si las limitaciones y las restricciones que la ejecución de la obra impuso a la actividad que constituye su objeto empresarial exceden de las que afectaron por la realización de la misma al conjunto de los ciudadanos y a otros negocios emplazados en la zona, perdiendo esa nota de generalidad que, en aras del interés público, las

legitimaría desde la perspectiva que ahora examinamos, singularizándose en el patrimonio de la actor[véanse en este extremo las sentencias de 14 de febrero de 2006 (casación 256/02, FJ 3º) y 16 de noviembre de 2008 (casación 453/06, FJ 3º), que, aunque referidas a supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, contienen reflexiones en torno a la antijuridicidad de la lesión pertinentes para el actual supuesto].”

Así, y a propósito de unas obras realizadas en un intercambiador de transportes, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia de 25 de julio de 2014 (recurso 242/2012) consideró que:

“Lo que significa que el local pudo seguir ejerciendo su actividad de restauración, lo que no se ha puesto en duda por la mercantil afectada, a pesar de tales obras, siendo la esencial afectación la de la ocupación de la calle y por tanto, en todo caso, una mayor dificultad para acceder al mismo, pero no una imposibilidad que hubiera determinado la suspensión o cierre temporal del negocio, como lo demuestra la propia cuenta de actividad correspondiente al periodo señalado.

El mero descenso de ventas no se puede achacar de manera determinante y exclusiva a la realización de las mentadas obras, especialmente teniendo en cuenta el negocio al que se destinaba el local y la concreta actividad empresarial de restauración realizada en el mismo.”

Aplicando esos criterios jurisprudenciales al presente caso, cabe descartar cualquier tipo de afectación singular al negocio de la mercantil reclamante.

En este caso, según resulta del expediente, y muy en particular de los informes emitidos en el procedimiento instruido por el

Ayuntamiento de Madrid e incorporados a este procedimiento, así el informe de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación y el del Departamento de Vías Públicas, en ningún momento, durante la realización de las obras, se cortó el acceso a la estación de servicio. Además, los desvíos producidos por la ocupación no dificultaron la llegada del tráfico, ya que existían tres rutas alternativas, que no generaban desvíos de más de 2 minutos con tráfico habitual, y que la autorización no permitía al Canal de Isabel II el corte de la estación de servicio, ni trabajar dentro de su entorno, sin que conste que la gasolinera cerrara por las obras. Además, de dichos informes se infiere que las obras se ajustaron a la licencia de obras concedida, que era hasta el 29 de agosto de 2023; que no se paralizaron en ningún momento y que dichas obras finalizaron en plazo.

Por todo ello, no se aprecia ninguna intensidad especial que afecte al negocio de la mercantil reclamante siendo un supuesto típico de una carga general.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la presente reclamación de responsabilidad patrimonial al no haberse acreditado la existencia de un daño, su relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos ni que el daño tenga la condición de antijurídico.

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 29 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 402/25

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid