

Dictamen n.º: **654/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.12.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 3 de diciembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido de oficio por la citada consejería con el titular de bienes y derechos de la vivienda de la calle A nº aaa, y la plaza de garaje número X situada en la calle A , de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras de la línea 7B de Metro de Madrid, comprendida entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares, en el que figura como interesado el propietario D.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la solicitud de dictamen preceptivo, cursada a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial mencionada en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 603/25, comenzando el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 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 la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión indicada en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- Del expediente resultan los siguientes hechos, de interés para la emisión del 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 con siete estaciones.

El 25 de abril de 2006 se aprueba el modificado nº1 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 Tercera) 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 Abogacía General de 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 realizó 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).

En cuanto al inmueble objeto del presente acuerdo, por Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 25 de marzo de 2022, se resuelve encargar por procedimiento de emergencia y encargo a TRAGSA, las actuaciones de realojamiento, vigilancia del inmueble, inspección y seguimiento estructural, diagnóstico estructural, proyecto de rehabilitación y trabajos de rehabilitación de parte del edificio de calle Ventura Argumosa 20 (parcela catastral) de San Fernando de Henares: viviendas de calle y, de y las plazas de garaje y zonas comunes.

Tras el estudio de las patologías detectadas y ante la imposibilidad de rehabilitar los edificios afectados, el 22 de marzo de 2023 la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación insta del Ayuntamiento de San Fernando de Henares la declaración de ruina legal urbanística relativa al edificio sito en calle Pablo Olavide 1, (Bajo y Primero), 3, 5, 7, 9 y 11, calle Ventura Argumosa 20, A, B, C D, E, F y G y las plazas de garaje y zonas comunes.

Mediante Decreto 3549/2023 de 22 de noviembre 2023 de la Concejalía delegada de Planificación de la Ciudad y Desarrollo Sostenible (Urbanismo, Industria y Vivienda) del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, se declaran en estado o situación de ruina legal urbanística las edificaciones de la calle Pablo Olavide números 1 (Bajo y 1º), 3, 5, 7, 9 y 11; C/Ventura de Argumosa, número 20, 2ª A,B,C,D,E,F,G, las plazas de garaje 1 a 13 incluidas en el edificio de referencia, acceso a garaje Pablo Olavide- Ventura de Argumosa, así como las zonas comunes afectadas de la edificación, ordenando la demolición de los inmuebles afectados.

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 fecha 6 de febrero de 2024, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo solicita, mediante petición razonada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, el inicio de nuevos 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.

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 referido en el encabezamiento de este dictamen, en su condición de propietario de la vivienda sita en la calle nº

y la plaza de garaje número situada en la calle, quien presentó documentación y solicitó se le indemnizase con 625.000 €.

Tramitado el expediente, se solicitó informe a la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo acerca de la reclamación planteada. Esta dirección general ha emitido informe en el que se señala que los acontecimientos geotécnicos que han generado los movimientos del terreno que han afectado a las edificaciones del área, incluyendo el inmueble objeto de este expediente, derivan de las obras de construcción de la línea 7B, con independencia de la posible intervención de otros factores como las deficiencias en la conservación mantenimiento de la red de saneamiento municipal gestionada por el Canal de Isabel II desde el año 2012 y con anterioridad por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. Por esta causa, se indica que hay una relación de causalidad entre la actuación de la Comunidad de Madrid y los daños sufridos en las edificaciones de la zona por lo que esta Administración es responsable de los perjuicios, con independencia de la posible concurrencia de otros agentes, cuya participación y responsabilidad se determinarán en el expediente correspondiente.

En dicho informe se acompaña, entre otros documentos, un informe de la tasación del inmueble.

El interesado presentó alegaciones, en las que alegaba en síntesis su disconformidad con la valoración.

Se concedió trámite de audiencia, para que se formularan las alegaciones y se presentara la documentación que estimaran pertinente.

Se solicitó por parte de la División de Recurso y Responsabilidad Patrimonial a la Dirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación tasación actualizada, con el fin de determinar el valor de mercado del inmueble, tasación que fue efectuada y remitida.

De acuerdo con el informe, de fecha 10 de enero de 2024, de la Dirección General de Infraestructuras, la Administración la valoración efectuada de la vivienda de la calle núm., con 118,00 m2 de superficie construida (incluido suelo y construcción) es de 231.870,00 € y la plaza de garaje núm., de 29 m2 de superficie construida, situada en la calle núm., es de 14.065,00 €. La suma del valor total es de 245.935,00 €.

Otorgada audiencia a los interesados, en la propuesta se determina como cantidad total de indemnización por todos los conceptos, 258.137,34 euros.

Se otorgó el trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares –no consta en el expediente la recepción de la notificación por el ayuntamiento- así como al Canal de Isabel II que formuló alegaciones en las que sostuvo su ausencia de responsabilidad.

Figura nuevo informe complementario, de fecha 13 de febrero de 2025 (Doc.14 del EA) de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo en el que se indica que en relación al expediente RPO 3/24, SRAD 15.6, referente al inmueble propiedad del interesado de la calle núm. y la plaza de garaje núm situada en la calle núm., en San Fernando de Henares, los gastos asumidos por la Administración con cargo a la orden de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2024, son 55.482,05 €, de hotel, guardamuebles +mudanza, alquiler de piso+plaza de garaje.

Solicitado nuevo informe de tasación, la Dirección General mencionada modifica la cantidad de 245.935,00 € recogida en el informe emitido por dicha Subdirección en su apartado 3.1 relativo a la valoración económica, cuya actualización es la siguiente:

“Vivienda sita en la callenúm., con 120,00 m2 de superficie construida su valor es de 243.013,20 €, y la plaza de garaje

num..... de 30 m2 su valor es de superficie construida, situada en la calle núm., es de 15.124,14 €. La suma del valor total es de 258.137,34.”

El interesado, mediante escrito presentado el 16 de septiembre de 2025, manifestó su conformidad con la indemnización propuesta.

Consta propuesta de acuerdo de terminación convencional del procedimiento en el que se establece que:

“La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras procederá a abonar la cantidad total de 258.137,34 euros a en concepto de indemnización por la pérdida del inmueble situado en la calle número y de la plaza de garaje número sita en la calle del municipio de San Fernando de Henares, que fueron declarados en ruina legal urbanística por el Ayuntamiento de ese municipio el 22 de noviembre de 2023 mediante Decreto 3549/2023. Estas cantidades se actualizarán conforme al Índice de Garantía de la Competitividad.

El interesado muestra su conformidad en cuanto al concepto y su valoración, manifestando que no existen otros conceptos indemnizatorios que tengan su causa en el presente procedimiento”.

Con fecha 24 de octubre de 2025 emitió informe el interventor general de la Comunidad de Madrid, que fiscalizó favorablemente la propuesta de acuerdo de terminación convencional.

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 del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

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

Según se expuso al relatar las 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 y que afectaban, entre otros, al inmueble sito en la calle nº de San Fernando de Henares.

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

La comunicación singular de esta orden iniciadora a los interesados a la que se refiere este dictamen, se efectuó como ya hemos dicho el día 7 de febrero de 2024, reconociéndole la administración legitimación activa en el procedimiento, por su condición de propietario de la vivienda y plaza de garaje identificados en el encabezamiento de este dictamen, al tratarse de unos inmuebles afectados por la declaración de ruina subsiguiente a los acontecimientos motivadores de este procedimiento.

En cuanto a 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 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 Tercera) atribuyó las filtraciones de agua causantes de los daños analizados a defectos de proyecto de la obra, no imputables a la mercantil contratista.

Según todo ello, resulta que la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, puesto que desde la extinción del ente de derecho

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

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

En el supuesto objeto de análisis, la declaración de ruina legal urbanística del inmueble se decretó por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares el 22 de noviembre de 2023 mientras que el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició de oficio por Orden de 7 de febrero de 2024. Se observa, en consecuencia, que el procedimiento se ha iniciado dentro del plazo legalmente establecido.

Respecto a la tramitación del procedimiento, ha de estarse a lo establecido en la LPAC, para los casos de inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, que dispone que *“el acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido”*.

Por lo demás, el procedimiento debe continuar por sus trámites ordinarios, como en el supuesto analizado, debiendo desarrollarse la instrucción en su totalidad para establecer si concurren o no, los presupuestos normativos de la responsabilidad patrimonial de la administración.

En este caso, se ha solicitado y emitido informe del servicio al que se imputa la producción del daño, conforme previene el artículo 81 de la LPAC, habiéndose emitido por la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que se aborda la relación de causalidad y la responsabilidad de la Administración.

Adicionalmente, consta en el expediente un informe técnico jurídico, de 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 tenerse en cuenta para efectuar el pago de las indemnizaciones en estos procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Se ha concedido el trámite de audiencia al propietario, al Ayuntamiento de San Fernando y al ente público Canal de Isabel II, con el resultado que consta en el expediente remitido.

A partir de todo ello, la administración madrileña elabora una propuesta de terminación convencional, ajustada a las previsiones del artículo 86.1 de la LPAC. 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 LRJSP.

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 análisis del procedimiento, el propietario del inmueble afectado por la actuación de la Comunidad de Madrid ha mostrado su conformidad con la valoración y con la terminación convencional, incorporándose un proyecto de acuerdo en tal sentido.

Consta igualmente cumplimentado en el procedimiento el trámite de la fiscalización del acuerdo, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 16, 82 y siguientes de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid toda vez que el interventor general de la Comunidad de Madrid ha fiscalizado favorablemente la propuesta cursada.

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.

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.- 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 los artículos 32 y siguientes de la LRJSP.

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 21 de marzo de 2018 (recurso contencioso-administrativo 5006/2016) *«la jurisprudencia de esta Sala (por todas las STS de 1 de julio de 2009, RC 1515/2005 y las allí recogidas) insiste en que “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.

En el caso que nos ocupa, resulta evidente que el propietario de la vivienda sita en la calle nº y plaza de garaje número situada en la calle, 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 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, que explicó las causas principales del problema y atribuyó su causación a MINTRA, puesto que fue quien supervisó y aprobó el modificado del proyecto que incluía la ejecución del pozo de bombeo como permeable, “...ya que en el proyecto de la obra no se recogía la impermeabilización del túnel, de manera que la causa de la ruina producida fue el defecto del proyecto consistente en no tener en cuenta las singularidades del terreno, que exigía un pozo impermeable en lugar del que se diseñó y ejecutó, conforme al proyecto de la obra”.

Por tanto, con independencia de que hayan podido influir otras causas, que son apuntadas por el responsable de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo, de lo actuado en el expediente que nos ocupa no ofrece dudas que la causa directa de los daños en la vivienda han sido las deficiencias en el proyecto elaborado por la Comunidad de Madrid.

Tampoco ofrece duda que resulta antijurídica la situación sufrida por el propietario residente en la vivienda a que se refiere este dictamen, que se ha visto privado de la misma a consecuencia de las obras referenciadas, al no tratarse de un daño que tenga obligación de soportar.

Concurren pues todos los elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración y el procedimiento tramitado, incluido el acuerdo 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 por la cantidad total de 258.137,34 euros de indemnización, que ha sido aceptado expresamente por el interesado.

Hay que partir de que 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 por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que no tiene el deber jurídico de soportar.

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”*.

El artículo 37 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, recoge en su apartado segundo, letra a) que, en lo referente a la valoración para suelo edificado, se tendrá en cuenta el determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente por el método de comparación.

En consecuencia, la cuantificación del daño será el valor de tasación del inmueble utilizando el sistema de comparación y teniendo en consideración su antigüedad y situación de conservación, esto es, calculando el valor de un bien similar en el mercado. Si, por el contrario, se considerase la compensación por el valor de edificar un nuevo inmueble se generaría un enriquecimiento injusto del interesado ya que en vez de tener una construcción en las mismas condiciones que tenía el demolido, estaría consiguiendo uno nuevo.

Siguiendo estos criterios legales y jurisprudenciales, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo encargó la tasación actualizada del inmueble a la sociedad tasadora TINSA por el método de comparación.

En dicha tasación, que forma parte del expediente, el inmueble es valorado por importe de 243.013,20 € y la plaza de garaje en 15.124,14 €. La suma del valor total es de 258.137,34 €, cuantía que coincide con la acordada en el citado documento por este concepto.

Cabe destacar que la tasación incluye tanto el valor del suelo como el de la edificación, puesto que según el informe de Intemac, citado en los antecedentes, tanto desde el punto de vista técnico como económico no es viable la cimentación necesaria para realizar la edificabilidad prevista. Por tanto, se indemniza por la totalidad del valor del aprovechamiento urbanístico perdido. La nota técnica concluye que:

“Por todo ello, desde el punto de vista técnico (ejecución de pilotes de gran longitud y diámetro, que deben soportar cargas elevadas) y desde el punto de vista económico (por la carga que supone el coste que conlleva utilizar dicho tipo de pilotaje, el cual superaría con creces el valor total de la edificación: vuelo y suelo) se considera que no es viable la cimentación mediante pilotes, necesaria para poder realizar la edificabilidad prevista o del recalce de las existentes.”

De conformidad con lo anterior, en el informe de la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo se pone de manifiesto que:

“los daños producidos alcanzan a las edificaciones demolidas y a la capacidad de edificar del suelo.

El artículo 6, ámbito de las valoraciones y criterios generales para la valoración del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley del suelo dice que en suelo urbanizado las edificaciones, construcciones e instalaciones se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el artículo 23.

El artículo 23 del citado Reglamento determina que la tasación conjunta de suelo y edificación se realizará por el mayor valor que resulte de aplicar el método de comparación de acuerdo con el artículo 24 que fija determinadas condiciones de semejanza o equivalencia básica o el método residual regulado en el artículo 22.

La valoración del daño, a tenor de lo expuesto en la nota técnica de INTEMAC que se reproduce debe comprender el 100% del valor del suelo por haberse declarado su ruina y por tanto su demolición y el 100% del valor del suelo por habersele privado de su capacidad para edificar.

De acuerdo con todo ello y con la legislación vigente se han elaborado las tasaciones que se detallan en el punto siguiente”.

La cuantía fijada será actualizada según dispone el artículo 34.3 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que:

“La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo

establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.”

En el presente caso procede la aplicación de las previsiones anteriores, por lo que la cantidad antes expuesta habría que actualizarla.

Por lo que, existiendo conformidad de las partes en el acuerdo propuesto, por una cantidad total por todos los conceptos de 258.137,34 €, este órgano consultivo, tras examinar el expediente en su conjunto, emite su dictamen favorable, ya que se ha motivado la valoración propuesta y aceptada y se han tenido en consideración sus circunstancias concretas, debiendo actualizarse al momento de su reconocimiento conforme al artículo 34.3 de la LRJSP.

En mérito a cuanto antecede, esta 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 el interesado, resulta conforme a Derecho, debiendo indemnizarse al interesado en la cantidad de 258.137,34 €, que deberá actualizarse conforme al artículo 34.3 de la LRJSP, a la fecha de la resolución que ponga fin al procedimiento.

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

Madrid, a 3 de diciembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 654/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid