

Dictamen n.º: **450/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 24 de septiembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido de oficio por la citada consejería con los titulares de bienes y derechos de la vivienda de la calle y plaza de garaje, de San Fernando de Henares, por los daños derivados de las obras de la Línea 7B de Metro de Madrid, comprendido entre las estaciones de Barrio del Puerto y Hospital del Henares, en el que figuran como interesados D. y Dña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de agosto 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 445/25, 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 D. ^a Silvia Pérez Blanco, 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 al “Proyecto de construcción de la infraestructura de prolongación de la línea 7 del Metro de Madrid a Coslada y San Fernando de Henares. Tramo 3: Coslada-San Fernando”. Las obras finalizaron en 2007 y la línea entró en servicio.

2.- Entre tanto, tuvo lugar la extinción de MINTRA, operada por la Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA y se estableció en su artículo único, apartado 2, que el conjunto de bienes, derechos y obligaciones resultantes de la extinción se integrarían en la Dirección General de Infraestructuras de la que, *“que prestará las funciones que correspondían a dicha entidad”*.

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

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

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

Con la construcción del túnel y posterior drenaje del agua procedente de éste, se produjo la movilización de un flujo de agua subterránea y con él, el inicio de un proceso de disolución del terreno. A su vez, la entrada progresiva de agua ocasionó la karstificación del terreno, que es un fenómeno producido en suelos de yesos y calizas, que se disuelven por efecto del agua, dando lugar a la aparición de oquedades, rellenas o no, que pueden conllevar a hundimientos bruscos del terreno.

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

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

6.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la empresa contratista contra las anteriores resoluciones (Procedimiento Ordinario 8/2017), la 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 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 diagnóstico y seguimiento geotécnico del terreno en las inmediaciones de la línea 7B de Metro, entidad que emitió una nota técnica el día 7 de diciembre de 2020, en la cual se destacaba que a partir de agosto de 2020 se observaba una aceleración del proceso, al haber nuevos descensos en el entorno del pozo PK 2+890, lo que hacía necesario realizar nuevas actuaciones en las calles Presa y Rafael Alberti, así como en el propio pozo.

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

Dada la existencia de estos nuevos asientos del terreno cercanos a las viviendas tras las obras de consolidación, se procede a buscar el origen, detectándose una anomalía en el entorno del cruce de las calles de la Presa y Rafael Alberti, donde se ubica el pozo PK 2+890, por lo que se insta al Canal de Isabel II a su revisión, como responsable del mantenimiento de la infraestructura y del alcantarillado municipal, comprobándose que el pozo de registro, el PK 2+890, perteneciente a la red general, se encontraba averiado y su fondo horadado, produciendo pérdidas de agua.

El Canal de Isabel II 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 que nos ocupa, 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 una parte del edificio de calle y de las plazas de garaje asociadas.

9.- El 30 de diciembre de 2022, se solicita informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid acerca de los siguientes extremos:

- Si es conforme a Derecho compensar por la totalidad del valor de sus inmuebles, es decir, incluyendo la cuantificación de las construcciones y la integridad del importe de los suelos, a pesar de que los interesados vayan a mantener la titularidad de los mismos y si esto podría dar lugar a un enriquecimiento injusto.

- Si existe la imposibilidad jurídica de incluir en los acuerdos de terminación convencional la transmisión de la titularidad de los inmuebles y/o algún tipo de renuncia de los afectados referente a la propiedad de los suelos o al ejercicio de acciones sobre el dominio de los mismos, y, en caso afirmativo, cuál sería la figura jurídica idónea, el procedimiento y el órgano competente.

La Abogacía General de la Comunidad de Madrid emite su informe el 9 de enero de 2023, en el que manifiesta, en síntesis, que, para determinar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por tanto, la indemnización, la valoración del suelo debe realizarse en los términos de 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 (RDL 7/2015)

Por otro lado, se señala 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.

Además, la Abogacía General considera que unir en un solo procedimiento la responsabilidad patrimonial y la adquisición de la propiedad de unos bienes podría suponer una contravención de la regulación propia de una y otra institución.

10.- Mediante Decreto 3549/2023, de 22 de noviembre, la Concejalía Delegada de Planificación de la Ciudad y Desarrollo Sostenible (Urbanismo, Industria y Vivienda) del Ayuntamiento de San Fernando de Henares, declara en estado o situación de ruina legal urbanística a las edificaciones de (...) c/....., piso letras A,B,C,D,E,F,G, y las plazas de garaje 1 a 13 incluidas en el edificio de referencia, así como las zonas comunes afectadas de la edificación, ordenando la demolición de los inmuebles afectados.

11.- Por Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 25 de marzo de 2024, se aprobó la tercera ampliación y segunda modificación del encargo a medio propio, ordenado el 25 de marzo de 2022, y 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.

TERCERO.- Con fecha 7 de febrero 2024, la Orden del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, acuerda 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 efectúa la notificación de la orden a los interesados referidos en el encabezamiento de este dictamen, en su condición de titulares de la vivienda y de la plaza de garaje indicadas *ut supra*, y se les concede plazo para que aporte la documentación necesaria para tramitar la reclamación, así como cuantos documentos, alegaciones o información considere conveniente.

- Los interesados presentan alegaciones señalando que los daños padecidos en su vivienda son imputables a la Administración y solicitan que se les indemnice por la cantidad total de 293.500 euros.

- Se solicita informe a la Dirección General de Infraestructuras del Transporte Colectivo acerca de la reclamación planteada, que lo emite el 16 de octubre de 2024, refiriendo 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 determinará en el expediente correspondiente.

A dicho informe se acompañó la primera valoración efectuada por TINSA del inmueble sito en la calle, y de la plaza de garaje, La valoración de la vivienda con 88,00 m² de superficie construida fue de 193.600 €, y la plaza de garaje de 29 m², fue de 14.065 €. La suma de esta primera valoración fue de 207.665 €.

- Se otorgó trámite de audiencia a los interesados notificado el 14 de noviembre de 2024, quienes toman vista del expediente; así como, al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, y al Canal de Isabel II.

- Sin embargo, comprobados los datos catastrales actualizados, la sociedad TINSA realiza una segunda valoración: la vivienda es valorada en 208.413,66 euros y la plaza de garaje en 15.124,14 euros. La suma del valor total es de 223.537,80 euros.

- En consecuencia, se emite un segundo informe el 5 de mayo de 2025, por la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, ofreciendo a los interesados el nuevo acuerdo de valoración total de 321.537,80 euros (223.537,80 euros más 98.000 € por daños morales). Constan notificados los interesados y toman vista del expediente el 19 de mayo de 2025.

Se da también un segundo trámite de audiencia al Canal de Isabel II, que presenta alegaciones el 4 de junio de 2025, y al Ayuntamiento de San Fernando de Henares.

- Por escrito registrado de entrada el 5 de junio de 2025 (folios 429 y ss. del expediente) los interesados muestran su expresa conformidad con la cuantía propuesta en este segundo informe.

- Además, en el caso dictaminado, consta que la Comunidad de Madrid ha abonado la cantidad total de 6.300 euros en concepto de gastos de alojamiento, gastos desglosados en un primer acuerdo parcial firmado el 3 de febrero de 2025, por importe de 3.150 euros/mes (que comprende los gastos en que han incurrido los interesados de enero a marzo de 2025) y un segundo acuerdo parcial firmado el 22 de abril de 2025 por importe de 3.150 euros (que comprende los meses de abril a junio de 2025).

- Finalmente, se emite la propuesta de acuerdo de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica por la que se propone la cantidad total de indemnización de 321.537,80 euros, correspondiendo 223.537,80 euros por el bien inmueble y 98.000 euros por daño moral, con la distribución de esa cantidad sería de 140.768,90 euros a cada uno de los dos propietarios y la de 20.000 euros a cada uno de los dos hijos, así como la finalización del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- La propuesta es fiscalizada favorablemente por la Intervención General el 18 de julio de 2025.

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 ROFCA.

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

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, a los inmuebles sitos en la calle

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.

Respecto de la legitimación activa de las personas citadas en el encabezamiento a tenor de la documentación incorporada al expediente, que les corresponde a las personas titulares del inmueble y a sus hijos, convivientes en aquel como residencia habitual.

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 caso sujeto a examen, tomando en consideración que la declaración de ruina legal urbanística del inmueble se decretó por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares, el 22 de noviembre de 2023, siendo notificada a los interesados. Por lo que, iniciado el procedimiento de oficio por Orden de 7 de febrero de 2024, la incoación de este procedimiento se ha producido en plazo de modo evidente.

Respecto a su tramitación, 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 informes 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 la Administración, e incluso, la valoración de la vivienda siniestrada y de la plaza de garaje.

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 han concedido dos trámites de audiencia con sendas propuestas de acuerdos a los afectados, al Ayuntamiento de San Fernando Henares y al ente público Canal de Isabel II, con el resultado que consta en el expediente remitido.

Por último, se ha formulado una propuesta definitiva de acuerdo convencional (documento 38 del expediente) para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, ajustada a las previsiones al efecto del artículo 86.1 de la LPAC, que ha sido aceptada por los interesados, que muestran su conformidad en todos los conceptos y su valoración, manifestando que no existen otros conceptos indemnizatorios que tengan su causa en el presente procedimiento.

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.

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 dictaminar.

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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) en sus 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.

En el caso que nos ocupa, resulta evidente que los propietarios y sus dos hijos, de la vivienda sita en la calle, y de la plaza de garaje asociada, de San Fernando de Henares, se han visto privados de las mismas, por la ruina que la ha afectado a consecuencia la actuación constructiva de las infraestructuras del Metro de Madrid.

El nexo causal entre ese daño y la referida intervención del servicio público se 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 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 los propietarios y sus hijos, todos ellos residentes en la vivienda a que se refiere este dictamen y de la plaza de garaje, que se han visto privados de las mismas a consecuencia de las obras referenciadas, no siendo un daño que tengan 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 una la cantidad total de 321.537,80 euros de indemnización, que han aceptado expresamente los interesados.

Además, consta la fiscalización favorable al acuerdo convencional propuesto, firmada por el interventor general de la Comunidad de Madrid el 17 de julio de 2025.

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”*.

Consta sobre el particular, un cumplido informe elaborado por una tasadora a instancias de la administración autonómica, incorporado al procedimiento y actualizado con posterioridad en un segundo informe. En ellos, se indica que, si la lesión provoca la destrucción del inmueble, como es el caso, se aplicará el artículo 34.1.d) del RDL 7/2015 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.

La vivienda ha sido valorada por importe de 208.413,66 euros y la plaza de garaje es de 15.124,14 euros (esto es, 223.537,80 €).

En adición a ello, y como ya señalamos en el antecedente de hecho tercero de este dictamen, se firmaron dos acuerdos previos parcial por los gastos de alojamiento, que ya han sido, por tanto, resarcidos.

Por otra parte, la valoración de la indemnización por daños morales carece de módulos objetivos. No obstante, el informe referenciado destaca que la jurisprudencia ha establecido determinados criterios a tener en cuenta para valorar los daños morales causados por una orden de demolición de viviendas por anulación por sentencia de la licencia de obras otorgada, por ejemplo recogidos en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 2009, que confirma la Sentencia del TSJ de Cantabria de fecha 9 de marzo de 2005, que dispuso que debía diferenciarse si se trataba de primera o segunda vivienda, *“ya que el sufrimiento moral que la pérdida de aquélla acarrea, en cuanto domicilio habitual, único, núcleo de la vida personal y familiar, no es parangonable al que sufre el adquirente de un inmueble destinado al recreo, ocio y esparcimiento durante períodos más o menos largos de tiempo pero que no constituye su domicilio habitual...”* y en todo caso exige la residencia en la vivienda del indemnizado por este concepto. Además, señaló que el cálculo de los daños morales puede realizarse por grupos de propietarios, cuando se trata de una situación generalizada que afecta a un colectivo muy determinado de personas, cuyos padecimientos tienen un origen idéntico y, por lo tanto, cabe prever que las reacciones psicológicas ante el mismo sean, si no idénticas, sí muy similares.

La pérdida repentina de la vivienda en la que los interesados en este expediente desarrollaban su vida familiar junto a sus hijos supone un sufrimiento moral indemnizable.

Por ello, el acuerdo-propuesta parte de una base de 20.000 euros por propietario residente, que se irá incrementando de forma decreciente según los residentes, aumentando la indemnización en 8.000 euros (por pareja conviviente) y a partir del tercer, cuarto y siguientes residentes en 5.000 euros por persona. Aplicados los criterios anteriores al presente caso, los interesados tendrían derecho a ser indemnizados en concepto de daños morales por la cantidad de 98.000 euros, correspondiéndole a

cada uno de los propietarios la cantidad de 29.000 euros, y a cada uno de los hijos la cantidad de 20.000 euros.

En consecuencia, conforme a dictámenes previos en este asunto y en concreto los relativos a los acuerdos convencionales (Dictamen 235/23, de 4 de mayo o Dictamene 320/23, de 15 de junio, entre otros) se reputa correcta la cantidad ofrecida y aceptada por los daños morales.

Por lo que existiendo conformidad de las partes en el acuerdo propuesto por una cantidad total por todos los conceptos de 321.537,80 euros, 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, por lo que a criterio de este órgano consultivo la cuantía indemnizatoria resulta adecuada, 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 los interesados, resulta conforme a Derecho, ascendiendo la indemnización a un total de 321.537,80 euros, cantidad 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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 450/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid