

Dictamen n.º: **616/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 19 de noviembre 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 la titular de bienes y derechos de la plaza de garaje nº aaa sita en la calle A nº aaa, sótano XX, 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 figura como interesada Dña.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 28 de octubre 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 578/25, 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 del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, 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 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 a 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.

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 A (parcela catastral ...) de San Fernando de Henares: viviendas de calle A, (XX), aaa, de B bbb XX 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 A aaa, (XX), yyy, calle A aaa, XX 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 A números aaa (XX), yyy; C/B, número bbb, XX yyy, las plazas de garaje x a x incluidas en el edificio de referencia, acceso a garaje A-B, 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.

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 A números aaa.

-Calle de B número bbb, XX planta, puertas yyy y las plazas de garaje y las zonas comunes.

-Calle C número ccc (portales XX) y número yyy.

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 a la interesada referida en el encabezamiento de este dictamen, en su condición de propietaria de la plaza de garaje sita en la calle B, bbb, sótano XX, plaza número bbb, y se le requirió la presentación de documentación.

El 19 de marzo de 2024, la interesada presentó fotocopia de su DNI y cuantificó la indemnización por pérdida total de la plaza de garaje sita en la calle B, bbb, sótano XX, plaza número XX, en la cantidad de veinte mil doscientos sesenta euros con sesenta céntimos de euro (20.260,60 €), según tasación emitida por arquitecto colegiado, que no adjuntó.

Se le requirió nuevamente la presentación de documentación complementaria consistente en: 1.- Relación de los daños producidos en

los bienes y derechos. 2.- Documentación acreditativa de la titularidad de los bienes y derechos afectados (titularidad actual y su justificación). Escritura de compraventa y documento de registro de la propiedad de dicha plaza de garaje. 3.- Copia de recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles emitido por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares sobre esa plaza de garaje o certificación catastral emitida por la Dirección General del Catastro, donde figuren entre otros, referencia, uso y valor catastral del inmueble en cuestión. 4.- Declaración jurada de no haber percibido prestación por parte de alguna Administración Pública, por alguna compañía aseguradora o entidad privada, o de no haber presentado reclamación por responsabilidad en vía civil o administrativa por los mismos hechos objeto de la presente reclamación. 5.- Cualquier otra documentación que se considere adecuada.

Mediante escrito registrado el día 1 de agosto de 2024, la interesada manifestó que la documentación solicitada en los puntos 1 a 3 ya había sido presentada el 19 de marzo y aportó declaración jurada de no haber percibido prestación alguna y, de nuevo, la valoración de la plaza de garaje sin el informe del arquitecto.

El 14 de agosto de 2024, volvió a presentar toda la documentación que había aportado los días 19 de marzo y 1 de agosto de 2024 y, además, el informe de valoración de la plaza de garaje firmado por un arquitecto el 12 de marzo de 2024; una información registral incompleta; así como la certificación catastral descriptiva y gráfica, el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del ejercicio 2022 y la escritura de compraventa de la plaza de garaje de fecha 15 de noviembre de 2019.

Se solicita informe a la Subdirección General de Concesiones, Patrimonio y Conservación, de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo acerca de la reclamación planteada. Esta

dirección general emite informe de fecha 16 de octubre de 2024 en el que 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 el apartado 3.1 relativo a la *“Valoración económica del inmueble situado en la calle B bbb plaza de garaje número aaa”*, se hace constar:

“Con fecha 29 de junio de 2022, Tinsa realiza una tasación por comparación para la solicitud de declaración en situación de ruina urbanística del edificio sito en calle A núm. aaa, y B núm. bbb, en el municipio de San Fernando de Henares.

La valoración efectuada por la empresa Tinsa de la Plaza de Garaje aaa situada en la calle B bbb, con 29,00 m2 de superficie construida, recoge que el total del valor del inmueble (que incluye suelo y construcción) por el método de comparación es de 14.065,00€ (Doc. 23).

La tasación de Tinsa forma parte del expediente y se ha tomado en consideración para la declaración de situación legal de ruina urbanística, emitida por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares. (...).”

En el apartado 3.2 de este informe, se recogen los “*Gastos asumidos por la Administración con cargo a la orden de emergencia*”:

“No se ha gestionado ni abonado con cargo a la Orden de emergencia, gastos del propietario en relación con este inmueble (Doc.24): ...

Todo ello, sin perjuicio de su posible posterior valoración en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, así como de otros conceptos susceptibles de valoración e indemnización”.

El 19 de noviembre de 2024, la interesada presenta nota simple de fecha 13 de marzo de 2024 del Registro de la Propiedad de San Fernando de Henares, previo requerimiento de la Administración ante su presentación incompleta por parte de la interesada.

El 28 de noviembre de 2024 se le otorga trámite de audiencia. En la propuesta se determina como cantidad total de indemnización por todos los conceptos, catorce mil sesenta y cinco euros (14.065 €), por la pérdida del inmueble citado. Mediante escrito de 21 de enero de 2025, la interesada manifiesta su conformidad con dicho importe.

En la misma fecha, se otorga trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, así como a Canal de Isabel II, que formuló alegaciones en las que dio por reproducidos otros escritos presentados con anterioridad, en distintos procedimientos de responsabilidad incoados de oficio por la consejería.

Figura nuevo informe complementario de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo en el que se indica que no se ha gestionado ni abonado al propietario de este inmueble hasta 31 de diciembre de 2024, ningún gasto con cargo a la Orden de emergencia.

Solicitado nuevo informe de tasación, la Dirección General mencionada, tras reseñar los antecedentes, indica que la valoración de 14.065 euros *“... ha sido actualizada por Tinsa con la citada fecha 22 de noviembre de 2023 (se adjunta documento), modificándose la valoración recogida en el informe emitido por esta Subdirección en su apartado 3.1 relativo a la valoración económica, cuya actualización es la siguiente:*

-La plaza de garaje nº bbb situada en la calle B bbb, en el municipio de San Fernando de Henares, con 30 m2 de superficie construida, su valor es de 15.124,14 €”.

El 16 de mayo de 2025, se notificó nuevo trámite de audiencia a la interesada, se le dio traslado de la valoración actualizada y de la propuesta de acuerdo de terminación con la nueva cantidad en concepto de indemnización, manifestando la interesada su conformidad con la indemnización propuesta el día 3 de julio de 2025.

El 22 de mayo de 2025, se concedió nuevo trámite de audiencia al Ayuntamiento de San Fernando de Henares, que no ha formulado alegaciones, así como a Canal de Isabel II, que se remitió a su escrito de 10 de diciembre de 2024, que da por reproducido en su integridad, y adujo su ausencia de responsabilidad.

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

“La Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras procederá a abonar a (la interesada) la cantidad de 15.124,14 euros en concepto de indemnización por la pérdida del inmueble situado en la calle B, bbb, plaza de garaje número bbb del municipio de San Fernando de Henares que fue declarado en ruina legal urbanística por el Ayuntamiento de ese municipio el 22 de noviembre de 2023 mediante Decreto 3549/2023. Esta cantidad se actualizará conforme al Índice de Garantía de la Competitividad.

La interesada 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 9 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 quince mil 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 B, bbb, sótano XX, plaza número bbb, 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.

Respecto de la legitimación activa, la persona citada en el encabezamiento ha acreditado su condición de propietaria de la plaza de garaje nº aaa, sita en la calle B, bbb, sótano XX, de San Fernando de Henares por lo que está legitimada en virtud de lo dispuesto en el

fundamento de derecho quinto de la anteriormente citada Orden de 7 de febrero de 2024, que establece que tienen la consideración de interesados en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la presente Orden, entre otros, las personas físicas titulares de los bienes inmuebles citados.

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, e incluso, la valoración 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 ha concedido el trámite de audiencia a la propietaria, 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, la propietaria 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 la propietaria de la plaza de garaje nº bbb, sita en la calle B número bbb, sótano XX, de San Fernando de Henares, se ha visto privada 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 la propietaria de la plaza de garaje a que se refiere este dictamen, que se ha visto privada 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 15.124,14 euros de indemnización, que ha sido aceptado expresamente la interesada.

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.

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

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

Por consiguiente, por un lado, existe una remisión a los criterios de valoración establecidos en la normativa que resulte de aplicación, ponderándose las valoraciones predominantes en el mercado (valor de mercado o de sustitución).

Consta sobre el particular un cumplido informe elaborado por una consultora a instancias de la administración autonómica, de fecha 25 de noviembre de 2022, incorporado al procedimiento, basado en numerosa jurisprudencia, que cita. En el mismo se indica que, si la lesión provoca la destrucción del inmueble, como es el caso, se aplicará el artículo 34.1.d) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, 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.

Figura incorporada al procedimiento una valoración pericial realizada por una empresa de tasación de inmuebles que ha actualizado el valor de la plaza de garaje en la cantidad de 15.124,14 euros.

A la vista de todo lo expuesto, se observa que se ha motivado la valoración de los daños propuesta, por lo que a criterio de este órgano consultivo la cuantía indemnizatoria no resulta contraria a Derecho, estableciéndose asimismo la previsión de su actualización al Índice de Garantía de la Competitividad 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 la interesada, resulta conforme a Derecho.

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

Madrid, a 19 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 616/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid