

Dictamen nº: **485/24**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **30.07.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 30 de julio de 2024, sobre la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. .... (en adelante, “*la reclamante*”) sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación del Ayuntamiento de Madrid, como consecuencia de la ejecución de la Sentencia de 15 de febrero de 2006, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se resolvió el recurso de casación nº 008/0006210/2002, interpuesto por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid frente a la Sentencia de 15 de junio de 2002, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los autos del recurso 1335/1997, que anuló la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997, en los ámbitos de las urbanizaciones ..... y .....

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 4 de abril de 2007 en el registro del Ayuntamiento de Madrid, la persona arriba identificada, representada por un letrado, formuló reclamación de responsabilidad

patrimonial frente a la administración municipal, por los daños y perjuicios que considera se le habían ocasionado como consecuencia de la Sentencia de 15 de febrero de 2006 dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo por la que se resolvió el recurso de casación nº 008/0006210/2002, interpuesto por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid frente a otra Sentencia, de 15 de junio de 2002, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los autos del recurso 1335/1997, confirmando el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia, que había anulado la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997, en los ámbitos de las urbanizaciones ..... y Los .....

La reclamación explica que, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia, de fecha 15 de junio de 2002, en el recurso contencioso-administrativo nº 1335/1997 instado por la reclamante, frente al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 17 de abril de 1997, en virtud del cual se aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (en adelante PGOU), anulando el mismo en lo referido a la regulación de los sectores de la Urbanización ..... y de Los ..... y condenando a ambas Administraciones a su modificación, para garantizar el principio de igualdad, evitando una reserva de dispensación entre los propietarios afectados, ya que en ambos sectores se establecían regímenes urbanísticos diferentes en las parcelas que los integran; así en el sector de la Urbanización ..... se preveía, en general, la aplicación de la Norma Zonal 8.1 a) y en dos únicas parcelas, la Norma zonal 8.2 a), más beneficiosa en cuanto a la edificabilidad asignada; y en el sector de ..... se aplicaban según el caso, el régimen de urbanización previsto en la Norma Zonal 8.1 a) o la Ordenanza de C.B.D. (Edificabilidad de Baja Densidad), con idénticos efectos atentatorios de la igualdad de trato urbanístico.

Dicha sentencia fue recurrida en casación por la administración de la Comunidad de Madrid y la del Ayuntamiento de Madrid y, previa su oportuna tramitación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia de 15 de febrero de 2006, desestimatoria, confirmando la existencia de reservas de dispensación y de un trato urbanístico desigual entre parcelas del mismo área, como consecuencia de la aprobación de la modificación del PGOU 1997 y *“condenando a las administraciones demandadas a establecer y recoger en el Plan General un régimen urbanístico igual para todas las parcelas afectadas, sea la aplicación de la NZ 8.1 a) o de la NZ 8.2 a), para el caso de la Urbanización ....., o bien sea la aplicación de la NZ 8.1 a) o la Ordenanza C.B.D. para el sector de los .....”*.

La reclamante afirma ser propietaria de las fincas identificadas como, parcela nº ... de la “Urbanización .....” del distrito Moncloa-Aravaca y de la finca nº ... del sector “.....” y, solicita indemnización por el trato urbanístico desigual recibido para con sus parcelas, frente a otras del mismo área, que se vieron beneficiadas como consecuencia de la modificación del PGOU 1997, durante todo el tiempo transcurrido y hasta que se procediera a la ejecución de la sentencia indicada.

A partir de lo expuesto, la reclamante cuantifica el importe de los daños y perjuicios que reclama, mediante análisis comparativo de determinados conceptos, en el caso de aplicarse la norma zonal 8.2 a) en la parcela ....., y la norma de CBD en la parcela ....., respectivamente.

Se tienen en cuenta a tales efectos los siguientes conceptos, que son valorados en cada zona, desde 1997 hasta 2007:

- La diferencia de valor del terreno y del producto terminado, aplicando una u otra norma de urbanización.
  
- La pérdida de rentabilidad.

- La pérdida del negocio inmobiliario.

El importe total estimado de la indemnización solicitada es de 30.845.228 €.

Junto al escrito de reclamación se aportó el apoderamiento del letrado.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del presente dictamen:

I.- El 15 de febrero de 2006, la Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo, dictó Sentencia de casación, en correspondencia con la Sentencia nº 636, de 15 de junio de 2002, dictada por el Tribunal Superior de Justicia, relativa al recurso Ordinario nº1335/1997 interpuesto contra el acuerdo de la Comunidad de Madrid, de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado el 17 de abril de 1997, ordenando la reposición del principio de igualdad en supuestos legalmente idénticos y fallando “... *anulamos dicho Acuerdo, en cuanto afecta a la regulación de los sectores de la Urbanización ..... y de los .....; condenando a las administraciones demandadas a establecer y recoger en el Plan General un régimen urbanístico igual para todas las parcelas afectadas, sea la aplicación de la NZ 8.1.a o de la NZ 8.2.a para el caso de la Urbanización ....., o sea la aplicación de la NZ 8.1.a o la Ordenanza C.B.D. para el sector de los .....*”.

A la vista de lo expuesto y en cuanto hace a la reclamación analizada, el indicado fallo judicial obligaba a la intervención sobre dos entornos diferenciados:

- El primero se refería al entorno de una parcela localizada en el interior de la denominada “Urbanización .....", entre la calle ..... y la M-40.

- El segundo se corresponde con el denominado “sector de Los .....” en el entorno de la parcela identificada con el número ... en el documento nº 9 de la demanda, ubicada en el nº ... de la calle .....

II.- La ejecución de la parte del fallo de la sentencia que afectaba al entorno de la primera parcela citada: la situada en el interior de la denominada “Urbanización .....” entre la calle ..... y la M-40, que se corresponde según la documentación obrante en el expediente, con la parcela sita en la calle ....., identificada por la parte reclamante como parcela nº ..... de la Urbanización .....; se llevó a efecto a través del expediente administrativo número 711/2008/02185, que acumuló la ejecución de diversas sentencias judiciales correspondientes a los recursos ordinarios 1287, 1288, 1290 y 1291 del año 1997.

Ese expediente, denominado “*Modificación del Plan General para la ejecución íntegra de las sentencias relativas a los recursos ordinarios 1287; 1288; 1290 y 1291 del año 1997 y ejecución parcial de la sentencia correspondiente al recurso ordinario 1335/1997 sobre las parcelas 29,30,31,32,34,35 del Proyecto de Expropiación forzosa “Distribuidor Norte M-40 tramo CNVI Enlace de la Zarzuela al norte de la Calle Portillo del Pardo y Viñas del Pardo”*”, fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 3 de septiembre de 2009 y publicado en el BOCM el 23 de septiembre de 2009.

Se articuló y aprobó de esa forma una revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid aprobado el 17 de abril de 1997, para corregirlo y restablecer el principio de igualdad inicialmente lesionado, al determinar dentro de una zona residencial unifamiliar homogénea dos áreas diferenciadas para dos únicas parcelas (28 y 33), a las que asignó una parcela mínima más reducida que la autorizada para las fincas colindantes a ambas.

Por tanto, los pronunciamientos judiciales anteriormente indicados determinaron que las fincas colindantes, al encontrarse en idéntica, situación que las parcelas 28 y 33, deberían resultar ordenados en iguales condiciones urbanísticas, para no vulnerar el principio de igualdad, pues de otro modo se introducirían factores de discriminación en supuestos sustancialmente idénticos.

Con fecha 3 de septiembre de 2009, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, adoptó el acuerdo por el que se aprobó definitivamente la *“Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, para la ejecución de distintas sentencias relativas al proyecto de expropiación forzosa “Distribuidor Norte M-40. Tramo de la Carretera Nacional de las calles Portillo del Pardo y Viñas del Pardo. Distrito de Moncloa Aravaca”*. Esa modificación del planeamiento se concretó delimitando un nuevo Área de Planeamiento Específico denominado *“APE 09.27: “Parcelas 29-30-31-32-34-35 Expropiación M-40”*, determinando para las parcelas incluidas en esa área unas específicas condiciones de ordenación que, en concreto, consistían en la aplicación de las mismas condiciones de ordenación previstas en el PGOUM del 1997, para las APEs 09.01 y 09.03 –las fincas inicialmente beneficiadas-, configurándolas como ámbitos de ordenación pendientes de equidistribución, a los que resulta de aplicación la norma zonal 8.2.a \* (con asterisco), (ie= 0.3m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>),\* (parcela mínima: 750m<sup>2</sup>).

Ese cambio, según se informa en el procedimiento, no ha determinado un incremento del índice de edificabilidad de la parcela afectada, que sigue siendo el mismo (0.3m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>). La diferencia entre los regímenes normativos estriba en la necesidad de realizar un planeamiento de desarrollo, posibilitar una vivienda por cada 750 m<sup>2</sup> de suelo (NZ 8.2. a\*), en lugar de una vivienda por cada 2.500 m<sup>2</sup> (NZ 8.1.a) y en la obligatoriedad de realizar una cesión del 10% del aprovechamiento, tal como se hacía en los APE 9.01 “Calle Torreadrada” y APE 9.03 “Calle Portillo del Pardo”, siendo ese el planeamiento de

referencia para la aplicación del principio de igualdad, de conformidad con la sentencia cuya ejecución se debía llevar a efecto.

Por otra parte, respecto de esta parcela, tras el oportuno requerimiento del órgano instructor, la parte reclamante aportó el 27 de abril de 2012 una certificación del Registro de la Propiedad de Madrid nº 40, de fecha 18 de abril de 2012, en la que se hace constar que la finca nº ... correspondiente a la identificada por la reclamante como parcela nº ... de la Urbanización ....., actualmente sita en la calle ....., por la que reclama daños, fue enajenada a un tercero por la indicada reclamante, mediante compraventa, el 19 de agosto de 1999, por lo que desde esa fecha -en la que aun pendía el Procedimiento Ordinario 1335/1997 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid-, la finca aparece inscrita a favor del nuevo propietario, con carácter privativo.

No consta que la transmitente se hubiera reservado cualquier derecho sobre esta parcela.

III.- Por su parte, lo determinado por el fallo de la sentencia para el denominado Sector de los ....., en el entorno de la segunda parcela objeto de la reclamación (la parcela identificada con el número ... en el documento nº9 de la demanda, localizada entre ..... y la autovía M-40, en el nº ... de la .....), ha sido ejecutado mucho después, a través de la *«Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, para la Homogeneización del Régimen y Regulación Urbanística en el Barrio Administrativo de ....., mediante la asignación del Régimen de la Ordenanza 8.1º.a) a todas las Parcelas ubicadas en el Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14, “..... Oeste”, sometidas actualmente al Régimen y Regulación de la Norma CBD “Colectiva Baja Densidad».*

Esta modificación del Plan General de 1997, subsiguiente a la tramitación del expediente inicialmente numerado como

711/2017/06695, que cambió de numeración a 135/2019/01650 como consecuencia de su conversión a expediente electrónico, fue aprobada definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo de 2021, publicado en el BOCM del 13 de mayo del mismo año.

En esta modificación del Plan General de 1997, se opta por una de las alternativas previstas en la sentencia para este sector, concretándose en la adaptación de los contenidos y determinaciones urbanísticas de la Ficha del Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14 “..... Oeste”. Así, en esa Ficha del API 9.14 se incorpora, entre otras, la siguiente determinación normativa complementaria: “Todas las manzanas/parcelas sometidas al régimen y regulación de la Norma CBD, “Colectiva Baja Densidad” en virtud del planeamiento antecedente recogido en el PG97 COMO “API 9.14, ..... Oeste” quedan vinculadas al régimen y regulación de la Norma Zonal 8, grado 1º, nivel a), en aplicación de lo dispuesto en la modificación del Plan General con número de expediente 135/2019/01650 (antecedente 711/2017/06695), redactada en ejecución de sentencias relativas al Procedimiento Ordinario (PO) 1335/1997.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en relación con el RD 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprobó el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, ambos vigentes en el momento de la incoación del procedimiento.

Se comunicó la incoación del procedimiento a la parte reclamante, mediante diligencia instructora notificada el día 23 de mayo de 2007, con indicación de la normativa rectora del procedimiento y del sentido



desestimatorio del eventual silencio, requiriéndole que efectuara aclaración sobre si había recibido alguna indemnización o mantenía alguna otra reclamación por la misma causa y para que aportara copia de la Sentencia de 15 de junio de 2002, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y de la Sentencia del 15 de febrero de 2006 del Tribunal Supremo, que resolvió el recurso de casación nº 008/0006210/2002, en las que fundamentaba su reclamación, así como el resto de los justificantes sobre la indemnización solicitada de que dispusiera.

Mediante escritos del 13 y 19 de junio de 2007, la reclamante aportó la documentación interesada, fotocopia del plano de ubicación de las fincas propiedad de la representada y declaración jurada manifestando no haber percibido indemnización por éstos mismos hechos, ni presentado otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, con ese fin.

De conformidad con lo prevenido en los artículos 82 y 83 LRJ-PAC y el artículo 10 RPRPR, se solicitaron diversos informes a los órganos municipales con competencias en materia urbanística y se procedió a la incorporación al procedimiento de los antecedentes administrativos correspondientes, al objeto de documentar y contextualizar las actuaciones administrativas en las que se apoyaba la reclamación que se tramitaba. Destacamos los siguientes trámites e informes:

- Informe de la Sección de Disciplina de la Junta Municipal de Moncloa-Aravaca, de 23 de noviembre de 2011.

El mismo indica que no era posible dar respuesta a la consulta sobre la eventual existencia de solicitudes y/o de licencias urbanísticas en las fincas a las que elude la reclamación, puesto que las denominaciones de las parcelas que figuran en el expediente son las empleadas en las fases de planeamiento y gestión urbanística de los

proyectos de expropiación y de compensación, que no fueron tramitados por esa junta municipal.

Por lo expuesto, *“se ruega que se precise el nombre de la calle y número de policía dentro de la misma, de la parcela n° 5 del sector de Camarines y se confirme si la parcela n° ..... de la Urbanización ..... se correspondería con el n° .....”*.

- Informe de la Subdirección General de Planeamiento, de fecha 22 de diciembre de 2011.

En el mismo se analizaron diversas cuestiones atinentes a las consecuencias de las medidas adoptadas para ejecutar las sentencias de referencia -en su caso y si ya se hubieran llevado a efecto-, su incidencia en las fincas por las que se reclama, valorando si se ha producido un incremento o disminución de la edificabilidad y si la reclamante hubiera solicitado licencia/s de construcción para dichas parcelas.

En primer lugar, el informe precisa las parcelas a las que se refiere. Así, en relación con la finca en la Urbanización ....., se indica que la parcela a la que se refiere la consulta se corresponde con la situada en el n° ... de la calle .....

Respecto de la ubicada en la Urbanización ....., se reitera lo que ya se había informado en procedimiento sobre inejecución parcial de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, donde se destacó la imprecisión de la superficie de esa parcela de la titularidad de la reclamante, puesto que la referida sentencia se refiere al documento n° 9 de la demanda y al superponer ese grafismo sobre la base cartográfica municipal disponible, se advertía que no existe correspondencia alguna con la situación parcelaria real, debiendo efectuar una interpretación de los planos del documento 9 de la demanda de la reclamante, juntamente con la información catastral y observando que la titularidad de la parcela n° 5 del plano 9 de la demanda, realmente englobaría cinco fincas

catastrales, y solamente dos de ellas aparecían a nombre de la reclamante.

Por lo expuesto, el informe advierte de la necesidad de que, en el momento procedimental oportuno se aportara información suficiente en el procedimiento sobre las condiciones de titularidad de las parcelas, así como de su situación espacial y dimensional.

En cuanto al estado de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, el informe explica que, en el sector de la Urbanización ....., la ejecución de la sentencia sí se había llevado a efecto, a través del expediente administrativo número 711/2008/02185, que acumuló la ejecución de diversas sentencias judiciales correspondientes a los recursos ordinarios 1287, 1288, 1290 y 1291 del año 1997.

Ese expediente denominado *«Modificación del Plan General para la ejecución íntegra de las sentencias relativas a los recursos ordinarios 1287; 1288; 1290 y 1291 del año 1997 y ejecución parcial de la sentencia correspondiente al recurso ordinario 1335/1997 sobre las parcelas 29,30,31,32,34,35 del Proyecto de Expropiación forzosa “Distribuidor Norte M-40 tramo CNVI Enlace de la Zarzuela al norte de la Calle Portillo del Pardo y Viñas del Pardo”*», fue aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 3 de septiembre de 2009 y publicado en el BOCM el 23 de septiembre de 2009.

Esa modificación del planeamiento se concretó delimitando un nuevo Área de Planeamiento Específico denominado *«APE 09.27: “Parcelas 29-30-31-32-34-35 Expropiación M-40”*», determinando para las parcelas incluidas en esa área que estarían sujetas a unas específicas condiciones de ordenación que, en concreto, consistían en la aplicación de las mismas condiciones de ordenación previstas en el PGOUM del 1997, para las APEs 09.01 y 09.03 –las fincas inicialmente beneficiadas-, configurándolas como ámbitos de ordenación pendientes de

equidistribución, a los que resulta de aplicación la norma zonal 8.2.a \* (con asterisco), ( $ie= 0.3m^2/m^2$ ),\* (parcela mínima:  $750m^2$ ).

Ese cambio, según se informa no ha supuesto un incremento del índice de edificabilidad de la parcela, que sigue siendo el mismo ( $0.3m^2/m^2$ ), precisando que , la diferencia entre los regímenes normativos estriba en la necesidad de realizar un planeamiento de desarrollo, posibilitar una vivienda por cada  $750 m^2$  de suelo (NZ 8.2. a\*), en lugar de una vivienda por cada  $2.500 m^2$  ( NZ 8.1.a) y en la obligatoriedad de realizar una cesión del 10% del aprovechamiento, tal como se hacía en los APE 9.01 “Calle Torreadrada” y APE 9.03 “Calle Portillo del Pardo”, siendo ese el planeamiento de referencia para la aplicación del principio de igualdad, de conformidad con la sentencia cuya ejecución se debía llevar a efecto.

En cuanto a la ejecución de la sentencia en relación con la finca de la reclamante ubicada en la Urbanización de ....., se indica que aún no se había ejecutado la sentencia en ese ámbito, explicando que se había procedido en primer lugar a plantear un incidente de inejecución parcial de la sentencia, de la que derivó un Auto del TSJ de Madrid, de 10 de noviembre de 2008, que declaró *“la imposibilidad de ejecutar la sentencia en sus propios términos, respecto de la parcela propiedad de la reclamante, asociada al sector de Los ..... ..y la apertura de un incidente para la cuantificación de la indemnización procedente”*.

Tras varios recursos frente al citado auto, el informe indica que el Tribunal Supremo dictó Sentencia de 27 de septiembre de 2011, cuyo fallo ordenó: *“... debemos ordenar y ordenamos que las administraciones publicas procedan a la inmediata ejecución, en sus propios términos de la referida sentencia forma, a cuyo fin decidirán la aplicación al sector Los ..... de la Norma Zonal 8.1.a o de la ordenanza CBD”*.

También se indicaba en el informe que, no habiéndose ejecutado en ese momento la correspondiente modificación del planeamiento, tampoco

podía precisarse si con ello se aumentaría o se reduciría la edificabilidad de la finca de la reclamante.

- Entre tanto, con fecha 29 de marzo de 2012 se requirió a la reclamante para que aportase certificación registral actualizada de las fincas de su propiedad sitas en la Urbanización ....., parcela nº ... y en ....., parcela nº ..., así como certificación catastral descriptiva y gráfica de dichas fincas, constando su notificación por correo postal con fecha 19 de abril de 2012.

Con fecha 27 de abril de 2012 la parte reclamante presentó la siguiente documentación:

\* Certificación registral de las tres parcelas procedentes de la antigua parcela nº ... del sector ....., números de finca ... y ... propiedad de la reclamante y la nº ... cedida al Ayuntamiento cuando se hizo la parcelación de la matriz, para viales.

\* Certificación registral de la parcela nº ... de la Urbanización ....., finca registral nº ....., de la que resulta que dicha finca ya no pertenecía a la reclamante, ya que se vendió mediante escritura de compraventa con fecha 19 de agosto de 1999, alegando que era de su propiedad cuando aprobó el PGOU 1997, siendo indemnizables los perjuicios cuya compensación son objeto de la presente reclamación.

\* Certificación catastral y gráfica de las parcelas nº ..... y ....., respecto a la nº ..... cedida al Ayuntamiento y la nº ..... vendida a tercero, indicando que el Ayuntamiento no emite la misma al no ser solicitada por el actual propietario. Refiere la referencia catastral de la finca sita en la Urbanización ..... nº ..., .....

-Se han emitido igualmente varios informes de la Asesoría Jurídica municipal, de fechas 22 de mayo y 1 de julio de 2014, 13 de febrero de 2015 y 24 de octubre de 2017.

En los mismos se daba respuesta a diversas cuestiones sobre la resolución del incidente de inejecución parcial de la Sentencia nº 636 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y las actuaciones llevadas a cabo en relación con la Sentencia de 15 de febrero de 2006.

Destacamos la conclusión del último de los informes referenciados, en el que se indica que la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, no depende de la firmeza del Auto de 11 de marzo de 2014, sino de los trabajos en curso para la redacción de la documentación escrita y gráfica necesaria para la formulación de la Modificación puntual del Plan General de 1997, en el Barrio de Valdemarín, Expediente 711/2017/06695 y, en su caso, su posterior aprobación judicial.

Constan igualmente incorporados varios informes de la Dirección General de Planeamiento -Subdirección general de Planeamiento-, del Ayuntamiento de Madrid, de fechas 29 de febrero de 2012, 14 de noviembre de 2012, 24 de enero de 2013, 9 de febrero de 2017, 27 de marzo de 2017, 20 de octubre de 2017, 12 de noviembre de 2018, 3 de marzo de 2020 y 8 de mayo de 2023.

En los mismos se analizan detenidamente las alternativas de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, en sus diversos ámbitos cualitativos, cuantitativos, económicos, de sostenibilidad y ambientales y se iba precisando cual era el estado de tramitación y el desarrollo de los mecanismos de ejecución de los pronunciamientos de la sentencia en cada momento.

El último de los informes señalados, reitera que la ejecución del pronunciamiento de la sentencia del Tribunal Supremo en cuanto a las

fincas ubicadas en la Urbanización ....., se llevó a efecto mediante la Modificación del Plan General de Urbanismo de 1997, aprobada definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 3 de septiembre de 2009 y publicada en el BOCM el 23 de septiembre de 2009.

En cuanto a la ejecución del fallo en el denominado Sector de los ....., indica que se había cumplimentado a través de la *«Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, para la Homogeneización del Régimen y Regulación Urbanística en el Barrio Administrativo de Valdemarín, mediante la asignación del Régimen de la Ordenanza 8.1º.a) a todas las Parcelas ubicadas en el Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14, “Valdemarín Oeste”, sometidas actualmente al Régimen y Regulación de la Norma CBD “Colectiva Baja Densidad».*

Que esa modificación del Plan General de 1997, fue el resultado de la tramitación del expediente inicialmente numerado como 711/2017/06695, que cambió de numeración a 135/2019/01650 como consecuencia de su conversión a expediente electrónico y que fue aprobada definitivamente por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo de 2021, publicado en el BOCM del 13 de mayo del mismo año.

Que la indicada modificación optó por una de las alternativas fijadas en la sentencia, concretándose en la adaptación de los contenidos y determinaciones urbanísticas de la Ficha del Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14 “Valdemarín Oeste”, de forma que todas las manzanas/parcelas sometidas al régimen y regulación de la norma CBD, “Colectiva Baja Densidad” en virtud del planeamiento antecedente recogido en el PG97 como “API 9.14, Valdemarín Oeste” quedaban vinculadas al régimen y regulación de la Norma Zonal 8 grado 1º nivel a).

El informe analiza la trascendencia de la modificación respecto de la parcela referenciada, y para ello explica que se había procedido a localizar espacialmente la “Parcela n° ..... situada en el n° ..... de la calle .....”, situándola en el Plano de Ordenación en su posición relativa respecto del API 09.14-M, en el que aplican las determinaciones resultantes de la modificación urbanística aprobada, comprobando que la localización del inmueble objeto de informe es exterior al planeamiento de aplicación, tras la indicada modificación del Plan General de 1997.

Por lo expuesto, se afirma que *“el régimen y regulación de aplicación a la Parcela n° ....., situada en el n° ..... de la calle ....., antes y después de la modificación del planeamiento urbanístico a que dio lugar el expediente n° 135/2019/01650 es el mismo: a la parcela le es de aplicación la norma zonal 8, grado primero nivel a, con la misma edificabilidad, condiciones de posición y usos. Como consecuencia de ello, no se ha producido alteración del valor del inmueble de la calle Berenice n° 52 imputable a una modificación de las determinaciones de planeamiento, por cuanto las mismas permanecen inalteradas”*.

En cuanto a si se había alcanzado algún tipo de acuerdo compensatorio/indemnizatorio como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo en ejecución de la precitada sentencia, el informe contesta que el pronunciamiento judicial que había de ejecutarse se establece en términos de adaptación y modificación del planeamiento y que no es mandato para la ejecución de las sentencias el fijar o establecer acuerdo compensatorio alguno, acuerdos que, por otra parte, excederían de las competencias de los servicios técnicos de la Dirección General de Planeamiento.

A modo de conclusión, el informe señala: *“como consecuencia de las dos modificaciones (Expte. 711/2008/02185 y 135/2019/01650) del Plan General de 1997 tramitadas y aprobadas, no se ha producido alteración alguna del valor del inmueble de la calle ..... n° ..... Procede recordar que*



*es doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras sentencias las de 16 de mayo de 2014, 24 de noviembre de 2008 y 15 de julio de 2002), que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones solo es exigible cuando se haya producido una lesión efectiva en los bienes y derechos de los particulares, es decir, cuando estos hubieran experimentado alguna merma de valor de resultas de la ejecución del planeamiento, lo que en este caso no se ha producido”.*

Incorporado todo ello al procedimiento se ha conferido el trámite de audiencia y alegaciones a la reclamante, el día 18 de mayo de 2023, además de a la Administración autonómica, sin que consten efectuadas alegaciones finales en el procedimiento

Finalmente se dictó propuesta de resolución el 5 de junio de 2024 que desestimó la reclamación al considerar que no concurría la relación de causalidad ente el servicio público y el daño, ni tampoco la antijuridicidad del daño.

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local remitió solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 11 de junio de 2024.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el núm. 442/24, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 30 de julio de 2024.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de amplísima documentación numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** La tramitación de este procedimiento de responsabilidad patrimonial, se debe someter a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el RD 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, antes citados, al encontrarse vigentes en el momento de la incoación del procedimiento, según previene la disposición transitoria tercera, letra a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La persona reclamante fundamenta su pretensión indemnizatoria en su condición de propietaria de dos fincas, identificadas como, parcela nº ... de la Urbanización ..... del distrito Moncloa-Aravaca (actual calle .....) y la finca nº ... del sector “.....” (actual calle .....).

Según se indicó al repasar el desarrollo del procedimiento, la reclamante fue requerida el día 29 de marzo de 2012, para que aportase la certificación registral y catastral actualizada de las indicadas fincas.

En contestación a dicha solicitud, el 27 de abril de 2012 se aportó una certificación del registrador de la Propiedad de Madrid nº 40, de fecha 18 de abril de 2012 en la que consta que la finca nº ....., correspondiente a la identificada por la reclamante como parcela nº ..., de la Urbanización ....., actualmente sita en la calle ....., se encuentra inscrita en favor de un tercero, que resulta ser sus propietario desde el 19 de agosto de 1999, al haber adquirido entonces la nuda propiedad por un contrato de compraventa suscrito con la reclamante.

También consta la certificación registral de las tres parcelas procedentes de la antigua parcela nº ... del sector ....., números de finca ... y ... propiedad de la reclamante y la nº ... cedida al ayuntamiento cuando se hizo la parcelación de la matriz, para viales.

A la vista de lo expuesto, observamos que la titularidad de una de las fincas por cuyos supuestos perjuicios urbanísticos se reclama la identificada por la reclamante como parcela nº ... de la Urbanización ....., actualmente sita en la calle ....., no pertenece a la reclamante, desde el año 1999, por lo que carece de legitimación activa para formular la reclamación correspondiente a los daños que derivan de su condición de propietaria sobre la misma, desde el año 1999 y, por tanto desde un momento muy anterior a la formulación de esta reclamación. Además, estando ya entonces pendiente el pleito que determinó la sentencia a la que se anudan los perjuicios, la reclamante no se reservó ningún derecho de crédito para reclamar daños por la ordenación urbanística que entonces afectaba a la finca.

No surge por el contrario ese problema respecto de la otra finca: la finca nº ... del sector “Los .....” (actual calle .....), respecto de la que la reclamante sí ostenta la necesaria legitimación activa para reclamar.

La legitimación pasiva corresponde al Ayuntamiento de Madrid, al amparo del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que le atribuye competencias en materia de Urbanismo, título competencial que justifica la interposición de la presente reclamación contra la administración municipal.

En cuanto al requisito temporal, el artículo 67.1 LPAC, dispone que: *“...El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo”*.

En este caso, deberemos computar ese plazo de un año desde la notificación a la parte de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, que confirmó el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había anulado la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997, en los ámbitos de las urbanizaciones ..... y Los ..... No consta la indicada fecha, por lo que continuaremos analizando esta reclamación con la advertencia de que, en caso de que la indicada notificación se hubiera efectuado antes del día 4 de abril de 2006, la reclamación estaría prescrita.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se observa que en cumplimiento de los artículo 82 y 83 LRJ-PAC se han emitido varios informes por los servicios municipales a cuyo funcionamiento se atribuye el daño causado, principalmente la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística municipal, además de otros de diferentes áreas municipales encargadas de aspectos procesales, en directa relación con las cuestiones controvertidas en el procedimiento analizado. Igualmente, se ha dado trámite a audiencia a la reclamante y, se ha formulado la correspondiente propuesta de resolución, con sentido desestimatorio de

la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada, que junto con el resto del expediente se ha remitido a la Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución, 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 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el artículo 139 LRJ-PAC los siguientes requisitos:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con 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. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (recurso 10231/2003), con cita de otras

muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”*.

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 cabalmente causado por su propia conducta. Ha destacado ese mismo Tribunal (por todas, en sentencia de 16 de marzo de 2016, RC 3033/2014), 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.-** En el presente caso, la reclamante afirma ser propietaria de dos fincas, respectivamente emplazadas en la “Urbanización .....” del distrito Moncloa-Aravaca y en el sector “Los .....” y, solicita indemnización por el trato urbanístico desigual de sus parcelas, frente a otras de las mismas área, que se vieron beneficiadas como consecuencia de la modificación del PGOU 1997, según declaró la Sentencia de 15 de febrero de 2006 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, tantas veces citada, debiendo más tarde esa situación ser solventada, modificando luego dos veces más el PGOU 1997.

Como ya hemos indicado, desde el año 1999, la reclamante carece de la condición de propietaria de una de esas fincas, la situada en la “Urbanización .....” y por tanto le falta la legitimación activa para reclamar los daños que pudieran afectar a esa propiedad; de forma que el análisis subsiguiente debe limitarse a la reclamación correspondiente a la finca n° ... del sector “Los .....”.

Para valorar la prosperabilidad de la pretensión formulada debemos analizar la concurrencia de los requisitos de la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, a los que se hizo referencia en la consideración precedente.

Corresponde analizar en primer lugar el daño, que debe ser efectivo, cierto y cuantificable, además de vinculado causalmente a la actuación administrativa y antijurídico. Indica la reclamante que ha sufrido determinadas pérdidas a consecuencia de la aplicación de un régimen jurídico urbanístico más restrictivo que el debido que, por eso, le ha limitado injustificadamente sus facultades urbanizadoras, determinando

una pérdida de rentabilidad de su propiedad y de cualquier posible negocio inmobiliario que la afectare.

Frente a lo expuesto, debemos recordar que, según se informó por la Dirección General de Planeamiento, el 8 de mayo de 2023, el fallo de la Sentencia de 15 de febrero de 2006, del Tribunal Supremo, para el denominado Sector de los ....., en el entorno de la segunda parcela objeto de la sentencia (la parcela identificada con el número ..... en el documento nº 9 de la demanda, localizada entre la Tapia del Pardo y la autovía M-40, en el nº ..... de la Calle .....), ha sido ejecutado a través de la *«Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, para la Homogeneización del Régimen y Regulación Urbanística en el Barrio Administrativo de ....., mediante la asignación del Régimen de la Ordenanza 8.1º.a) a todas las Parcelas ubicadas en el Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14, “..... Oeste”, sometidas actualmente al Régimen y Regulación de la Norma CBD “Colectiva Baja Densidad”»*.

Esa modificación del Plan General de 1997, optó por una de las alternativas fijadas en la sentencia, concretándose en la adaptación de los contenidos y determinaciones urbanísticas de la Ficha del Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14 “..... Oeste” y, específicamente, imponiendo en el ámbito referenciado, el régimen y regulación de la Norma Zonal 8 grado 1º nivel a), que es precisamente la alternativa contraria a la contemplada por la reclamante para calcular los daños en esa finca en su reclamación.

Además, con el fin de valorar las consecuencias del cambio de ordenación en relación a la titularidad de la reclamante, el informe aludido indica que se había procedido a localizar espacialmente la “Parcela nº ....., situada en el nº ..... de la calle .....,” situándola en el Plano de Ordenación en su posición relativa respecto del API 09.14-M, en el que aplican las determinaciones resultantes de la modificación urbanística aprobada.



Llegados este punto, debemos hacer un inciso para recordar que ya en el informe de 22 diciembre de 2011, de la Subdirección General de Planeamiento se hizo notar la imprecisión de la superficie de esa parcela de la titularidad de la reclamante.

Pues bien, el informe de 2023 concluye que, al efectuar esa superposición cartográfica, se había comprobado que la localización del inmueble objeto de informe es “*exterior*” al planeamiento de aplicación tras la indicada modificación del Plan General de 1997, en definitiva, que no se había visto afectada por él y, por tanto, el informe concluye tajantemente que régimen y regulación de aplicación a la Parcela nº ....., situada en el nº ..... de la calle ....., antes y después de la modificación del planeamiento urbanístico a que dio lugar el expediente nº 135/2019/01650 es el mismo: a la parcela le es de aplicación la norma zonal 8, grado primero nivel a, con la misma edificabilidad, condiciones de posición y usos y como consecuencia de ello, no se ha producido ninguna alteración del valor del inmueble de la calle ..... nº ..... imputable a la modificación del planeamiento, por cuanto las mismas no se han modificado.

A la vista de lo indicado, resulta que la ejecución del fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 2006, no ha causado daño patrimonial alguno a la reclamante, por lo que la presente reclamación de responsabilidad patrimonial debe ser desestimada.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al carecer la reclamante de legitimación activa para reclamar los posibles daños causados en la finca identificada como, parcela nº ... de la “Urbanización .....” del distrito Moncloa-Aravaca y por la ausencia de daño, respecto de la finca nº ... del sector “.....”.

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 30 de julio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 485/24

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid