

Dictamen n.º: **496/26**
Consulta: **Alcaldesa de Pozuelo de Alarcón**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.08.26**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 10 de agosto de 2026, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. y D., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de lo que califican como ocupación ilegal por ese ayuntamiento de la finca registral n.º de Pozuelo de Alarcón, inscrita en el Registro de la Propiedad n.º 1 de Pozuelo de Alarcón, y ubicada en la Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03 “*Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII*” del término municipal de Pozuelo de Alarcón.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado el 9 de junio de 2025 los reclamantes presentan escrito de reclamación de responsabilidad en el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón al atribuir a ese consistorio la ocupación ilegal durante 30 años de la finca registral n.º de Pozuelo de Alarcón, inscrita en el Registro de la Propiedad n.º 1 de Pozuelo de Alarcón, y ubicada en la Unidad de Ejecución B del APR

3.2-03 “*Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII*” del término municipal de Pozuelo de Alarcón.

Refieren que la citada finca fue objeto de ocupación por parte del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón sin título jurídico que así lo permitiera y se materializó mediante la construcción de una plaza pública con zonas verdes (Plaza de la Constitución) así como de una serie de viales de uso público.

En concreto, exponen que, con fecha 20 de noviembre de 1991, fue suscrito un acuerdo de permuta entre el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón y los reclamantes con el propósito de hacer efectiva la compensación debida a los propietarios de la finca como consecuencia de la ocupación materializada por el ayuntamiento. Sin embargo, dicen que el Acuerdo de Permuta fue objeto de una rectificación de errores con fecha 15 de septiembre de 1999 pero nunca fue ejecutado.

Continúan relatando que: *«Con fecha 14 de marzo de 2002, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Pozuelo de Alarcón (en adelante, el PGOU).*

En concreto, en el PGOU, la Finca Registral quedaba encuadrada dentro del APR 3.2-03 “Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”, indicándose que (i) su uso característico era el “Residencial unifamiliar y viario”, (ii) éste debía desarrollarse mediante un Estudio de Detalle (o mediante un Plan Parcial de Reforma Interior o de Consolidación de Suelo Urbano, si la ordenación del ámbito requiriera ir más allá del estricto señalamiento de alineaciones y rasantes y/o las correspondientes ordenaciones de volúmenes), y (iii) “los aprovechamientos no materializables dentro del ámbito serían compensados por el ayuntamiento mediante el correspondiente Convenio”.

Con fecha 4 de junio de 2008, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón aprobó definitivamente la modificación de la delimitación de la Unidad de Ejecución en suelo urbano APR 3.2-03, “Conexión Salida Norte Pozuelo M-40 con Avenida Juan XXIII” y su división en dos”.

Lo anterior implicaba que, desde la aprobación de modificación referida, la Finca Registral quedaba encuadrada dentro de la Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03 “Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”, indicándose en la ficha de ordenación de esta Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03 que (i) el uso característico de este ámbito era el de “Viario y Zonas Verdes”, (ii) este ámbito debía desarrollarse asimismo mediante un Estudio de Detalle (o mediante un Plan Parcial de Reforma Interior o de Consolidación de Suelo Urbano, si la ordenación del ámbito requiriera ir más allá del estricto señalamiento de alineaciones y rasantes y/o las correspondientes ordenaciones de volúmenes), y (iii) “los aprovechamientos no materializables dentro del ámbito serían compensados por el ayuntamiento mediante el correspondiente Convenio”.

Con fecha 18 de diciembre de 2008, el Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón aprobó definitivamente el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución A del APR 3.2-03 “Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”.

Con fecha 27 de enero de 2010, el Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución A del APR 3.2-03 “Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”».

El escrito continua diciendo que no fue sino hasta el año 2020, cuando el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón retomó la tramitación de los instrumentos urbanísticos necesarios para el desarrollo de la

Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03 *“Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”*, y con fecha 24 de febrero de 2022, el Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón aprobó definitivamente el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03 *“Conexión salida norte M-40/Avenida Juan XXIII”*, que se publicó en el BOCM de 4 de abril de 2022.

Dicen los reclamantes que con fecha 27 de julio de 2024, ante la publicación del Acuerdo del ayuntamiento, presentaron ante el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón una solicitud para que se iniciase la tramitación administrativa correspondiente al convenio por el que se reconociese a los propietarios de la Finca Registral la compensación de los aprovechamientos no materializables en el ámbito de la Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03, que fue definitivamente aprobado el 19 de diciembre de 2024,y , en virtud del mismo, se reconoció a cada uno de los reclamantes una compensación de 708.061,08 euros en concepto de *“aprovechamiento total apropiable asignado a la unidad de ejecución, esto es, el 90 % del aprovechamiento total”*.

Lo anterior implica, según su criterio, que a los reclamantes solamente se les haya abonado el valor inherente a la transmisión de la propiedad de la misma a favor del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, pero no se les ha indemnizado, compensado o resarcido por la pérdida patrimonial sufrida como consecuencia de la ocupación temporal que ha ejercido el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón sobre la misma desde hace más de 30 años.

En todo caso, los reclamantes consideran que, al menos desde el día 14 de marzo de 2002 -fecha en que se aprobó el PGOU- y hasta el 19 de diciembre de 2024 -fecha en la que esta Administración ratificó el Convenio relativo a la Finca Registral-, el ayuntamiento ocupó

temporalmente de forma ilegal y sin título jurídico la Finca Registral, sin que se hayan visto resarcidos por esta circunstancia.

Tras citar la legislación y doctrina que consideran aplicable, entienden los reclamantes que se les debe indemnizar por el interés legal del dinero correspondiente a ese periodo, que ascendería a la cantidad de 1.809.272,03 euros.

En caso de que no se reconociese la indemnización por el concepto de interés legal del dinero, estiman los reclamantes que debería, de forma subsidiaria, reconocerse una indemnización con motivo de la valoración de la ocupación temporal, tomando como (i) base de cálculo los 708.061,08 euros reconocidos en el Convenio a cada uno de los reclamantes en concepto de *“aprovechamiento total apropiable asignado a la unidad de ejecución, esto es, el 90 % del aprovechamiento total”*, y (ii) referencia un 2 % del valor del suelo (que es el que se aplica de forma general en expedientes expropiatorios de ocupación temporal del suelo), y que ascendería a la cantidad de 967.292,20 euros.

La reclamación solo se acompaña del documento nacional de identidad de los reclamantes.

SEGUNDO.- Tras la presentación de la reclamación no consta acuerdo expreso de incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial obrando directamente un informe los Servicios Jurídicos de Urbanismo y Vivienda de 4 de abril de 2026.

En ese informe se recoge que, con fecha 20 de noviembre de 1991 el ayuntamiento Pleno acordó permutar tres parcelas municipales por parte de la finca registral sita en el, incluida en el ámbito de referencia. Dicho acuerdo fue objeto de una

rectificación de errores materiales en sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre de 1999.

Según refiere el funcionario informante, este acuerdo quedó pendiente de ejecución, al haber surgido una serie de circunstancias que lo dificultaron. Dichas dificultades partieron del hecho de que, si bien ya en su momento la propiedad de la finca estaba constituida por un proindiviso bastante fragmentado, con posterioridad a ello se fueron produciendo algunos fallecimientos de titulares que, a su vez, generaron nuevas fragmentaciones, lo que hizo que los coeficientes de participación fueran, en algunos casos, tan pequeños que resultase difícil concretar con los titulares de los mismos los aspectos necesarios para la ejecución del citado acuerdo.

Por otra parte, continua el informe diciendo que, el hecho de que en su día los propietarios autorizaran a este ayuntamiento a ocupar temporalmente la finca, ha supuesto que sobre la misma se ejecutara, tras la aprobación del PGOU, la actual Plaza de la Constitución, generando la anómala situación actual que dificulta el desarrollo material del ámbito ni el cumplimiento. Añade que en fecha 19 de septiembre de suscribió un convenio urbanístico. No obstante, ante la falta de crédito presupuestario para atender la compensación del aprovechamiento no materializable en el ámbito, el convenio urbanístico para la ejecución de la unidad de ejecución B no pudo suscribirse y, por tanto, el documento reparcelatorio no inició su tramitación administrativa hasta el año 2023.

Finalmente se refiere en ese informe que, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de 19 de diciembre de 2024, se acordó, ratificar el Convenio Urbanístico, suscrito inicialmente por el ayuntamiento, con titulares de los suelos privados incluidos en la unidad de ejecución B del APR 3.2-03 “*Conexión Salida Norte Pozuelo M-40 con Avda. Juan XXIII*”, promovido por el Ayuntamiento de

Pozuelo de Alarcón, reconociendo a cada uno de los reclamantes la cantidad de 708.061,08 €. Dicho acuerdo fue notificado a los ahora reclamantes sin que formularan oposición al mismo.

El informe dice que no ha existido ocupación ilegal alguna citado la normativa que considera amparaba al ayuntamiento y que no existe un daño como tal a los reclamantes, sino el reconocimiento de sus derechos de aprovechamiento urbanístico, materializados en las cantidades económicas recogidas en el convenio referido.

Con fecha 24 de abril de 2026 se dio audiencia a los reclamantes sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente, el 18 de mayo de 2026, el jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Patrimonial, formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Obra con posterioridad incorporada al expediente:

- un convenio urbanístico entre el ayuntamiento y terceros.
- un informe de valoración para el desarrollo y ejecución del planeamiento del uso residencial en vivienda unifamiliar en el ámbito APR 3.2-03B
- correos electrónicos en los que los interesados dan su conformidad con el convenio urbanístico entre el ayuntamiento y los propietarios del suelo de la unidad de ejecución B del APR 3.2-03, *“Conexión salida norte Pozuelo M-40 con Avda. Juan XXIII”*

TERCERO.- Con fecha 25 de mayo del presente año tuvo entrada la solicitud de dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora, siéndole asignado el número de expediente 369/26, correspondiendo su estudio al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie.

Apreciándose el expediente incompleto, con fecha 3 de junio se requirió al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón para su complemento; no teniendo a bien esa Administración a dar cumplimiento al requerimiento hasta el pasado 27 de julio. Tras ello, el ponente formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por esta Comisión Jurídica Asesora, constituida en sección, en su sesión de 10 de agosto de 2026.

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, y por solicitud del alcalde de Madrid, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) 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 (ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de parte interesada, se contiene en la LPAC y su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, cabe reconocerla a los reclamantes en su condición de propietarios de la finca registral

n.º de Pozuelo de Alarcón, inscrita en el Registro de la Propiedad n.º 1 de Pozuelo de Alarcón, y ubicada en la Unidad de Ejecución B del APR 3.2-03; titularidad que no se ha acreditado por ellos pero que cabe presumir del informe y documentación obrante en el expediente.

La legitimación pasiva correspondería al Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón en su condición de administración que procedió a ocupar la finca de los reclamantes en el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo previstas en el artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Respecto al plazo para el ejercicio del derecho a reclamar, este es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67.1 LPAC. En este punto, en tanto la compensación por la ocupación no se materializó hasta el convenio urbanístico ratificado el 19 de diciembre de 2024, la reclamación presentada el 9 de junio de 2025 debe entenderse formulada en plazo.

En la instrucción del procedimiento, conforme al artículo 81 de la LPAC, se han recabado los informes del servicio de urbanismo responsable, habiéndose dado audiencia a los reclamantes y finalmente, se ha formulado la propuesta de resolución desestimatoria.

Tras esa propuesta, se ha incorporado diversa documentación recogida en los antecedentes, pero el hecho de su inclusión con posterioridad del trámite de audiencia no cabe considerar que afecta al derecho de defensa de los reclamantes, en tanto la misma era conocida por ellos y no introduce nuevos elementos de juicio.

Por tanto, el procedimiento no presenta vicio de nulidad alguno, sin perjuicio de tener que reseñarse el dilatado plazo para su tramitación, que ha superado ampliamente el plazo de seis meses previsto para su resolución en el artículo 91 de la LPAC, pese a la ausencia de todo acto de instrucción complementario de la emisión del informe del servicio responsable. Esa dilación en más de un año del plazo para resolver, no excluye el deber de dictar resolución expresa y, por ende, de emitirse el presente dictamen.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en la actualidad tanto en la LPAC como en la LRJSP, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, conforme el artículo 32 de la LRJSP, es necesario que concurra:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.

c) Ausencia de fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la

Administración sea contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho 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”*.

CUARTA.- En la reclamación que da lugar al presente procedimiento se sostiene por los reclamantes que ha existido una ocupación ilegal de su finca, derivándose unos daños, que concretan en los intereses legales del dinero correspondiente al periodo en el que se han visto privados de su propiedad hasta la materialización de la compensación por la misma.

Ciertamente, la privación de un inmueble con o sin título legítimo por parte de la Administración urbanística conlleva un daño patrimonial al propietario que, si no es restituido, debe ser resarcido bien a través de compensación o bien mediante el pago de su valor.

En este caso, se refiere que ha existido una ocupación ilegal durante treinta años por parte del Ayuntamiento de Pozuelo al destinar a usos públicos los terrenos de los reclamantes. A este respecto, cabe señalar que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no es el cauce para determinar la ilicitud de la ocupación; sin que, por otra parte, conste ni se refiera en la reclamación, el ejercicio de acción alguna contra la vía de hecho que ahora se reprocha al ayuntamiento.

No obstante lo cual, se ampare la ocupación en el acuerdo de permuta que refieren los reclamantes en su escrito o, por el contrario,

se considere que la ejecución de obras públicas en los terrenos ocupados lo fue sin título habilitante, es lo cierto que la privación del derecho de propiedad debe ser debidamente resarcido, y ese resarcimiento cabe encauzarlo a través del instituto de la responsabilidad patrimonial, en tanto es manifestó el anómalo proceder del Ayuntamiento de Pozuelo.

En efecto, como se infiere del propio informe del servicio responsable y de los hechos constatados en el expediente, ha existido una situación totalmente anómala, al transcurrir casi treinta años desde que se ocuparon los terrenos de los reclamantes hasta la satisfacción de su valor, sin que el ayuntamiento haya dado justificación suficiente más allá de mencionar una compleja situación de proindiviso o la falta de crédito presupuestario.

Ahora bien, las deficiencias en el ejercicio de las competencias municipales no han conllevado finalmente al daño que se reclama. Como consta en el expediente remitido, la valoración de la finca se ha realizado atendiendo a precios actualizados al año 2024, por lo que añadir a esa valoración los intereses legales como se pretende por los recurrentes conllevaría un indudable enriquecimiento injusto.

En ese sentido, procedería, sin duda, el abono de intereses si se hubiera tomado como valor de la finca el del momento de la ocupación efectiva, pero al haberse optado por tomar como valor el del momento de aprobación definitiva del convenio y haber dado los reclamantes su conformidad a ello, no cabe apreciar daño efectivo alguno.

La ausencia de daño hace que no proceda reconocer responsabilidad patrimonial por el proceder de la administración municipal.

En merito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

CONCLUSION

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no apreciarse el daño reclamado.

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 10 de agosto de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 496/26

Sra. alcaldesa de Pozuelo de Alarcón

Pza. Mayor, 1 – 28223 Pozuelo de Alarcón