

Dictamen n.º: **253/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **13.05.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de mayo de 2025, 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 D. .... (en adelante, “*el 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 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 1997, en los ámbitos de las urbanizaciones Monreal y Los Valdemarines, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el día 2 de mayo de 2022 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, la persona citada en el encabezamiento del dictamen, formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración municipal, por los daños y perjuicios que considera se le han ocasionado como consecuencia de la

dilación indebida en la ejecución de la Sentencia nº 636 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 15 de junio de 2002 (recurso 1335/1997) que anuló las determinaciones urbanísticas del sector de Los Valdemarines.

Según expone el reclamante en su escrito, es propietario del bien inmueble con referencia catastral nº (...) que se encuentra en el ámbito precitado anteriormente. La regulación urbanística de ese ámbito aprobada en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (en adelante PGOUM 1985) se modificó mediante Orden del consejero de 1 de junio de 1995, pasando después al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid aprobado por Acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid de 17 de abril de 1997 (en adelante Plan General de 1997), impugnándose la misma a través del recurso contencioso-administrativo tramitado en el procedimiento ordinario 1335/1997 ante la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que dictó la Sentencia nº 636 de fecha 15 de junio de 2002, que anuló el mismo, en lo referido a la regulación de los sectores de la Urbanización Monreal y de Los Valdemarines y condenando al Ayuntamiento de Madrid y a la Comunidad de Madrid 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 Monreal 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 Los Valdemarines se aplicaban según el caso, el régimen de urbanización previsto en la Norma Zonal 8.1 a) o la Ordenanza de Edificabilidad de Baja Densidad (C.B.D), con idénticos efectos atentatorios de la igualdad de trato urbanístico.

La anterior sentencia, recurrida en casación por el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid, fue confirmada por la Sección 5ª

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la Sentencia de fecha 15 de febrero de 2006, al considerar 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 el 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 Monreal, o bien sea la aplicación de la NZ 8.1 a) ó la Ordenanza C.B.D. para el sector de los Valdemarines”*.

En el escrito inicial de la reclamación, la parte interesada expone de forma pormenorizada todas las actuaciones que se han llevado a cabo por el Ayuntamiento de Madrid en orden a la ejecución de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de junio de 2002, confirmada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, que ha tenido como consecuencia que la Administración municipal haya incurrido en, a su juicio, dilaciones indebidas en llevar a puro y debido efecto las resoluciones judiciales indicadas, puesto que, finalmente, se tuvo por ejecutada aquella por el Acuerdo de 5 de mayo de 2021, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de fecha 13 de mayo de 2021.

El interesado cuantifica el importe de la indemnización en 2.706.519,15 euros cantidad, resultante de la suma de 28.602,75 euros por gastos procesales; 988.379,9 euros por daño moral y 1.689.536,5 euros por lucro cesante.

Además, el reclamante menciona en su escrito la posibilidad de alcanzar un acuerdo transaccional *“con el fin de lograr una ordenación homogeneizada de todo el sector de los Valdemarines”*. En este sentido, manifiesta:

*“(...) es intención de esta parte poner fin a los procedimientos jurisdiccionales interpuestos, en el sentido de aceptar una ordenación homogénea definitiva (C.B.D.) para el sector de los Valdemarines, que uniformice el tratamiento urbanístico y que resulte más acorde con el actual modelo de desarrollo del planeamiento vigente y del modelo urbano (83% viviendas colectivas, frente a 17% unifamiliares)”.*

Pese a lo manifestado anteriormente, el escrito de reclamación solicita que se tramite y resuelva el procedimiento de responsabilidad y que *“se acuerde el pago de la indemnización que queda establecida en los cálculos e importes determinados aquí señalados y otros que sean presentados, personalmente, por los propios afectados interesados”.*

El anterior escrito se acompaña con una relación de escritos presentados durante el año 2007 ante la Junta Municipal Moncloa-Aravaca; relación de procedimientos en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; un cuadro en el que se relacionan los 30 procedimientos judiciales existentes relacionados, interpuestos por otros afectado; censo de viviendas según norma zonal en el sector de Los Valdemarines; dos informes de daños, emitidos por el propio reclamante en su condición de ingeniero de Caminos y como perito judicial y, finalmente, un breve resumen del caso *“Levit/Navone”*.

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

I.- Por Orden de 1 de junio de 1995 de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid se aprobó definitivamente el Acuerdo de Modificación Puntual del PGOUM 1985 en el ámbito del Área de Valdemarín Oeste, entre la carretera N-VI, en las proximidades del nudo del Barrial y el Monte del Pardo, que comportaba para las parcelas denominadas *“parcelas próximas a la M-40”*, la clasificación de suelo con Edificabilidad de Baja Densidad (C.B.D., edificabilidad de tres plantas y

coeficiente de 7 m<sup>2</sup> por cada 10 m<sup>2</sup>); manteniéndose para el resto de parcelas, la Ordenanza 8.1.a)., es decir, la general en la zona.

Esta misma ordenación se incorporó al Plan General de 1997 sin variación alguna.

II.- Contra la aprobación del Plan General de 1997, se interpuso recurso contencioso-administrativo que se tramitó en el Procedimiento Ordinario 1335/1997 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por la propietaria de unas parcelas al entender que dicho plan establecía en la regulación de las condiciones de edificabilidad de la Urbanización Monreal y del sector “Los Valdemarines”, de Aravaca, reservas de dispensación respecto de otras fincas y que debían ser tratadas de manera homogénea.

La Sentencia de 15 de junio de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló el PGOUM de 1997 en cuanto afecta a la regulación de los sectores de la Urbanización Monreal y del sector “Los Valdemarines”, *«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 Monreal, o sea la aplicación de la NZ 8.1.a o la Ordenanza CDB. para el sector de “Los Valdemarines”»*.

La anterior sentencia, recurrida en casación, fue confirmada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 15 de febrero de 2006 (recurso de casación 6210/2002).

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 Monreal”, entre la calle ..... y la M-40.

- El segundo se correspondía con el denominado “sector de Los Valdemarines” en el entorno de la parcela identificada con el número .....

III.- La ejecución de la parte del fallo de la sentencia que afectaba al entorno de la primera parcela citada se articuló a través de una Modificación del Plan General, aprobada definitivamente por el Acuerdo del 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 y no afecta al supuesto sometido a dictamen.

IV.- Por su parte, lo determinado por el fallo de la sentencia para el denominado Sector “Los Valdemarines”, la recurrente del recurso 1335/1997, con fecha 23 de octubre de 2006, pidió la ejecución de sentencia, si bien, después de una serie de actuaciones en orden a llevar a cabo la mentada ejecución, el Ayuntamiento de Madrid, con fecha 28 de febrero de 2008, promovió incidente de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia y la Sala de instancia, después de sustanciar el referido incidente, declaró, por Auto de fecha 10 de noviembre de 2008, la imposibilidad de ejecutar la sentencia en sus propios términos en cuanto a la parcela de la recurrente, situada en el Sector de “Los Valdemarines”, al mismo tiempo que ordenó abrir un incidente para cuantificar la indemnización procedente.

Personados en la fase de ejecución otros propietarios de parcelas del mismo sector, decidió la Sala de instancia tenerlos por comparecidos en calidad de terceros interesados en la ejecución, declarando no haber lugar a promover incidente de ejecución de sentencia, ya que había sido declarada su inejecución a instancia del ayuntamiento demandado, y remitiendo sus demás pretensiones al incidente de imposibilidad de ejecución de sentencia, en el que dictó Auto, de fecha 30 de julio de 2009, que ratificó su declaración de imposibilidad de ejecutar la sentencia por las razones que en dicho auto se expresaban, al mismo tiempo que ordenaba que, una vez firme tal resolución, se tramitaría y

resolvería el incidente para la cuantificación de las indemnizaciones que procedieran como resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios resultantes de la inejecución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Contra los anteriores autos, los afectados por la sentencia formularon recurso de casación, que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2011 (recurso 6407/2009) que estimó el recurso acordando la anulación de los autos, *“al mismo tiempo que debemos ordenar y ordenamos que las Administraciones demandadas procedan a la inmediata ejecución, en sus propios términos, de la referida sentencia firme, a cuyo fin decidirán la aplicación al Sector de los Valdemarines de la NZ 8.1.a ó de la Ordenanza C.B.D., con desestimación de las demás pretensiones formuladas por las representaciones procesales de los recurrentes en sus respectivos escritos de interposición de recurso de casación”*.

Dice así el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia de 27 de septiembre de 2011:

*“SEPTIMO .- Las razones por las que la Sala de instancia decidió declarar la imposibilidad de ejecutar la sentencia quedaron recogidas en el quinto fundamento jurídico del auto de fecha 30 de julio de 2009, concretamente en el párrafo tercero de dicho fundamento, y se reducen a los argumentos por los que el Ayuntamiento de Madrid había interesado dicho pronunciamiento, cual son las circunstancias ambientales, ecológicas y paisajísticas del entorno en cuanto a la Ordenanza CBD y la desproporción de aplicar la norma zonal 8.1 a), debido a que quedarían fuera de ordenación unas mil trescientas viviendas ya construidas.*

*Pues bien, en contra de ese parecer, esta Sala del Tribunal Supremo considera que la aludida alternativa no es causa para que las*

*Administraciones urbanísticas competentes no tengan que cumplir en sus propios términos la sentencia, según la cual se debe aplicar un régimen urbanístico igual para todas las parcelas afectadas del Sector de los Valdemarines, opción que tendrán que efectuar aquéllas sobre las que pesa el deber de ejecutar la sentencia, ya que una y otra opción no son imposibles material ni jurídicamente, aunque dichas Administraciones hayan de ponderar cuál resulta más acorde con los intereses generales por los que deben velar (artículo 103.1 de la Constitución), al igual que sucede cuando hay diversas alternativas en cualquier otra decisión administrativa, lo que no cambia por el hecho de que, en este caso, la alternativa venga impuesta por una sentencia firme.*

*No cabe duda de que las Administraciones urbanísticas, al decidirse por una o por otra, deberán motivarlo, pues de tal deber no les excusa el que los términos de la opción vengan impuestos jurisdiccionalmente, de manera que su decisión, como ya indicamos antes, podrá ser objeto de revisión jurisdiccional en orden a decidir si la opción elegida se ajusta a los criterios que han de regir la discrecionalidad de la Administración, aunque ahora quede reducida a dos alternativas exclusivamente”.*

Remitidas las actuaciones a la sala de instancia, el Ayuntamiento de Madrid, a efectos de ejecutar la sentencia, inició un procedimiento para la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana para la delimitación del área de Planeamiento Remitido 09.11 “Noroeste Nudo del Barrial”, y con fecha 20 de diciembre de 2013, promovió ante la sala de instancia que, previa audiencia de las partes, resolviera las dudas planteadas por el propio ayuntamiento en orden a la forma de ejecutar la sentencia teniendo en cuenta las distintas posiciones encontradas entre la inicial ejecutante y los terceros afectados o interesados que se personaron en el proceso en la fase de ejecución de la sentencia, y al efecto, especificaba tres alternativas en la súplica del



escrito con el que promovía el indicado incidente de ejecución de sentencia.

A la vista del planteamiento realizado por el ayuntamiento en el incidente promovido y de lo alegado por las partes personadas en el mismo, la sala de instancia dictó Auto de 11 de marzo de 2014 cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente:

*«La Sala acuerda: Que, en ejecución de la sentencia firme dictada en este proceso, se ha de aplicar la Norma Zonal 8.1.a) o la Ordenanza CBD, únicamente a los ámbitos definidos en la revisión del PGOU de Madrid de 1997 que en el documento 9 de la demanda se reflejan en verde-rojo y amarillo y que coinciden exactamente con los APR 09.11 “Noroeste Nudo del Barrial” y API 09.14, respectivamente, del plano “Ámbitos de Ordenación: Superficies”, aportado por el ayuntamiento demandado en este incidente; todo ello de conformidad con los pronunciamientos expuestos en este auto y sin que en ningún caso se produzca diferencia de trato entre las parcelas integran dichos ámbitos; debiendo, además, las Administraciones demandadas adoptar a la mayor brevedad posible las medidas tendentes a ejecutar dicho fallo en tales términos, con la obligación de informar a esta Sala, cada 15 días, del estado de la ejecución».*

Formulado recurso de reposición contra el anterior auto por algunos de los propietarios de las parcelas afectadas por la ejecución, la sala de instancia dictó el Auto de 1 de septiembre de 2014, desestimatorio del recurso de reposición contra el que los citados propietarios formularon recurso de casación, muchos de ellos con intereses coincidentes y otros intereses contrapuestos.

Los recursos de casación formulados contra el Auto de 1 de septiembre de 2014, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, han

sido resueltos por la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2016 (recurso 3539/2014), en cuyo fundamento jurídico quinto se dice:

*“De lo razonado y dispuesto en esa sentencia firme, sobre cuya ejecución versa el presente recurso de casación, se deduce inequívocamente que todas las parcelas del sector los Valdemarines, que fueron discriminadas respecto de las dos parcelas a las que se les atribuyó magnitudes urbanísticas distintas, deberán ser incluidas con estas dos en un mismo área o ámbito para el cumplimiento de la sentencia en cuestión, es decir que a todas ellas (favorecidas y discriminadas) hay que aplicar la norma zonal 8.1.a) o la Ordenanza C.B.D., sin llevar a cabo, por tanto, una nueva delimitación de un ámbito o área para ejecutar la sentencia no expresamente contemplado en ésta, contrariamente a lo propuesto por el Ayuntamiento de Madrid y acogido por la Sala de instancia en los autos recurridos, razón por la que estas resoluciones contradicen los términos del fallo que es preciso ejecutar y, por consiguiente, debemos anularlas, según lo establecido concordadamente en los artículos 87.1.a) y 95.2.d) de la Ley de esta Jurisdicción”.*

El fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2016, dice:

*“PRIMERO: Que declaramos inadmisibles las pretensiones formuladas por las representaciones procesales de los recurrentes respecto del archivo del expediente administrativo 711/2012/3606 y al funcionamiento anormal de la Administración, así como en relación con la nulidad de todas y cada una de las resoluciones judiciales recaídas en el procedimiento ordinario 1335/1997.*

*SEGUNDO: Que debemos declarar y declaramos que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Procurador Don (...), en nombre y representación de (... se citan hasta 26 titulares de parcelas) , contra los autos dictados, en fecha 11 de marzo de 2014*

*y 1 de septiembre del mismo año, por la Sección de Ejecuciones-grupo 1- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el incidente para la ejecución de la sentencia pronunciada, con fecha 15 de junio de 2002, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo número 1335 de 1997 .*

*TERCERO: Que debemos declarar y declaramos que ha lugar a los recursos de casación interpuestos por (...), en nombre y representación de (...) , contra los autos pronunciados, con fechas 11 de marzo de 2014 y 1 de septiembre del mismo año, por la Sección de Ejecuciones-grupo 1- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el incidente para la ejecución de la sentencia pronunciada, con fecha 15 de junio de 2002, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo número 1335 de 1997, autos que, por consiguiente, anulamos, al mismo tiempo que ordenamos que la ejecución de esta sentencia se extienda a todas las parcelas del sector de los Valdemarines que resultaron tratadas desigualmente en la aprobación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid declarada nula por la sentencia a ejecutar, ya sea mediante la aplicación a todas de la norma zonal 8.1.a) ya por aplicación a todas de la Ordenanza C.B.D. y, por tanto, es igualmente contraria a lo ordenado por la sentencia a ejecutar la delimitación del área o ámbito propuesto por el Ayuntamiento de Madrid y acogida por la Sala de instancia en los autos recurridos así como la que han pedido los otros recurrentes, cuyo recurso de casación no ha prosperado.*

*CUARTO: Que no debemos hacer y no hacemos expresa condena al pago de las costas procesales causadas en la instancia y con los recursos de casación interpuestos”.*

Finalmente, el fallo de la Sentencia de 15 de junio de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 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”».*

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.

Según expone el Acuerdo de 5 de mayo de 2021:

*«El objeto de la Modificación Puntual propuesta es ejecutar la sentencia firme 636/2002, de 15 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera —en la parte que todavía no ha sido ejecutada— visto el pronunciamiento del Tribunal Supremo de fecha 27 de septiembre de 2011, sentencia 6169/2011, que anula los Autos de fechas 10 de noviembre de 2008 y 30 de julio de 2009, en los que la Sala de Instancia había primero acogido y luego confirmado los argumentos contenidos en el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia en sus propios términos planteado por el*

*Ayuntamiento de Madrid, basándose en el impacto negativo profundamente significativo que produciría ampliar las condiciones previstas por la Norma Zonal “Colectiva Baja Densidad” (CBD) en la zona colindante con el Monte del Pardo o, en su caso, aplicar la Norma Zonal 8.1.a), el efecto desproporcionado que supondría dejar fuera de ordenación la totalidad de viviendas incluidas en este ámbito a las que actualmente les resulta de aplicación la Norma Zonal CBD y que se estimaban, en ese momento, en torno a 1.300 viviendas.*

*La Modificación Puntual consiste en establecer la Norma Zonal 8, Grado 1.o, nivel a), en todas las parcelas/manzanas que hoy se integran en el ámbito API 09.14 “Valdemarín Oeste”, dado que a juicio del Ayuntamiento de Madrid ello permite cumplir con los cuatro condicionantes procesales que se pudieron extrapolar de la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de junio de 2016, sentencia que anuló la delimitación del ámbito de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 para la delimitación del APR 09.11 “Noroeste Nudo Barrial”, aun cuando en su formulación el Ayuntamiento de Madrid había contado con el pronunciamiento previo favorable del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y que constituyó el primer intento por parte del Ayuntamiento de Madrid, de ejecutar la precitada sentencia 636/2002, de 15 de junio, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid».*

El Acuerdo de 5 de mayo de 2021 recoge, a continuación, las consideraciones formuladas por la Dirección General de Urbanismo en su informe de 15 de abril de 2021 que dice:

*«La Modificación Puntual se formula por el Ayuntamiento de Madrid en ejecución la sentencia 636/2002 de 15 de junio, del Tribunal*

*Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera —en la parte que todavía no ha sido ejecutada— ya que la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de junio de 2016 que anula el ámbito que sirvió de base para formular la Modificación Puntual del APR 09.11 “Noroeste Nudo del Barrial” y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia 352/2017, de 27 de abril, supusieron la nulidad tácita y expresa del acuerdo de aprobación definitiva de la Modificación Puntual para la delimitación del APR 09.11 “Noroeste Nudo del Barrial”, adoptado por el Consejo de Gobierno con fecha 12 de abril de 2016. Recordar que, por el Ayuntamiento de Madrid se había planteado previamente una cuestión incidental sobre la delimitación del ámbito, resuelta favorablemente por el Tribunal Superior de Justicia.*

*La formulación y aprobación de la citada Modificación Puntual del APR 09.11 “Noroeste Nudo del Barrial”, se produce a su vez, cuando se acata por el Ayuntamiento de Madrid la sentencia 6169/2011 de 27 de septiembre, del Tribunal Supremo, que resuelve el incidente de imposibilidad material o legal de ejecutar la sentencia 636/2002, de 15 de junio, en sus propios términos, planteado por el Ayuntamiento de Madrid y acogido y confirmado favorablemente por la Sala de Instancia».*

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 “Valdemarín 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, Valdemarín 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».*

No consta en el expediente que la Sala de Instancia haya dictado auto por el que se tenga por totalmente ejecutada la Sentencia de 15 de junio de 2002.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El día 6 de julio de 2025, se notificó al interesado la Resolución de la jefa del Departamento de Reclamaciones II de la Dirección General de Gestión del Patrimonio, del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de junio de 2023, por la que se le comunicaba la incoación del procedimiento a la parte reclamante, con indicación de la normativa rectora del procedimiento y del sentido desestimatorio del eventual silencio, y requiriéndole para que firmara el escrito de reclamación, al carecer de firma el presentado el día 3 de mayo de 2022; acreditación de su legitimación para reclamar mediante la presentación de la certificación registral actualizada que acreditara la propiedad de vivienda; presentación de documentación acreditativa de los daños consistente en justificantes de gastos procesales, informe pericial de daños morales y vinculación con los hechos y documentación acreditativa de daños emergentes; declaración jurada manifestando no haber percibido indemnización por éstos mismos hechos, ni presentado otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, con ese fin y, finalmente, propusiera cualquier otro medio de prueba de que pretendiera valerse.

Por escrito presentado el día 10 de julio de 2023 en el registro electrónico del Ayuntamiento de Madrid, el reclamante presenta nuevamente el escrito de reclamación y adjunta documentación consistente en una factura del Registro de la Propiedad por la emisión de una nota simple; nota informativa del Registro de la Propiedad nº 40 de la parcela ....., sita en Aravaca, calle (... , nº ...); cinco facturas emitidas por el despacho profesional de un catedrático de Derecho Administrativo; justificante de transferencia bancaria de una tasa judicial ordenada por persona distinta del reclamante; nuevamente la documentación aportada con el escrito de inicio del procedimiento relativa al cuadro de procedimientos judiciales; relación de procedimientos en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid e informes de valoración de los daños.

El día 14 de julio de 2023, el reclamante presenta escrito en el que pone de manifiesto, dado el tiempo transcurrido en ejecutar la sentencia, presentar todas las facturas relativas a las costas procesales. Considera innecesaria la necesidad de justificar la propiedad del inmueble, porque paga anualmente el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, por lo que se trata de un dato conocido por la Administración. Vuelve a presentar el escrito de reclamación fechado el día 2 de mayo de 2022 y toda la documentación que adjunta con el mismo.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 81 de la LPAC, se ha solicitado informe a la Dirección General de Planeamiento que, con fecha 5 de septiembre de 2023, emite informe en el que, tras examinar el contexto general de la situación creada tras la Sentencia nº 636, de 15 de junio de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, confirmatoria de la sentencia anterior, indica que lo determinado por el fallo de la sentencia para el denominado Sector de “Los Valdemarines” en el entorno de la segunda parcela objeto de la sentencia (entorno de la



parcela nº ....., localizada entre la Tapia del Pardo y la autovía M-40) ha sido ejecutado de la forma planteada en la “MPG 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”.

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

Tal y como consta en la documentación de la MPG-Valdemarin-21 (Expte. 135/2019/01650) el ámbito espacial de la misma abarcaría las parcelas ubicadas en el API 9.14 “Valdemarín Oeste” reguladas en el momento de la aprobación del PG97 por la Norma Zonal CBD a las que, como consecuencia de la MPG-Valdemarin-21, ahora se asigna el régimen de la ordenanza 8.1.a).

A continuación, el informe procede a localizar espacialmente la parcela del reclamante para concluir que es exterior al planeamiento de aplicación tras la MPG-21, que afecta al ámbito API 09.14-M “Valdemarín Oeste” y que, por tanto, la MPG 135/2019/01650 no afecta a la parcela del reclamante. En este sentido, el informe afirma que el régimen y regulación de aplicación a la parcela, antes, durante y después de la tramitación MPG (Expte nº 135/2019/01650) ha permanecido inalterado siendo siempre el mismo: *“a la parcela le ha sido y le es de aplicación la norma zonal 8, grado primero, nivel a), siempre con la misma edificabilidad, condiciones de la edificación y usos”* e insiste

en que, al no estar afectada la finca del reclamante por la MPG-Valdemarín-21, *“no se ha visto alterada ni su edificabilidad ni ninguna de sus condiciones urbanísticas y, como consecuencia de ello, no se ha producido variación alguna del valor del inmueble”*, situado en la parcela imputable a una modificación de las determinaciones de planeamiento por cuanto las mismas siempre han permanecido inalteradas en las parcelas objeto de informe.

En relación con una posible dilación indebida en la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2006, el informe dice:

*«(...) en la Memoria de la MPG (Expte: 135/2019/01650) se refieren los Antecedentes que detallan la justificación de las actuaciones desarrolladas por la Administración para llevar a puro y debido efecto las Sentencias que se han ido dictando sobre el ámbito. Del conjunto y toma en consideración de todas ellas sólo cabe inferir que el Ayuntamiento de Madrid ha actuado con diligencia en la ejecución de las resoluciones judiciales mediante la tramitación del planeamiento legalmente necesario y sometido a proceso reglados. La complejidad de este expediente se ve acrecentada, asimismo, por las continuas actuaciones procesales que en paralelo al trámite administrativo han sido atendidas. Por último, procede indicar en relación con la cuestión relativa a un pretendido “anormal funcionamiento de la administración” que tal materia ha estado contenida en alguna de las demandas presentadas durante el largo proceso administrativo y procesal relativo a la MPG y ya ha sido objeto de un concreto pronunciamiento de los tribunales. Así el Fallo de la Sentencia 1414/2016 de 15 Jun. 2016, Rec. 3539/2014 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, recoge lo siguiente:*

*“PRIMERO: Que declaramos inadmisibles las pretensiones formuladas por las representaciones procesales de los recurrentes*

*respecto del archivo del expediente administrativo NUM003 y al funcionamiento anormal de la Administración, así como en relación con la nulidad de todas y cada una de las resoluciones judiciales recaídas en el procedimiento ordinario 1335/1997”.*

Así pues, a la vista de todas las circunstancias que han concurrido y que han sido determinantes en la solución adoptada -tal y como queda justificado en el expediente- puede afirmarse que no se ha producido una dilación indebida en la ejecución de los fallos judiciales dictados, procediendo remitirse al pronunciamiento de los tribunales ante una reclamación similar.

Finalmente, el informe concluye:

*«(...) que la parcela propiedad del demandante, situada en (...)», no está localizada dentro del ámbito de la MPG Valdemarín 21 (Expte. N° 135/2019/01650) ni, por tanto, afectada por los contenidos de ordenación de la MPG tramitada, por lo que no existe argumentación para la reclamación que se efectúa ni se advierten los daños que se dice se han producido como consecuencia de la aprobación de una MPG que instaure en otro entorno espacial la misma regulación normativa de la que ya disponen las parcelas de su propiedad, regulación que, además, aparentemente, se reclama, procediendo manifestar que no se ha producido dilación indebida en la ejecución de los fallos ni funcionamiento anormal de la administración, tal y como ya se recoge expresamente en la Sentencia 1414/2016 de 15 Jun. 2016, Rec. 3539/2014 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª.*

*Procede, asimismo, 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 resultados de la ejecución del planeamiento, lo que en este caso no se ha producido».*

Tras la incorporación del anterior informe de la Dirección General de Planeamiento, de conformidad con el artículo 82 de la LPAC, se ha dado audiencia al reclamante, que el día 7 de diciembre de 2023 presentó escrito de alegaciones, manifestando su disconformidad con el citado informe y concluye:

*«1) La operación urbanística valorada en su conjunto y de acuerdo con las normas legales aplicables es notoriamente ilegal.*

*2) Mi parcela como demandante está localizada especialmente dentro del ámbito territorial de aplicación de la sentencia.*

*3) Yo como reclamante he sido declarado como “afectado” por el Tribunal Supremo.*

*4) La ejecución de la sentencia ha sido un proceso de ejecución forzada que ha durado diecisiete (17 años). La mala fe del ayuntamiento evitando y tratando de retrasar lo máximo e incluso impedir su ejecución es manifiestamente evidente.*

*5) El recurrente afectado no tiene obligación de soportar unos gastos que, de no haberse producido los hechos denunciados, no hubiesen sido necesarios».*

Concedido trámite de audiencia a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, con fecha 9 de julio de 2024, la Dirección General de Urbanismo de la citada consejería presenta escrito que tras relacionar los antecedentes y delimitar las competencias autonómicas en materia de planeamiento urbanístico, concluye:

*«Sentado lo anterior y pasando a valorar el alcance de la intervención que ha tenido la administración autonómica en el procedimiento tramitado para la ejecución de la citada sentencia, del que deriva el de responsabilidad patrimonial, procede concluir que, la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad adoptó el Acuerdo de aprobación definitiva 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 8.1.a) a todas las parcelas ubicadas en el Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14 “Valdemarín Oeste”, distrito de Moncloa-Aravaca, una vez aprobada inicial y provisionalmente por el Ayuntamiento de Madrid, y dentro del plazo de cuatro meses, a contar desde la presentación del documento completo, previsto en el artículo 63.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio.*

*Además, según se describe en el informe emitido por el Director General de Planeamiento del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de septiembre de 2023, del cual se extracta lo siguiente a fin de evitar reproducciones innecesarias:*

*“Así pues, de todo lo expuesto se concluye que, que la parcela propiedad del demandante, situada en la Avda (...) N.º (...) (REF CATASTRAL (...))”, no está localizada dentro del ámbito de la MPG Valdemarín 21 (Expte. N.º 135/2019/01650) ni, por tanto, afectada por los contenidos de ordenación de la MPG tramitada, por lo que no existe argumentación para la reclamación que se efectúa ni se advierten los daños que se dice se han producido como consecuencia de la aprobación de una MPG que instaura en otro entorno espacial la misma regulación normativa de la que ya disponen las parcelas de su propiedad, regulación que, además, aparentemente, se reclama, procediendo manifestar que no se ha producido dilación indebida en la ejecución de los fallos ni funcionamiento anormal de la*

*administración, tal y como ya se recoge expresamente en la Sentencia 1414/2016 de 15 Jun. 2016, Rec. 3539/2014 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª.*

*Procede, asimismo, 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 resultados de la ejecución del planeamiento, lo que en este caso no se ha producido”.*

*Por todo lo expuesto, se considera que, en el presente supuesto, en consonancia con lo informado por el Ayuntamiento de Madrid, se considera que se han realizado las actuaciones precisas para dar cumplimiento a la citada Sentencia, cumpliendo con el procedimiento y la normativa urbanística aplicable, sin que se haya producido una lesión efectiva en los bienes y derechos de los particulares».*

Notificado nuevo trámite de audiencia al reclamante y a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, el día 20 de agosto de 2025, el interesado comparece en las dependencias municipales y obtiene copia íntegra del expediente.

Con fecha 24 de agosto de 2024, el reclamante presenta escrito de alegaciones en las que reitera su disconformidad con los informes obrantes en el expediente, afirma que la operación urbanística es ilegal, que su parcela está localizada dentro del ámbito territorial de aplicación de la sentencia; que ha sido declarado afectado por la sentencia por el Tribunal Supremo; que el proceso de ejecución de la sentencia ha sido de “ejecución forzada” que ha durado 17 años y que no tiene obligación de soportar los gastos.

El día 19 de septiembre de 2024, la directora general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid remite nuevo informe en el que, teniendo en cuenta la nueva documentación incorporada al procedimiento, se reitera en lo señalado en el informe de 1 de julio de 2024, sin perjuicio de completar los antecedentes de hecho e incluir algunas precisiones en los mismos.

Consta en el procedimiento que, con fecha 20 de marzo de 2025, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid acuerda la desacumulación de acciones (pues se acumulaban en un solo recurso las acciones ejercitadas por varios propietarios afectados por la sentencia que promovieron cada uno de ellos un procedimiento de responsabilidad patrimonial) y admitir a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta del procedimiento de responsabilidad patrimonial, Procedimiento Ordinario 89/2025.

Finalmente, el día 7 de abril de 2025, el subdirector general de Responsabilidad Patrimonial, de la Dirección General del Patrimonio, del Ayuntamiento de Madrid firma propuesta de resolución, desestimatoria de la reclamación *“por falta de legitimación activa del reclamante, falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, por haber prescrito a el derecho a reclamar ausencia de daño real y efectivo, falta de antijuridicidad del daño y su debida cuantificación”*.

Se observa que la anterior propuesta contiene dos errores en su conclusión, en cuanto a la legitimación activa del reclamante y la prescripción del derecho a reclamar, pues en el cuerpo del escrito se reconoce que el reclamante está legitimado para reclamar y que la reclamación está formulada en plazo.

**CUARTO.-** La Alcaldía de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, remite solicitud de

dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora con registro de entrada en este órgano el día 15 de abril de 2025.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 208/25, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 13 de mayo de 2025.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, en formato electrónico, 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 del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. con las particularidades previstas para



los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El reclamante fundamenta su pretensión indemnizatoria en su condición de propietario de una finca en el sector “Los Valdemarines” y, por tanto, afectada por la ejecución de la Sentencia de 15 de junio de 2002, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, lo que acredita con nota informativa del Registro de la Propiedad aportada por el reclamante, de la que resulta que la finca en cuestión fue adquirida por este y su mujer en el año 1986, para su sociedad conyugal y sobre la misma construyeron la vivienda actual que finalizó en 1995.

En relación con la legitimación pasiva, según el escrito de reclamación, *“los hechos no levantan duda alguna: las Administraciones competentes (las urbanísticas, Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid, y la judicial, Sala de lo CA del TSJ de Madrid o Sala Gallardón) (sic) han hecho una dilatada, clara y constante dejación de sus deberes”*. El reclamante no realiza esfuerzo argumentativo alguno en justificar siquiera, si se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones urbanísticas o de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, al tratarse de dos procedimientos diferentes, regulados en leyes distintas. En efecto, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, reconocida en el artículo 106.2 de la Constitución Española se regula, como acabamos de ver, en la LPAC y en la LRJSP. La responsabilidad patrimonial por funcionamiento de la Administración de Justicia, se fundamenta en el artículo 121 de la Constitución Española y se desarrolla en los artículos 292 a 296 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). En concreto, el artículo 293 de la LOPJ establece que el interesado dirigirá su petición indemnizatoria

directamente al Ministerio de Justicia, tramitándose la misma *“con arreglo a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial del estado”*.

Conviene destacar, en relación con esta diferencia de procedimientos, cómo este órgano consultivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, ha de emitir dictamen en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada y, en cambio, en las reclamaciones dirigidas a la Administración General del Estado, como es el Ministerio de Justicia, es preceptiva la emisión del dictamen por el Consejo de Estado, para aquellas reclamaciones superiores a 50.000 euros.

Por otro lado, el artículo 81.3 de la LPAC establece que, en el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses.

No es posible hablar de responsabilidad concurrente de la Administración de Justicia y de las Administraciones urbanísticas en la ejecución de la sentencia porque ambas están situadas en muy diferente posición en los incidentes de ejecución de sentencia, la primera como órgano competente para resolverlo y las segundas como partes litigantes en el recurso contencioso-administrativo, condenadas a la ejecución de la sentencia.

En consecuencia, sin perjuicio de la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid como Administración urbanística, el reproche consistente en las dilaciones indebidas en la ejecución de la sentencia

tiene previsto un procedimiento específico, regulado en la LOPJ, que debe dirigirse contra la Administración de Justicia.

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 el presente caso, el reclamante considera ejecutada la sentencia con la publicación el día 10 de junio de 2021 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo de 2021, de aprobación definitiva de la Modificación del PGOUM de 1997 para la homogeneización del régimen y regulación urbanística en el barrio administrativo de Valdemarín mediante la asignación del régimen de la Ordenanza 8.1.a) a todas las parcelas ubicadas en el Área de Planeamiento Incorporado (API) 9.14 “Valdemarín Oeste”, distrito de Moncloa-Aravaca, por lo que la reclamación presentada el día 2 de mayo de 2022, está formulada en plazo.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se observa que en cumplimiento del artículo 81.1 de la LPAC, se ha emitido informe por Dirección General de Planeamiento. Igualmente, se ha dado trámite a audiencia al reclamante y a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, que han formulado alegaciones y se ha emitido 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, el reclamante, que afirma ser propietario de una finca en el sector “Los Valdemarines” que resultó afectada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de junio de 2002, considera en un escrito, expuesto de manera confusa, que ha sufrido un daño en su patrimonio por *“las prácticas de incumplimiento de la sentencia seguidas, por medio de tácticas dilatorias y obstaculizadoras, permanentes e incoherentes”*, que supone un funcionamiento anormal de la Administración y que afecta al precio del inmueble ante el desconocimiento de la ordenanza finalmente aplicable [8.1.a) o C.B.D.], *“lo que genera una incertidumbre jurídica y urbanística”*.

Así, considera que una resolución judicial que debería haberse cumplido voluntariamente por la Administración desde su comunicación y sin necesidad específica de los particulares, se ha demorado con la consiguiente inseguridad jurídica y urbanística, *«con perjuicio para los propietarios afectados» del sector de los Valdemarines que han debido asumir a su cargo un complejo y largo proceso judicial que no tienen por qué soportar y que no hubieran soportado si no se hubiese producido este anormal funcionamiento de la Administración*». Señala que estas actuaciones anormales y *“poco coherentes, como el propio TS las ha llamado”*, han obligado a los afectados a la realización de numerosas alegaciones y escritos ante la Administración y, entre otros, *“al menos hasta setenta y dos (72) recursos, que habían sido admitidos ante los Tribunales de Justicia, al día 25 de abril de 2010, (...)”* y que resume en 23 demandas admitidas en los juzgados de lo contencioso-administrativo; 12 demandas ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid; 37 recursos de casación ante el Tribunal Supremo y *“otras demandas que se han citado en el relato de los hechos”*.

El reclamante sostiene que se le ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, que supone, entre otros, el derecho a la ejecución de la sentencia en sus propios términos y sin dilaciones

indebidas y que dicho funcionamiento anormal le ha supuesto unos daños que evalúa atendiendo a los gastos procesales que cifra en 28.602,75 euros *“a justificar oportunamente”*; un daño moral *“por los quebrantos que supone el hecho mismo que el pronunciamiento victorioso obtenido, con la restitución del Principio de Igualdad, tras un arduo y largo esfuerzo de más de quince años no encuentre realización efectiva”* que cifra, tras exponer diversas hipótesis de cálculo, *“en el 50% del valor de referencia que constituye la base imponible mínima en las transmisiones de inmuebles sujetas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD) o al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en vigor desde enero de 2022”*, esto es, 988.379,9 euros (1.976.759,78 x 0,50) y, finalmente, *“un daño emergente o lucro cesante – que la ejecución de la sentencia ocasiona en la esfera patrimonial del afectado”* que calcula en la pérdida de rentabilidad del inmueble por desconocimiento de la ordenanza final aplicable y que cifra en 1.689.536,5 euros, resultando una indemnización total de 2.706.519,15 euros.

Por otro lado, el escrito de reclamación plantea un *“acuerdo transaccional”*, con la intención de esa parte de *“poner fin a los procedimientos jurisdiccionales interpuestos, en el sentido de aceptar una ordenación homogénea definitiva (CBD) para el sector de los Valdemarines, que uniformice el tratamiento urbanístico y que resulte más acorde con el actual modelo de desarrollo del planeamiento vigente y del modelo urbano (83% viviendas colectivas, frente a 17% unifamiliares)”*.

En relación con esta última cuestión, no es posible su planteamiento, al resultar contraria a lo dispuesto en el MPG-21, aprobado.

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. Sobre estas cuestiones ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 66/25, de 27 de marzo y 91/25, de 10 de abril.

Corresponde analizar en primer lugar el daño, que debe ser efectivo, cierto y cuantificable, además de vinculado causalmente a la actuación administrativa y antijurídico.

En relación con los daños alegados por el reclamante relativos a las costas procesales, conviene tener en cuenta, en primer lugar, que el reclamante no formuló recurso contra el Plan General de 1997, sino que se aquietó a la situación urbanística creada con una clasificación de suelo con edificabilidad de baja densidad (C.B.D.) y la general de la zona, de acuerdo con la Ordenanza, 8.1.a). Esto supone que el interesado no ha tenido la condición de parte litigante en el recurso contencioso-administrativo nº 1335/1997, sin perjuicio de que tenga la condición de afectado por la sentencia, de conformidad con los artículos 104.2 y 109.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

En concreto, por lo que se refiere a los daños reclamados por gastos procesales, que cuantifica en 28.602,75 euros, el reclamante se limita a aportar diversas facturas emitidas por el despacho profesional de un catedrático de Derecho Administrativo (algunas de ellas con el sello de pagado y otras no), cuya suma ascendería a 22.516,5 euros y el justificante bancario de una transferencia para el pago de una tasa judicial de 443,34 euros, (en la que no figura como ordenante el interesado), por lo que resultan acreditados parcialmente.

Además, hay que tener en cuenta que, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, recogida –entre otros- en el reciente dictamen 131/25, de 13 de marzo, la Administración no es responsable de los gastos ocasionados en los procesos judiciales que hayan podido



sostener las reclamantes, gastos que, además, no resultan indemnizables por la vía de la responsabilidad patrimonial pues son atinentes a las costas de dichos procesos sobre las que, en su momento, se pronunciaron las sentencias recaídas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En efecto, conviene tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2016, antes citada, no condenó al pago de las costas procesales causadas en la instancia y con los recursos de casación interpuestos y dice en su fundamento jurídico octavo:

*“La contradicción apreciada entre los autos recurridos y la parte dispositiva de la sentencia a ejecutar es determinante, según permite el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en los recursos de casación interpuestos, aun cuando uno de dichos recursos deba ser desestimado debido a la pretensión que en el mismo se formula respecto del ámbito de la indicada ejecución, como tampoco se deben imponer las costas de la instancia a cualquiera de los litigantes, según lo dispuesto en el propio artículo 139 de la misma Ley, dadas las dudas en cuanto al alcance de la ejecución, que en esta nuestra sentencia tratamos de despejar”.*

Por tanto, el reconocimiento de los gastos procesales corresponde a los órganos jurisdiccionales, no siendo la responsabilidad patrimonial una vía alternativa o subsidiaria a la prevista en la LJCA.

En relación con los daños morales que se invocan y que se cuantifican en 988.379,9 euros, cabe recordar, como hemos señalado reiteradamente, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (así la Sentencia de 6 de abril de 2006, recogida en la Sentencia de 31 de

mayo de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que “los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales” y “la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia”, constituyendo “estados de ánimo permanentes de una cierta intensidad (...)”. En la Sentencia de 14 de marzo de 2007, se mantiene que “a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración se incluye el daño moral. Sin embargo, por tal no podemos entender una mera situación de malestar o incertidumbre, salvo cuando la misma ha tenido una repercusión psicofísica grave”. Además, hemos dicho que, al igual que el daño patrimonial, el daño moral debe ser probado.

En el presente caso, el reclamante no ha aportado prueba alguna del referido daño moral, sin que se alcance a comprender qué daño moral puede sufrir el propietario de una parcela que, habiéndose aquietado a la situación urbanística creada por el Plan General de 1997, al no haber interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el mismo y no tener la condición de parte litigante, ha resultado posteriormente afectado por la sentencia recaída en un recurso interpuesto por un tercero. En su reclamación se aduce como daño moral los efectos urbanísticos medio ambientales (calidad del aire, demanda de agua, etc.); sin embargo, al margen no acreditarse los mismos, es lo cierto que esos daños vendrían determinados por las determinaciones urbanísticas anuladas por la Sentencia de 15 de junio de 2002, en ningún caso por la mayor o menor dilación en su ejecución.

En relación con el alegado daño emergente y lucro cesante, que el reclamante cifra en 1.689.536,5 euros, tampoco resulta acreditado, pues no aporta informe pericial alguno y porque los cálculos realizados por el escrito de reclamación demuestran que se trata de un daño hipotético y no efectivo. En efecto, no es posible hablar del menor valor de una finca

hasta que esta, efectivamente, se vende con un menor precio, lo que no ha sucedido en el presente caso.

En concreto, sobre el lucro cesante, es reiterada la doctrina señalada por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros en los dictámenes 161/24, de 4 de abril y 330/19, de 8 de febrero, que recuerda, en cuanto a la acreditación del lucro cesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo, así la Sentencia de 20 de febrero de 2015, (recurso 4427/2012) que se opone a *“la indemnización de las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre. Por ello, la indemnización por lucro cesante requiere demostrar que se ha producido de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica, derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes, quedando excluidas de resarcimiento las meras expectativas o ganancias dudosas”*.

De esta forma, resulta igualmente aplicable la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2016 (recurso 2709/2015) que señala: *«La jurisprudencia del Tribunal Supremo orienta esta cuestión exigiendo “una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización de lucro cesante, en coherencia con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios”*».

Conviene tener en cuenta, además, que la situación urbanística del inmueble no ha cambiado, desde 1986, fecha en la que fue adquirido por el reclamante hasta la actualidad, pues le sigue resultando de aplicación la Norma Zonal 8.1.a), sin que la situación creada tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de junio de 2002, le haya causado daño alguno.

En efecto, el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2011, dictada en el primer incidente de ejecución de sentencia planteado por los afectados por esta, es claro al señalar la obligación de las Administraciones urbanísticas competentes en aplicar un régimen urbanístico igual para todas las parcelas afectadas del Sector de los Valdemarines, ya sea la Norma Zonal 8.1.a), ya sea la Norma Zonal C.B.D., *“opción que tendrán que efectuar aquéllas sobre las que pesa el deber de ejecutar la sentencia, ya que una y otra opción no son imposibles material ni jurídicamente, aunque dichas Administraciones hayan de ponderar cuál resulta más acorde con los intereses generales por los que deben velar (artículo 103.1 de la Constitución)”*.

Por tanto, si bien el fallo de la Sentencia de 15 de junio de 2002 pudo generar a los propietarios de las fincas afectados por la sentencia una expectativa al posible cambio de ordenación del sector, con la aplicación de la Norma Zonal C.B.D., se trata de una expectativa que, en ningún caso, supone derecho alguno a indemnización.

En consecuencia, no resulta acreditada la realidad de los daños alegados en los que se fundamenta la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En cualquier caso, aunque el reclamante hubiera logrado acreditar la realidad de los daños alegados, tampoco es posible tener por acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos municipales ni la antijuridicidad del daño.

En efecto, conviene tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 48.a) del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), al igual que el artículo 35 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio:

*“Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:*

*a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.*

*Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil”.*

Como tuvimos ocasión de analizar en el dictamen 692/22, de 3 de noviembre, en relación con la pretensión indemnizatoria en materia urbanística, es necesario tener en cuenta el condicionamiento estatutario de la propiedad del suelo, previsto en el artículo 11.1 del TRLSRU: *“el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a la concreta clasificación y calificación urbanística atribuida por los instrumentos de planeamiento”.*

Así pues, el carácter estatutario de la propiedad del suelo significa que el régimen de derechos y cargas varía conforme se alteren las condiciones urbanísticas del terreno y que las facultades urbanísticas integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria y, por mandato legal, se adquieren de manera sucesiva con el cumplimiento de determinados deberes.

Dichas facultades urbanísticas que integran el derecho de propiedad del suelo, comprenden las de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable, por razón de las características y situación del bien. Además, ese contenido puede cambiar si se modifican la ley, el reglamento o el instrumento de planeamiento vigente, que resulten de aplicación -artículo 8 TRLSRU-.

De igual forma, el artículo 4 de la misma norma, dispone que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción, que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo, conforme al destino de este. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes, excepción que la jurisprudencia viene interpretando en el sentido de que, para dar lugar a la indemnización es preciso que dicha alteración se produzca cuando la ejecución del Plan esté lo suficientemente avanzada como para que el perjudicado haya cumplido con las cargas y deberes que dicha ejecución le impone y como consecuencia de ello haya patrimonializado los correspondientes aprovechamientos supuestamente afectados.

Se vincula, por tanto, el derecho a la indemnización a que la alteración del planeamiento se haya producido antes de transcurridos los plazos para la completa ejecución del planeamiento, en cuanto el particular, confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística, ha llevado a cabo inversiones y gastos y, por otra parte, requiriendo que la ejecución del planeamiento esté lo suficientemente avanzada para se aprecie la existencia de derechos consolidados del interesado que resulten perjudicados.

Resulta claro, por tanto, que estas circunstancias no concurren en el caso analizado, en el que la Administración tenía, en ejecución de sentencia, la potestad de elegir entre una de las dos opciones de ordenación posibles, sin que el reclamante hubiera patrimonializado derecho alguno al respecto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2012 (recurso de casación nº 2731/2009) declara que *“el hecho de que los terrenos estén destinados actualmente a un uso distinto e incompatible con el nuevo previsto no constituye límite para las facultades de alterar el planeamiento en ejercicio del ius variandi, ya que el planificador no se encuentra vinculado ni por la ordenación anterior ni por el uso actual de los terrenos, debiendo establecerse la nueva ordenación en función del modelo de ordenación territorial que en cada momento mejor satisfaga el interés general, todo ello sin perjuicio de la armonización de los derechos adquiridos al amparo del antiguo planeamiento modificado y las previsiones del nuevo Plan, cuya vocación de futuro y ejecutividad requieren la materialización de sus determinaciones”*.

Conviene destacar, además, que en el presente caso el reclamante no ha visto modificado el régimen y regulación de la ordenación de su parcela, como pone de manifiesto el informe de la Dirección General de Planeamiento que afirma que el régimen y regulación de aplicación a la parcela), antes, durante y después de la tramitación MPG (Expte nº 135/2019/01650) ha permanecido inalterado siendo siempre el mismo: *“a la parcela le ha sido y le es de aplicación la norma zonal 8, grado primero, nivel a), siempre con la misma edificabilidad, condiciones de la edificación y usos”* e insiste en que, al no estar afectada la finca del reclamante por la MPG-Valdemarín-21, *“no se ha visto alterada ni su edificabilidad ni ninguna de sus condiciones urbanísticas y, como consecuencia de ello, no se ha producido variación alguna del valor del inmueble”*, situado en la parcela imputable a una modificación de las

determinaciones de planeamiento por cuanto las mismas siempre han permanecido inalteradas en las parcelas objeto de informe.

Finalmente, en relación con la demora en la ejecución de la sentencia alegada, no puede calificarse como dilación indebida y está justificado en la complejidad del asunto y en la pluralidad de afectados por la sentencia que, personados en el incidente de ejecución de sentencia, con intereses contrapuestos, han formulado múltiples recursos.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2016, como hemos indicado anteriormente, no condenó en costas a las Administraciones urbanísticas al tener en cuenta *“las dudas en cuanto al alcance de la ejecución, que en esta nuestra sentencia tratamos de despejar”*.

Por otro lado, el reclamante reconoce que el Auto de la Sala de Instancia, de 11 de marzo de 2014 impuso a las Administraciones demandadas la obligación de informar a la Sala, cada quince días, del estado de ejecución y que se han ido cumpliendo regularmente, tal y como los relaciona en su escrito, sin que la Sala de Instancia haya estimado incumplida dicha obligación quincenal.

Por otra parte, de existir una dilación injustificada de la ejecución, el ahora reclamante y los demás interesados personados podrían haber instado ante el Tribunal Superior de Justicia las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado, como multas coercitivas o la deducción de testimonio por responsabilidad penal, tal y como prevé el artículo 112 de la LJCA. Sin embargo, la ausencia de estas medidas evidencia que no hubo el retraso torticero que sostiene el reclamante.

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



## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada, al no concurrir los requisitos necesarios para su reconocimiento.

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 13 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 253/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid