

Dictamen nº: **509/22**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y
Agricultura**
Asunto: **Transacciones y Arbitrajes**
Aprobación: **26.07.22**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 26 de julio de 2022, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre “*convenio transaccional entre la Agencia de Vivienda Social y Patrimonios Urbanos Luzárraga Asociados SL en relación a las fincas registrales aa, en su día propiedad de Lamazal, SL, y bb, propiedad en su día del IVIMA, hoy Agencia de Vivienda Social, objeto de doble inmatriculación, y aportadas al desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución (.....) del UZP (.....) Ensanche de Vallecas*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid un escrito de la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por el que se formuló la preceptiva consulta antes referida.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares que formuló y firmó la

oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por la Sección de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 26 de julio de 2022.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de la documentación que posteriormente se reflejará.

SEGUNDO.- La consulta se suscita en relación con la transacción que se pretende llevar a cabo, derivada de la demanda interpuesta por la mercantil PATRIMONIOS URBANOS LUZÁRRAGA ASOCIADOS, S.L. (en adelante PAULA, S.L.) ante el Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Madrid, contra la Agencia de Vivienda Social (en adelante AVS) y sus proindivisarios, declarativa de dominio y de rectificación de los asientos del Registro de la Propiedad, con relación a las fincas aa, propiedad del demandante, y bb, propiedad del demandado, solicitando se declare el dominio único y exclusivo de la finca ee del Proyecto de Compensación de la Unidad de Ejecución (.....) del U.Z.P. (.....) “*Ensanche de Vallecas*”, y por lo tanto sobre las cuotas indivisas de las parcelas resultantes, que son las fincas gg, hh, ll, mm, ff, oo, kk y nn, por título de subrogación real respecto de la finca registral número aa ordenando que se inscriba dicha titularidad única y exclusiva en el Registro de la Propiedad nº 20 de los de Madrid.

Demanda que ha dado lugar al Procedimiento Ordinario 438/2018 ante el Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Madrid.

El expediente remitido consta de la siguiente documentación:

- Demanda de acción declarativa de dominio de PAULA, S.L. contra la AVS y otros, a la que se adjunta otra documentación entre ella, la contestación formulada por la representación procesal de la AVS.

- Acuerdo de 26 mayo de 2022 de Dirección Gerencia de la AVS de inicio del procedimiento de acuerdo extrajudicial.

- Borrador de Acuerdo Transaccional entre AVS y PAULA, S.L.
- Escrito de conformidad de PAULA, S.L. de 7 junio de 2022 al borrador de Acuerdo Transaccional.
- Escritura de venta de participaciones entre socios de PAULA, S.L. de 9 marzo 2022.
- Informe relativo a los antecedentes de las fincas de origen doblemente inmatriculadas de la jefa de área de Patrimonio y Actuaciones en Materia de Suelo de la AVS, de fecha 22 abril 2022.
- Memoria justificativa del acuerdo extrajudicial de fecha 22 abril 2022 del secretario general de la AVS.
- Notas simples de las ocho parcelas resultantes y de las dos fincas aportadas.
- Fichas de fincas aportadas y resultantes del Proyecto de Compensación del U.Z.P. (.....) Ensanche de Vallecas.
- Tasaciones externas de TINSA de las fincas afectadas.
- Expediente de subasta judicial de las parcelas zz, tt.
- Expediente en tramitación de subasta judicial de la parcela uu.
- Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid a la propuesta de convenio transaccional, de fecha 21 junio 2022.
- Propuesta de Dirección Gerencia de la AVS de fecha 30 de junio de 2022 de elevación a Consejo de Gobierno de aprobación del convenio transaccional.

De conformidad con lo señalado en el artículo 19.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, se formuló por esta Comisión requerimiento al órgano solicitante del dictamen a efectos de que remitiera el texto definitivo del borrador de acuerdo transaccional informado por la Abogacía General, toda vez que atendiendo al informe de dicha Abogacía, el texto informado por ella no coincidía con el obrante en el expediente que se nos había remitido. Requerimiento atendido por el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura que por escrito de 18 de julio de 2022 adjunta el texto definitivo del citado borrador de acuerdo transaccional, habiéndose recibido en esta Comisión al día siguiente, 19 de julio.

TERCERO.- Del expediente remitido podemos destacar los hechos que resultan de interés para emitir nuestro dictamen.

Así como ya se ha indicado, por la citada mercantil PAULA, S.L. se interpuso demanda entre otros frente a la AVS planteando una acción declarativa de dominio y de rectificación de los asientos del Registro de la Propiedad, con relación a las fincas aa, propiedad del demandante, y bb propiedad del demandado, solicitando se declare el dominio único y exclusivo de la finca ee del Proyecto de Compensación de la Unidad de Ejecución (.....) del U.Z.P. (.....) “Ensanche de Vallecas”, y por lo tanto sobre las cuotas indivisas de las parcelas resultantes, que son las fincas gg, hh, ll, mm, ff, oo, kk y nn, por título de subrogación real respecto de la finca registral número aa, solicitando consecuentemente que se inscriba dicha titularidad única y exclusiva en el Registro de la Propiedad nº 20 de los de Madrid.

Con fecha 22 de abril de 2022 por la jefa de área de Patrimonio y Actuaciones en Materia de Suelo de la AVS se emite “*Informe relativo a las fincas registrales aa, en su día propiedad de LAMAZAL SL, y bb, propiedad*”

en su día del IVIMA, hoy Agencia de Vivienda Social, objeto de doble inmatriculación, y aportadas al desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución (.....) del UZP (.....) Ensanche de Vallecas”.

En dicho informe se señala que la mencionada finca registral bb pertenece entre otros a la AVS, siendo incorporada al citado proyecto de compensación de la Unidad de Ejecución (.....) del UZP (.....), como finca dd con una superficie de 22.600 m². Por su parte la finca registral aa se aportó a la referida actuación urbanística como finca cc con una superficie de 22.600 m².

Se indica así que ambas fincas constituyen la finca ee, reconociendo el propio proyecto de compensación la situación de doble inmatriculación de ambas fincas registrales.

Después de exponer el historial registral de una y otra finca, se concluye en dicho informe que se trata de una clara doble inmatriculación de la misma finca.

Continúa señalando que, derivado de la reparcelación efectuada en el ámbito urbanístico referido, a partir de la finca de procedencia ee, se inscribieron las parcelas que son de observar, resultando el extinto IVIMA adjudicatario de las mismas en doble inmatriculación con la mercantil LAMAZAL SL.

La situación tras la reparcelación y aprobación del proyecto de compensación queda así:

- Finca registral ff con parcela resultante pp.
- Finca registral hh con parcela resultante qq.
- Finca registral ii con parcela resultante rr.

- Finca registral jj con parcela resultante ss.
- Finca registral kk con parcela resultante uu.
- Finca registral ll con parcela resultante tt.
- Finca registral mm con parcela resultante vv.
- Finca registral nn con parcela resultante xx.
- Finca registral oo con parcela resultante yy.
- Finca registral gg con parcela resultante zz.

Ello con los porcentajes de titularidad de la AVS que se relacionan en el mismo, precisando que las parcelas tt y zz objeto ambas de doble inmatriculación fueron subastadas judicialmente en 2016 y adjudicadas respectivamente a COGEIN, S.L. y PREMIER ESPAÑA, S.A., si bien el precio del porcentaje objeto de doble inmatriculación fue consignado en sede judicial para que sea ingresado a quién finalmente sea designado judicialmente como titular al resolver la doble inmatriculación.

El informe que nos ocupa finaliza, por lo que aquí interesa, señalando que la finca titularidad de la mencionada LAMAZAL, S.L. ha pasado a ser titularidad de la mercantil demandante previa transmisión a las mercantiles Tradición Inmobiliaria Española 21 SL y Nuevo Madrid SA que a su vez han incorporado dichas participaciones como capital social a la mercantil demandante PAULA, S.L.

Por escrito de 22 de abril de 2022 de la Secretaría General de la AVS se elabora Memoria justificativa de la necesidad y conveniencia de suscribir el acuerdo transaccional de referencia.

En dicha Memoria se alcanza igual conclusión de que estamos ante una clara doble inmatriculación de la misma finca, y en relación a la

posición jurídica de la entidad demandante y la referida a la propia AVS, se indica que *“la pretensión de acción declarativa de dominio y rectificación de asientos ejercitada por Patrimonios Urbanos Luzárraga, SL, se fundamenta en definitiva en el principio antes citado ya que defiende la mayor antigüedad de su inscripción, y no puede afirmarse con claridad ni con seguridad que el título del IVIMA goce de la citada prioridad”*. (El principio al que se alude es el principio registral *“Prior in tempore, potior in iure”*).

Se alude igualmente a efectos de justificar la conveniencia de la transacción informada, a la dilación temporal en el tiempo del recurso interpuesto a través de sus diversas instancias procesales con la posibilidad de que algunas parcelas se subasten judicialmente por valores de remate inferiores a los de mercado, indicando que la cuantía económica a percibir de suscribirse el acuerdo transaccional permitiría a la AVS su inversión en la construcción de vivienda pública, objeto propio de dicho ente.

Ello para concluir en la conveniencia para la AVS de suscribir el acuerdo transaccional.

Por escrito de 26 de mayo de 2022 del director gerente de la AVS se acordó iniciar el procedimiento para elevar al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y posterior suscripción si procede de un acuerdo transaccional entre la AVS y PAULA, S.L., en relación a la controversia suscitada en el procedimiento ordinario nº 438/2018, tramitada ante el Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Madrid.

A estos efectos se indicaba en dicho escrito que *“resulta conveniente suscribir un acuerdo transaccional con la demandante que dé por finalizado el procedimiento judicial, por el que la Agencia renunciaría al porcentaje de su titularidad en todos los terrenos objeto de la demanda a*

favor de la aquella y recibe en su lugar la cuantía global de 1.284.404,83 €, de la cual:

- 1.257.292,44 € los recibe directamente del Juzgado en función de las cantidades depositadas a causa de la doble inmatriculación.

- 27.112,39 € los recibe directamente de Patrimonios Urbanos Luzárraga Asociados, S.L.”.

Con posterioridad consta emitido con fecha 21 de junio de 2022, informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el que tras la fundamentación que es de observar, se concluye en que *«se informa favorablemente la propuesta de “convenio transaccional entre la Agencia de Vivienda Social y Patrimonios Urbanos Luzárraga Asociados SL en relación a las fincas registrales aa, en su día propiedad de Lamazal, SL, y bb, propiedad en su día del IVIMA, hoy Agencia de Vivienda Social, objeto de doble inmatriculación, y aportadas al desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución (.....) del UZP (.....) Ensanche de Vallecas”.*

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.e) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en: (...) e) Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Comunidad de Madrid así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten sobre los mismos”.*

Se solicita por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del ROFCJA, por ser el titular de la consejería a la que está adscrito la AVS, según establece la disposición adicional primera, apartado b) del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

SEGUNDA.- A la transacción judicial se refiere el Código Civil en su artículo 1809, del siguiente tenor “*La transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado*”.

Esto sentado, al analizar el procedimiento de aprobación de una transacción hemos de comenzar por la consideración de que no existe en la legislación administrativa aplicable un procedimiento formal completo para alcanzar la transacción. Por ello deben aplicarse, como en otros ámbitos, los principios fundamentales del procedimiento administrativo común regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Estos principios se concretan en la simplicidad y eficacia del procedimiento al objeto de alcanzar la voluntad de transigir que parece existir entre dos partes, sin perjuicio de la salvaguarda del interés público, fin inherente a la actividad de la Administración Pública, de forma que la regulación jurídico-administrativa de la transacción, a la que remite el artículo 1812 Código Civil, no afecta a su contenido, sino que se circunscribe a los requisitos formales para su válida celebración.

Entre esos requisitos formales se encuentran la exigencia de determinadas solemnidades que destacan la excepcionalidad de este tipo de procedimiento, como son, la necesaria autorización de la transacción

por el Consejo de Gobierno y el dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora.

La Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se refiere a la intervención del Consejo de Gobierno en las transacciones de la Comunidad de Madrid. Esta Ley define la Hacienda como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, empresas públicas y demás entes públicos (artículo 2). Distingue, además, dicha Ley entre derechos económicos de la Hacienda Pública (artículo 23) y patrimonio de la Comunidad de Madrid. Integran la primera categoría los rendimientos de sus propios tributos, los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre los impuestos estatales, las asignaciones complementarias que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado en favor de la Comunidad de Madrid, las participaciones en los impuestos estatales no cedidos, entre otros. Forman el segundo, el patrimonio de la Comunidad de Madrid, todos los bienes y derechos que le pertenezcan por cualquier título de adquisición (artículo 2 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid).

Pues bien, respecto de unos y otros, se prevé la intervención del Consejo de Gobierno en caso de transacción. En concreto, para los derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el artículo 35 de la Ley 9/1990, previene que *“no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda de la Comunidad, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Gobierno”*.

El alcance de la intervención del Consejo de Gobierno en el caso de tratarse de bienes de un organismo autónomo se encuentra en el artículo 34 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional, que dispone que *“corresponderá al Consejo de Gobierno, en*

todo caso, la facultad de autorizar la transacción sobre los bienes y derechos del Organismo Autónomo dependiente de la Comunidad de Madrid”.

Disposiciones que resultan de aplicación a la AVS conforme al artículo 13 del Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la necesidad del informe de la Comisión Jurídica Asesora viene exigida por el ya transcrito artículo 5.3.e) de la Ley 7/2015.

TERCERA.- Expuesto el marco legal de la transacción, procede estar a la configuración que de la misma se ha hecho a nivel de pronunciamientos en sede consultiva.

Podemos estar al respecto al dictamen 695/2019 de 26 de septiembre, del Consejo de Estado, en el que al respecto de la transacción se señala que *«desde hace décadas el Consejo de Estado ha venido interpretando este precepto y configurando los requisitos de la transacción con una gran continuidad. Así, en el dictamen de 28 de septiembre de 1972, expediente número 38.157, se expresaban de este modo:*

La jurisdicción ha aplicado reiteradamente la estructura jurídica transaccional a aquellas relaciones en que se daban los dos requisitos clásicamente exigidos, la duda y el litigio, reuniendo, pues, el objeto del negocio la doble condición de "res litigiosa" y "res dubia". En la misma línea la doctrina de este Consejo de Estado estima que son tres los elementos esenciales de la transacción: primero, una relación jurídica incierta, o sea, una causa o posibilidad litigiosa, o, al menos, tenida por tal, aun cuando, realmente, no haya fundamento para la duda; segundo, la intención de los contratantes de sustituir la relación dudosa por una relación cierta e

indiscutible; tercero, una recíproca concesión de las partes, por virtud de la cual cada una de ellas, dando, reteniendo o prometiendo algo, sufra un sacrificio (dictámenes números 29.283, 29.390, 33.068, 33.394 y 35.577)».

A la vista del contenido de la documental que se ha remitido y de lo razonado en la misma, se entienden concurrentes los tres elementos esenciales referenciados, a saber, la relación jurídica incierta o litigiosa, la intención de los contratantes de sustituirla por una relación cierta y la recíproca concesión de las partes.

Así en cuanto a la relación jurídica incierta o litigiosa, ha quedado expuesto que la AVS ha sido objeto de una demanda declarativa de dominio ante la jurisdicción civil por la que la mercantil recurrente interesa se declare judicialmente su titularidad exclusiva sobre la finca aportada al proyecto de compensación como ee que se correspondería con su finca registral aa. A la incertidumbre propia de todo procedimiento judicial en cuanto a su resultado final, se une lo señalado anteriormente en el Memoria de 22 de abril de 2022 de la Secretaría General de la AVS, justificativa de la necesidad y conveniencia de suscribir el acuerdo transaccional de referencia, al indicar que no cabe sostener con claridad ni con seguridad que el título del IVIMA/AVS goce de la prioridad temporal propia del funcionamiento del Registro de la Propiedad.

Parece evidente la voluntad de las partes en conflicto de poner fin a la antedicha relación jurídica litigiosa, constando en la Memoria citada la conveniencia para la AVS de alcanzar el acuerdo propuesto, sobre la base de la dificultad de acreditar el mejor título de dicho ente y el amplio período temporal en el que previsiblemente se desarrollaría la contienda jurídica en sus diversas instancias procesales, con la posibilidad de que las parcelas pudieran ejecutarse judicialmente por valores inferiores a los del mercado y el beneficio que para el patrimonio de la AVS comportaría el percibir la cantidad prevista en el acuerdo transaccional. De otro lado

consta la conformidad de la mercantil demandante con la aceptación y suscripción del citado acuerdo.

Finalmente, el acuerdo transaccional implica recíprocas concesiones entre sus partes. La AVS renunciaría a su porcentaje de titularidad sobre la finca y parcelas objeto de la demanda en favor de la mercantil recurrente al tiempo que percibiría de esta la cantidad global de 1.284.404,83 euros. Así la estipulación tercera del borrador de Acuerdo que se adjunta.

Como se indica en el informe de la Abogacía General, *“en resumen, la Agencia recibe el 25% de la adjudicación de las dos fincas ya subastadas, a cambio de la renuncia a la totalidad de los derechos sobre las fincas en general objeto de doble inmatriculación, considerando la participación que tiene en ellas y el valor de mercado o de subasta de las mismas. A su vez, Patrimonio Urbanos Luzárraga Asociados SL queda con la titularidad completa de la parte sobre la que la Agencia ostentaba titularidad, es decir, sobre el porcentaje sobre el que había doble inmatriculación entre ambos y debe renunciar a la parte correspondiente al 25% de lo depositado y pagar la diferencia”*.

En este punto, se impone señalar que la cuantía total a percibir por la AVS podría ser inferior a la anteriormente reflejada, desprendiéndose ello de la estipulación cuarta del borrador de acuerdo transaccional remitido, conforme a la cual *“ambas partes manifiestan su conformidad con el precio pactado de antemano en el propio acuerdo, para todas y cada una de las parcelas, y en base a las tasaciones vigentes que se incorporan al expediente, sin perjuicio del precio final de la subasta judicial al que se llegue en aquellos procedimientos judiciales en curso”*.

Así conforme se desprende del expediente, la finca registral kk, con parcela resultante uu, se encuentra en trámite de subasta judicial, por lo que de finalizar la misma con anterioridad a la suscripción de la

transacción que nos ocupa, habría de estarse al precio resultante en dicha subasta que pudiera ser inferior al recogido en la tasación efectuada para la citada finca en los informes de valoración que se adjuntan.

En igual línea se pronuncia la Abogacía General al indicar que *“por tanto, y salvo las parcelas que se subasten entre el inicio de la tramitación del presente procedimiento y el final del mismo y sean efectivamente enajenadas a un tercero y exista un precio cierto sobre las mismas, el de cada una de las parcelas ya se ha fijado, por lo que salvo la finca registral kk mencionada, no puede variar. Además, cuando el mismo varíe, no va a estar determinado por las partes sino por el precio que alcance dicha parcela en la subasta judicial mencionada”*.

No afecta, por otro lado, la transacción de referencia a potestad pública indisponible alguna, permitiendo el artículo 49 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que se enajenen los bienes y derechos de dominio privado de la misma cuando no sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Por todo lo expuesto la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, el asunto litigioso contiene los requisitos legalmente necesarios para proceder a una transacción judicial y puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para su autorización mediante decreto.

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 26 de julio de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 509/22

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid