

Dictamen n.º: **581/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **24.10.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2023, emitido ante 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 la empresa CELTEO BUSSINES, S.L., (en adelante, *“la reclamante”*), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la anulación del Plan Especial del Área de Planeamiento Específico 16.11 “CIUDAD AEROPORTUARIA – PARQUE DE VALDEBEBAS” y sus instrumentos urbanísticos de desarrollo.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 20 de junio de 2018, el consejero delegado de la mercantil citada indicada en el encabezamiento formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados como consecuencia de los gastos inútiles de urbanización en que incurrió por la anulación judicial del Plan Especial del Área de Planeamiento Específico 16.11 “CIUDAD AEROPORTUARIA – PARQUE DE VALDEBEBAS” y sus instrumentos urbanísticos de desarrollo.

En concreto, refiere que, el 3 de junio de 2003 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó el Plan de Sectorización de la UNP 4.01 “CIUDAD AEROPORTUARIA – PARQUE DE VALDEBEBAS”, clasificando el suelo del ámbito como urbano no sectorizado. En desarrollo de este Plan de Sectorización, el 23 de diciembre de 2004 se aprobó el Plan Parcial, el 6 de octubre de 2005 el Proyecto de Urbanización y, finalmente, el 25 de noviembre de 2009 el Proyecto de reparcelación.

Añade que, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 3 de julio de 2007 anuló gran parte de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de fecha 19 de abril de 1997, entre las que se encontraban las determinaciones correspondientes al UNP 4.01 “CIUDAD AEROPORTUARIA – PARQUE DE VALDEBEBAS”. Así mismo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 10 de junio de 2014 anuló el Proyecto de Reparcelación al entender que carecía de cobertura legal al haberse anulado el Plan de Sectorización, el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización.

Continúa relatando la reclamante que, para subsanar la situación descrita, mediante Acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 2 de agosto de 2013 se aprobó la revisión parcial del Plan General de 1985 y la modificación puntual del Plan General de 1997, incorporando la ordenación pormenorizada de los distintos ámbitos, no siendo entonces necesario aprobar instrumentos urbanísticos de desarrollo. Así, dice que, el ámbito que nos ocupa se clasificó como suelo urbano no consolidado, conteniéndose sus determinaciones en el Área de Planeamiento Específico 16.11 “CIUDAD AEROPORTUARIA – PARQUE DE VALDEBEBAS”.

La reclamación continúa señalando que, mediante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 6

de septiembre de 2016, se confirmó la legalidad del Acuerdo de 2 de agosto de 2013, excepto su disposición transitoria sexta, al entender el tribunal que el planeamiento solo podría tener validez y eficacia hacia futuro, sin efecto retroactivo alguno.

En desarrollo del planeamiento aprobado con fecha 2 de agosto de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó el Plan Especial del APE 16.11, cuya finalidad principal era modificar los usos de la denominada Parcela Comercial (Manzana np 166 del inicial Proyecto de Reparcelación, propiedad de la Junta de Valdebebas y la parcela 19, red local de espacios libres de titularidad municipal), así como ajustar el trazado final de la calle 49 para facilitar su coordinación con el viario que conectará en el futuro con el sector colindante Solana de Valdebebas.

En consonancia con los instrumentos urbanísticos descritos, dice la reclamante que el Ayuntamiento de Madrid aprobó el 29 de enero de 2015 el Proyecto de Reparcelación económica, inscrito en el Registro de la Propiedad una vez adquirió firmeza administrativa. Posteriormente, con fecha 12 de marzo de 2015 se aprobó el Proyecto de Urbanización para adaptar las obras pendientes de ejecutar a las determinaciones urbanísticas del Acuerdo de 2 de agosto de 2013.

La reclamación añade que, el Plan Especial de 30 de octubre de 2014 fue anulado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 4 de marzo de 2016, confirmada en casación por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 21 de junio de 2017, que fue notificada a la Junta de Compensación el 23 de junio posterior, siendo también anulado el proyecto de reparcelación económica por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 19 de abril de

2017, que devino firme al no apreciarse por el Tribunal Supremo la existencia de interés casacional objetivo.

Finalmente, el proyecto de urbanización también fue recurrido ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sustanciándose en el Procedimiento Ordinario 388/16 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 19 de Madrid, si bien al tiempo de formularse la reclamación dice que no ha recaído sentencia. No obstante, ello, la mercantil reclamante estima que recaerá, al igual que en el caso de los demás instrumentos urbanísticos, una sentencia anulatoria.

Ante esta situación, afirma la representación de la reclamante que han devenido inútiles los gastos encaminados a la ejecución del Plan Especial de 30 de octubre de 2014 en que ha incurrido la Junta de Compensación de la que forma parte, y considera que la inutilidad de todos los costes satisfechos para la ejecución del referido Plan Especial queda patente al haber iniciado el ayuntamiento trámite de información pública del nuevo proyecto de reparcelación del ámbito

En concreto, asevera que los gastos de urbanización devenidos innecesarios ascienden a la suma de 3.967.995,98 euros, que desglosa, y teniendo en cuenta que la cuota de propiedad de la mercantil reclamante en la Junta de Compensación de Valdebebas asciende, al tiempo de formularse la reclamación, al 5,432696072 %, le corresponde el mismo porcentaje en los gastos satisfechos indicados, es decir la suma de 215.569,16 euros.

Finalmente se indica que, en asamblea extraordinaria de la Junta de Compensación, celebrada el 23 de abril de 2018, se rechazó por mayoría suficiente la formulación de reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de la misma Junta por estos mismos hechos, razón por la cual solicita individualmente la indemnización de daños y perjuicios indicada, al votar a favor de la formulación de la reclamación.

La reclamación, que solicita expresamente la cantidad referida de 215.569,16 euros, más los intereses legales devengados, se acompaña de facturas y gastos justificativos de pagos por la Junta de Compensación de los gastos de reparcelación económica, obras y del Plan Especial. También se aportan certificados de la Junta de Compensación de la cuota de participación de la reclamante y de estar ésta al corriente de los pagos. Por último, se adjunta certificado acreditativo de la Asamblea General Extraordinario de la Junta de compensación celebrada el 23 de abril de 2018, en la que se rechazó la presentación de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la anulación del Plan especial, con el voto favorable a instar esa acción de la ahora reclamante.

**SEGUNDO.-** Presentada la reclamación, y una vez subsanada la falta de acreditación de la representación que el firmante del escrito decía ostentarse, 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 órgano instructor solicita informe a la Policía Municipal y a la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística, y la Asesoría Jurídica del Consistorio.

Con fecha 21 de septiembre de 2018, la Dirección General de Planeamiento y Gestión Urbanística remite su informe emitido en el que se indica que, el 30 de octubre de 2014 el Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó definitivamente el «Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada del APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”» (Expediente n.º 711/2014/10327), que fue anulado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4

de marzo de 2016, y que con fecha 21 de junio de 2017 el Tribunal Supremo confirmó dicha sentencia.

Añade el informe, lo siguiente: *«desde la fecha de la sentencia del Tribunal Supremo antes referida, hasta el momento actual, por estos Servicios Técnicos no se ha formulado ni tramitado ningún instrumento de planeamiento en el ámbito del APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”». Y continúa después indicando: «que, tal y como consta en la documentación técnica (Memoria y Planos) del Plan Especial formulada y presentada a trámite por la Junta de Compensación de Valdebebas, el ámbito del Plan Especial es coincidente con el Área de Planeamiento Específico (APE) 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”».*

Al informe se acompaña el expediente del Plan Especial aprobado por Acuerdo del Pleno de 30 de octubre de 2014.

Con fecha 25 de septiembre de 2018, se remite el informe emitido por la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras, en el que se indica lo siguiente: *«El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 17 de abril de 1997, calificaba el ámbito como UNP.04.01 “Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas”, destacando la necesidad de la firma de un Convenio Urbanístico entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid en el que se definieran los parámetros urbanísticos y las bases de desarrollo del ámbito. Por ello, ser firmó el 16 de julio de 2002 un Convenio Urbanístico entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid en virtud del cual, ambas administraciones acordaron la modificación del PGOUM/97. Dicha modificación tenía por objeto la adaptación a la nueva delimitación resultante del Sistema General Aeroportuario según lo previsto en el Plan Director del Aeropuerto Madrid - Barajas. En consecuencia, por resolución de fecha 26 de mayo de 2003, de la Secretaria General Técnica de la*

*Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, se hace público el acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, relativo a la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOUM/97.*

*El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, por Acuerdo adoptado en sesión de 23 de diciembre de 2004, aprueba definitivamente el Plan Parcial del Sector UNS 04.01 “Parque de Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria”, promovido por la Comisión Gestora del ámbito.*

*El Proyecto de Urbanización Inicial del Ámbito fue aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en su sesión de fecha 6 de octubre de 2005, con un plazo de ejecución de 36 meses, un presupuesto de 329.728.446,33 euros y un plazo de garantía de dos años. El Acta de Replanteo se suscribió el día 22 de diciembre de 2005.*

*Las obras de urbanización, comenzaron al día siguiente de la firma del Acta de Replanteo.*

*La primera Modificación del mencionado Plan Parcial fue promovida por la mercantil “Campus de la Justicia de Madrid, S.A.” y aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 28 de marzo de 2007. Posteriormente con fecha 22 de diciembre de 2008 y 27 de abril de 2011 se aprobaron definitivamente la segunda y tercera Modificación del Plan Parcial.*

*La primera modificación del Proyecto de Urbanización del Ámbito fue aprobada definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en su sesión de fecha 23 de diciembre de 2009 con un plazo de ejecución de setenta y dos meses, un presupuesto de 330.514.345,83 euros y un plazo de garantía de dos años.*

*Se redactó una segunda modificación del Proyecto de Urbanización, que fue aprobada definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid con fecha 13 de septiembre de 2012 con un plazo de ejecución de noventa y seis meses, un presupuesto de 332.255.732,97 euros y un plazo de garantía de dos años.*

*Con fecha de 24 de junio de 2013, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 34 de Madrid, dictó Auto en la pieza de medidas cautelares del procedimiento ordinario n.º 101/12, en el que se acordaba la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutividad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Madrid de fecha 13 de septiembre de 2012 por el que se aprobaba definitivamente la Segunda Modificación del Proyecto de Urbanización del Suelo Urbanizable no Sectorizado 4.01 “Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas” así como de la obra de urbanización que se estuviese desarrollando al amparo de dicho Acuerdo.*

*Tras la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de septiembre de 2012, que declara la nulidad de la clasificación y ordenación urbanística de determinados sectores, entre los cuales se encuentra el del ámbito de Valdebebas, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptó el Acuerdo, de fecha 1 de agosto de 2013, por el que se aprueba definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997 (en adelante RP-85 y MG-97), en los ámbitos afectados por la ejecución de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003, y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012, publicado en el BOCM N.º 182, de fecha 2 de Agosto de 2013. El nuevo Planeamiento basado en la RP-85 y MG-97 definía ahora este ámbito como un Área de Planeamiento Especio, APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”.*



*El Plan Especial para la Modificación de la Ordenación Pormenorizada del APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas” (PE 16.328), se aprobó definitivamente, por el Ayuntamiento en Pleno, el día 30 de octubre de 2014.*

*En base a este nuevo Planeamiento (RP-85 y MG-97 y PE 16.328), del ahora denominado APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”, con fecha 12 de marzo de 2015, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid acuerda Aprobar definitivamente el “Proyecto de Urbanización del Área de Planeamiento Específico 16.11 “Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas” (Adaptación del Proyecto de Urbanización y su Modificado a la Revisión del P.G.O.U.M. de 1985 y Modificación del P.G.O.U.M. de 1997)”, promovido por la Junta de Compensación del Ámbito. Distritos de Hortaleza y Barajas, con un presupuesto I.V.A. incluido de 340.153.662,58 euros y un plazo de ejecución de 48 meses desde la firma del nuevo Acta de Replanteo. También se indica que el presupuesto de las obras pendientes de ejecutar asciende a la cantidad de 42.129.724,24 euros.*

*Entre las obras de Urbanización aprobadas en dicho Proyecto se encontraban aquellas que planteaba la Urbanización de las nuevas parcelas definidas en el Plan Especial. (“Ejecución de nuevas infraestructuras de urbanización de las parcelas 166a, 166b y 166c y M-019”).*

*La Sentencia n.º 198/2016, de fecha 4 de marzo de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y posterior Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1101/2017, de fecha 21 de junio de 2017, anulan las determinaciones provenientes del citado Plan Especial.*

*Como consecuencia de esta Sentencia n.º 198/2016, la Junta de Compensación redacta un nuevo Proyecto de Urbanización en el que se excluye las determinaciones anuladas de dicho Plan Especial.*

*La propia Memoria del nuevo Proyecto de Urbanización deja clara su finalidad: la finalidad del presente Proyecto de Urbanización es la definición de las infraestructuras de urbanización precisas para dar cobertura y llevar a la práctica las determinaciones previstas para el “APE 16.11 Ciudad Aeroportuaria- Parque de Valdebebas” en la revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997 aprobado definitivamente por acuerdo de 1 de agosto de 2013 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. El Proyecto de Urbanización es único para la totalidad del APE 16.11 por conformar todo él una única unidad de ejecución. El presente Proyecto de Urbanización sustituye al anterior Proyecto de Urbanización aprobado definitivamente por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid con fecha 12 de marzo de 2015, que se deja plenamente sin validez y efecto tras la aprobación de este nuevo Proyecto de Urbanización.*

*Los Proyectos de Urbanización no son instrumentos de planeamiento urbanístico ni por tanto, instrumentos de ordenación (véase Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1977, reiterada en numerosas y posteriores Sentencias del Alto Tribunal). Son proyectos de obras redactados y aprobados con la finalidad de llevar a la práctica el planeamiento preciso previamente aprobado.*

*Por tanto, el Proyecto de Urbanización debe ejecutar aquel instrumento de planeamiento preciso, concreto y más detallado, y/o a partir del cual se puede iniciar la fase de ejecución. En la actualidad, las determinaciones que son objeto de ejecución son las establecidas con respecto al A.P.E. 16.11 “Ciudad Aeroportuaria -Parque de Valdebebas” por la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*

*de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997 aprobado definitivamente por acuerdo de 1 de agosto de 2013 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que no sólo considera al ámbito A.P.E. 16.11 “Ciudad Aeroportuaria - Parque de Valdebebas” como Suelo Urbano No Consolidado, sino que además establece la ordenación pormenorizada de la totalidad del mismo. Las citadas determinaciones de ordenación a cuya ejecución material se pretende dar cobertura mediante el presente Proyecto de Urbanización fueron “validadas” por el Tribunal Supremo en varias sentencias.*

*Lo anterior aplica plenamente en el presente Proyecto por ser igualmente conforme con lo dispuesto en tanto en la legislación madrileña como en la estatal, siendo en todo caso elocuente lo ya previsto en el apartado primero del artículo 67 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico: “Los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras cuya finalidad es llevar a la práctica, en suelo urbano, las determinaciones correspondientes de los Planes Generales y de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, y, en suelo urbanizable, la realización material de las propias de los Planes Parciales”.*

*Dicho Proyecto de Urbanización del APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas”, fue aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid en sesión celebrada el día 7 de junio de 2018, con un presupuesto I.V.A. incluido de 340.348.772,52 euros y un plazo de ejecución de 36 meses desde la firma del nuevo Acta de Replanteo. También se indica que el presupuesto de las obras pendientes de ejecutar asciende a la cantidad de 42.324.834,19 euros, que corresponde a un 12,43 % del total.*

*La anulación del Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada del APE 16.11 “Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas”, conlleva la reviviscencia de la ordenación anterior a su aprobación con respecto a las parcelas afectadas.*

*Desde el punto de vista de la urbanización, conlleva la necesidad de definir las obras de la red local de zonas verdes denominada manzana 019, ajustada a la ordenación prevista en el planeamiento general aprobado el 1 de agosto de 2013. Las obras para la construcción del parque incluyen la pavimentación necesaria, ajardinamiento y arbolado, red de riego, drenaje, alumbrado público y mobiliario urbano.*

*Así mismo, dado que en el ámbito territorial de las parcelas afectadas correspondiente al PE 16.328 se encuentran ejecutadas algunas obras de Urbanización que resultan incompatibles con la Ordenación vigente, se precisa evaluar y valorar los costes que conlleva su eliminación, que conforme al Proyecto de Urbanización aprobado son los siguientes:*

- 05.1-Demoliciones Manzana 019 y 166 191.003,22 €.*
- 05.1.1 -Demoliciones y restitución pavimentos 102.667,32 €.*
- 05.1.2 -Demolición red de agua 16.936,58 €.*
- 05.1.3 -Demolición red de saneamiento 25.588,66 €.*
- 05.1.4 -Demolición red de energía 17.159,81 €.*
- 05.1.5 -Demolición red de alumbrado público 3.107,97 €.*
- 05.1.6 -Demolición Parques y jardines 3.660,42 €.*
- 05.1.7--Demolición red de gas 4.029,43 €.*

- 05.1.8 -Demolición red de agua regenerada 10.034,74 €.

- 05.1.9 -Demolición red de telecomunicaciones 7.818,29 €.

*Total 191.003,22 €.*

Con fecha 14 de octubre de 2018, la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid remite el Auto 196/18 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 19 de los de Madrid, dictado en el Procedimiento Ordinario 388/16, al que hacía referencia la reclamación. El fallo declara terminado el procedimiento, por carencia sobrevenida de su objeto, y el archivo del procedimiento, lo que se encuentra motivado en su fundamento segundo, al decir: *«constituía el objeto de este procedimiento la Resolución de fecha 1 de julio de 2016, notificada el día 20 de julio de 2016, dictada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por la que se acuerda: Desestimar el Recurso de Reposición interpuesto por la Asociación para la Promoción del Urbanismo Responsable, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 12 de marzo de 2015, por el que se aprueba el Proyecto de Urbanización del Área de Planeamiento Específico 16.11 y se ha dictado por la Administración recurrida la Resolución de 7 de junio de 2018 en la que se aprueba definitivamente, entre otros pronunciamientos, el Proyecto de Urbanización del Área de Planeamiento Específico 16.11 “Ciudad Aeroportuaria - Parque de Valdebebas”, promovido por la Junta de Compensación del ámbito, con presupuesto de ejecución por contrata de 340.348.772,52 euros, IVA incluido, es indiscutible que este proceso carece de objeto ya que no se puede declarar la nulidad de un acto que ya jurídicamente no existe y, por ello, procede declarar terminado el procedimiento por carencia sobrevenida de objeto».*

Con fecha 11 de enero de 2019 se confirió trámite de audiencia a la mercantil reclamante y a la Junta de Compensación del APE 16.11

(“CIUDAD AEROPORTUARIA-PARQUE DE VALDEBEBAS”), como interesada en el procedimiento.

Con fecha 1 de febrero de 2019, la representación de la reclamante formula alegaciones, reiterando las manifestaciones realizadas en su escrito inicial.

La Junta de Compensación compareció y tomo vista del expediente el 29 de enero de 2019, sin que conste la formulación de alegaciones.

Finalmente, el 16 de agosto 2023, se redacta por el órgano instructor propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por falta de legitimación activa de la reclamante y ausencia de relación de causalidad y antijuridicidad del daño, considerando que en todo caso los daños alcanzarían la suma de 17.493,63 euros, por ser esta la parte proporcional de los gastos devenidos inútiles que sufragó la Junta de Compensación.

**TERCERO.-** El día 27 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 549/23 y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 24 de octubre de 2023.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a quince mil euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con 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.

La legitimación activa de la reclamante es negada en la propuesta de resolución al considerar que la perjudicada no sería esa entidad sino la Junta de Compensación.

Ciertamente, los gastos que reclama la entidad que ejercita la acción han sido satisfechos en su totalidad por la Junta de Compensación del APE 16.11 “CIUDAD AEROPORTUARIA - PARQUE DE VALDEBEBAS”, según las facturas que se aportan con la reclamación.

A este respecto, cabe recordar que las juntas de compensación son entidades administrativas con personalidad jurídica propia desde su inscripción, tal y como determina el artículo 26 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Cabe también tener presente, como recordábamos en nuestro dictamen 334/19, de 12 de septiembre, que la adscripción de los propietarios es voluntaria, de tal forma que aquellos que no deseen participar pueden enajenar sus derechos o ser expropiados, percibiendo el correspondiente justiprecio (artículo 108.3 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid).

Así, desde el momento de la adhesión a estas entidades urbanísticas colaboradoras son ellas a través de sus órganos rectores a los que les corresponde la toma de decisiones sobre la gestión de su objeto, y asumen los derechos y obligaciones derivados de la ejecución de las obras de urbanización. En efecto, como dispone el artículo 108.3 a) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Junta ejerce la actividad de ejecución del planeamiento por atribución legal y asume frente al municipio la directa responsabilidad de la realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

Lo expuesto ha llevado a que se deniegue la legitimación pasiva de los miembros de las juntas de compensación en las reclamaciones de terceros por los posibles incumplimientos de las obligaciones asumidas en la ejecución urbanística. En ese sentido se pronuncia la Sala Primera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6 de junio de 2008 (Recurso 5262/2000), al decir: *“fue la demandada UA - 4 la que celebró el contrato de obra con la empresa constructora demandante, que tiene capacidad jurídica y de obrar, según establece la propia Ley que se cita como infringida. El precio se distribuye entre los componentes de aquella*



*entidad, en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación. La relación del débito se produce con la Junta de Compensación UA - 4, a la que cada propietario debe abonar su cuota. En caso de impago, la Administración puede expropiar sus derechos en favor de la Junta, pero la obligación de pago de los gastos de urbanización se genera con la Junta de Compensación, que es quien contrata con terceros, y quien responde ante la Administración. Será ella la que distribuya esos gastos proporcionalmente entre los propietarios, estableciendo sus cuotas, y será la Administración la que pueda expropiar los terrenos para el pago de las obligaciones que no hayan cumplido en favor de la Junta. Por lo tanto, la afección de los terrenos no es garantía frente a terceros ajenos. Máxime cuando no se ha contratado con ellos. Concluyendo, que es la Junta de Compensación la única con personalidad para ser demandada en esta reclamación”.*

A contrario sensu, la legitimación activa para reclamar frente a terceros corresponde a la Junta de Compensación y no a cada uno de sus miembros por su cuota de participación, como se pretende por la reclamante.

En el caso que analizamos, se da además la circunstancia de que la propia Junta de Compensación acordó por mayoría en asamblea general extraordinaria no ejercer la acción de responsabilidad patrimonial que ahora formula la mercantil reclamante.

Así, no puede considerarse un interés legítimo suplantar a la persona jurídica que sufrió directamente los daños alegados, que no es otra que la Junta de Compensación, contradiciendo lo acordado por el órgano de decisión de esa entidad urbanizadora en la que se ha integrado quien ahora se arroga la titularidad del derecho a reclamar.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, al carecer de legitimación activa la sociedad reclamante.

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 24 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 581/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid