

Dictamen n.º: **446/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Transacciones y Arbitrajes**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 24 de septiembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la *“propuesta de transacción judicial respecto del Procedimiento Ordinario 617/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7, de Madrid, a instancia de la mercantil ENCASA CIBELES, S.L.”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid un escrito del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras por el que se formuló la preceptiva consulta antes referida.

Correspondió la solicitud de consulta del presente expediente al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 24 de septiembre de 2025.

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 ENCASA CIBELES, S.L. (en adelante “ENCASA”) ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, contra la Resolución 2052/2022, de 10 de mayo, del director gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (en adelante AVS), por la que finaliza el procedimiento para la restitución de las recíprocas prestaciones, como consecuencia de la anulación de la adjudicación del contrato de enajenación de 32 promociones y de la venta de los inmuebles que la integran, en ejecución de la Sentencia núm. 118/2018, de 21 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid, y se desestima la reclamación de daños y perjuicios presentada por ENCASA, derivada de dicha anulación.

Dicha demanda ha dado lugar al Procedimiento Ordinario 617/2022, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid.

El expediente remitido consta, principalmente, de la siguiente documentación:

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, con fecha 2 de marzo de 2021, por ENCASA, junto a la documentación aneja a la misma.

- Resolución 671/2021, de 24 de marzo de 2021, del director gerente de la AVS, por la que se acuerda la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por ENCASA, mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2021, en relación con el contrato de enajenación de 32 promociones de viviendas de protección

pública formalizado por el Instituto de la Vivienda de Madrid el 25 de octubre de 2013.

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 26 de septiembre de 2021.

- Resolución 2942/2021, de 27 de septiembre, del director-gerente de la AVS, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la restitución de las recíprocas prestaciones, como consecuencia de la anulación de la adjudicación del contrato de enajenación de 32 promociones y de la venta de los inmuebles que la integran, en ejecución de la Sentencia núm. 118/2018, de 21 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid.

- Resolución 3839/2021, de 29 de diciembre, del director-gerente, de la AVS, por la que se estima la alegación formulada por ENCASA en relación a la falta de inclusión en la Resolución 2942/2021, de 27 de septiembre, de una vivienda, con un valor de venta, según el Anexo de la escritura pública de compraventa de 25 de octubre de 2013, de 78.009,09 euros; se rectifica como importe a reintegrar a ENCASA en concepto de restitución de prestaciones por la reincorporación al patrimonio de la Agencia de Vivienda Social de 1721 viviendas, de acuerdo con el precio de venta que figura como precio de venta de forma individualizada respecto de cada una de ellas, en anexo de la escritura pública de compraventa de 25 de octubre de 2013, la cuantía de 107.699.581,40 euros; y se concede nuevo trámite de alegaciones.

- Resolución 2052/2022, de 10 de mayo, del director-gerente de la AVS, por la que se finaliza el procedimiento para la restitución de las recíprocas prestaciones como consecuencia de la anulación de la adjudicación del contrato de enajenación de 32 promociones y de la venta de los inmuebles que la integran en ejecución de la Sentencia núm. 118/2018, de 21 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo núm. 29 de Madrid, y se desestima la reclamación de daños y perjuicios presentada por ENCASA, derivada de dicha anulación.

- Justificante del pago de la cantidad reconocida a favor de la mercantil ENCASA.

- Decreto de 29 de septiembre de 2022, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, por el que se acuerda admitir a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ENCASA contra la Resolución 2052/2022, de 10 de mayo.

- Escrito de demanda de ENCASA, de 20 de diciembre de 2022.

- Resolución 262/2023, de 20 de enero, del director gerente de la AVS, por la que se determinan y se acuerda el abono a favor de ENCASA de los intereses derivados del procedimiento de restitución de las recíprocas prestaciones, como consecuencia de la anulación de la adjudicación del contrato de enajenación de 32 promociones y de la venta de los inmuebles que la integran, en ejecución de la sentencia núm. 118/2018, de 21 de mayo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid

- Justificante de pago a favor de ENCASA, de fecha 13 de marzo de 2023.

- Escrito de contestación a la demanda de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2023.

- Decreto de 8 de septiembre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, por el que se acuerda la suspensión del procedimiento al estar las partes en vías de alcanzar una solución amistosa.

- Diligencia de ordenación de 12 de enero de 2024, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, por la que se acuerda archivar provisionalmente el recurso.

- Borrador de propuesta de acuerdo transaccional.

- Escrito de ENCASA, de 30 de julio de 2025, manifestando su conformidad con la propuesta de acuerdo transaccional.

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

El Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) tramitó, mediante concurso por procedimiento restringido, el contrato de *“Enajenación de 32 promociones (viviendas en arrendamiento y en arrendamiento con opción de compra, garajes, trasteros y locales)”*. El contrato fue adjudicado, mediante Resolución 596/SG/2013, de 29 de agosto de 2013, de la directora-gerente del IVIMA, rectificada por la posterior Resolución 738/SG/2013, de 11 de octubre de 2013, por un importe de 201.000.007 euros, IVA excluido, a AZORA GESTIÓN, S.G.I.I.C., S.A.

Conforme a los accionistas y porcentajes de participación comprometidos en su oferta, AZORA GESTIÓN, S.G.I.I.C., S.A. constituyó ENCASA, mediante escritura pública, el 12 de septiembre de 2013. El 25 de octubre de 2013, el IVIMA transmitió los inmuebles a ENCASA, con el otorgamiento de la correspondiente escritura pública.

Con fecha 21 de mayo de 2018, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid, dictó, en el Procedimiento Ordinario nº 560/2013, la Sentencia 118/2018, por la que se anuló la resolución de adjudicación y se dejó sin efecto la enajenación de los inmuebles, por no haberse motivado su innecesaridad por el IVIMA en el expediente administrativo llevado a cabo para la adjudicación.

En los incidentes de ejecución tramitados para dar cumplimiento al fallo de la Sentencia 118/2018, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 29, de Madrid, dictó los autos nº 19/2021 y 20/2021, de 1 de febrero de 2021, y el Auto 96/21, de 4 de junio de 2021, en los que se confirma que la anulación de la resolución de adjudicación afectaba a los inmuebles que el IVIMA había enajenado a ENCASA, *“debiendo devolverse a dicho organismo la totalidad de los mismos, salvo aquéllos que fueron enajenados antes de la anotación de la sentencia por éstas últimas a terceros de buena fe, que los adquirieron confiando en la titularidad registral de dichas mercantiles”*.

Por Resolución 2942/2021, de 27 de septiembre, de la directora gerente de la AVS, se acordó iniciar un procedimiento administrativo para la restitución de las recíprocas prestaciones entre la AVS y ENCASA, como consecuencia de la anulación de la resolución de adjudicación, requiriendo a ENCASA la entrega de los inmuebles transmitidos por el anterior IVIMA, entrega realizada con fecha 28 de septiembre de 2021, ostentando la AVS, desde dicho momento, tanto la titularidad como la gestión de los referidos inmuebles.

Por Resolución 2052/2022, de 10 de septiembre, del director-gerente de la AVS, se determinó que la AVS debía abonar a ENCASA 107.722.508,95 euros en concepto de restitución de prestaciones por la anulación de la resolución de adjudicación, junto con los intereses devengados desde la entrega efectiva de los inmuebles a la AVS (28 de septiembre de 2021) y hasta la fecha del abono efectivo de dicho importe a ENCASA (27 de junio de 2022). De igual modo, se estableció que la AVS no debía abonar compensación alguna a ENCASA en concepto de daños y perjuicios.

La Resolución 262/2023, de 20 de enero, del director-gerente de la AVS, en cumplimiento y ejecución de la Resolución 2052/2022, señaló que la AVS debía abonar a ENCASA la cantidad de 2.098.375,44 euros,

en concepto de intereses derivados del procedimiento de restitución de recíprocas prestaciones. El pago se realizó con fecha 13 de marzo de 2023.

La Resolución 2052/2022 y la Resolución 262/2023 fueron impugnadas judicialmente por ENCASA ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, dando origen al Procedimiento Ordinario nº 617/2022, en el que la entidad mercantil reclama la suma de 220.336.275 euros en la reclamación principal, y de 211.302.274 euros en la reclamación subsidiaria.

Consta en el expediente que en dicho procedimiento judicial ya han sido formulados los escritos tanto de demanda, por parte de la representación procesal de ENCASA (20 de diciembre de 2022), como de contestación, por la AVS (9 de marzo de 2023).

Mediante Decreto de 8 de septiembre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, y a instancias de ENCASA, se suspendieron las actuaciones por un plazo de sesenta días, en aplicación del artículo 77 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a fin de explorar la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia judicial.

Transcurrido el referido plazo inicial de suspensión, sin que por ninguna de las partes se solicitara su reanudación, mediante Diligencia de Ordenación de 12 de enero de 2024, y de conformidad con lo previsto en el artículo 179.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el Juzgado de los Contencioso-Administrativo nº 7, de Madrid, se acordó archivar provisionalmente su tramitación, hasta que se solicite la continuación del proceso por alguna de las partes o se produzca la caducidad de la instancia.

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”*.

Como es sabido, la intervención de esta Comisión Jurídica Asesora en la materia deriva de una competencia establecida en la legislación estatal, que atribuye al Consejo de Estado su participación en estos procedimientos como *“un supuesto claro y típico de tutela administrativa”* (dictamen del Consejo de Estado de 26 de enero de 1978), justificada por la defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos, pues *“a él se confía una experta valoración de las causas que genera la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados”*.

En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado que *“la caracterización del contrato de transacción como acto de disposición motivó que en el Código Civil se estableciera una previsión específica para las entidades públicas. En concreto, su artículo 1812 señala que: <<las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar sus bienes>>. Por lo que afecta al Estado y demás entes públicos, la legislación*

española ha sido pródiga en afirmar la excepcionalidad del procedimiento transaccional y en exigir las más acabadas solemnidades para su resolución, desde que se promulgara el Real Decreto de 24 de octubre de 1849”.

En su dictamen de 11 de abril de 2019, el Consejo de Estado recopila los precedentes legislativos de su intervención en esta materia, señalando lo siguiente:

«La vieja Ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 6, autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante Real Decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. Este precepto se ha venido repitiendo en los textos legales posteriores: Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, etc., preceptos, todos ellos, que no atienden al contenido de la transacción -regulado por el Código Civil- sino tan solo a los requisitos que son exigidos para que sea válidamente celebrada (“dictamen del Consejo de Estado número 46.031, de 1 de marzo de 1984”).

En la legislación vigente, el requisito de la aprobación por real decreto del Consejo de Ministros, previo el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, se contiene en el ya citado artículo 21.8 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en el artículo 7 (“límites a que están sujetos los derechos de la Hacienda Pública estatal”), apartado 3, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en el artículo 31 (“transacción y sometimiento a arbitraje”) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Dicho artículo 31 prevé que “no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre

los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno”».

Se solicita el dictamen por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA), por ser el titular de la consejería a la que está adscrita la AVS, según establece la disposición adicional primera, apartado b) del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

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 cabe señalar que, en principio, 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 del Código Civil, no afecta a su contenido, sino que se circunscribe a los requisitos formales para su válida celebración.

Entre esos requisitos formales se encuentra 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, modificado por Decreto 234/2023, de 6 de septiembre.

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

No obstante la ausencia de una determinación legal acerca del procedimiento aplicable para alcanzar la transacción, y sin perjuicio de los únicos trámites formales a que hemos hecho referencia, debemos criticar la parquedad en la tramitación del presente expediente por parte de la AVS, pues ni siquiera se ha redactado y remitido una memoria explicativa suscrita por el órgano competente sobre los antecedentes, el contenido y la finalidad del acuerdo, limitándose a incorporar al expediente la propuesta de acuerdo y la conformidad de la entidad mercantil. No obstante, y en atención al interés público que fundamenta la suscripción del presente acuerdo transaccional, y al hecho de que los términos del acuerdo no dejan dudas sobre su contenido y sobre la voluntad recíproca de ambas partes, se procede a la emisión del presente dictamen.

TERCERA.- Expuesto el marco legal de la transacción, procede estar a la configuración que de tal institución se ha hecho en los diferentes pronunciamientos de los diversos órganos consultivos.

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 ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la que la mercantil recurrente interesa que se anule la Resolución 2052/2022, que se declare que la AVS ha incumplido el contrato y que se reconozca que la AVS tiene la obligación de pagar a ENCASA la suma de 220.336.275 euros, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados, a fecha 27 de junio de 2022, por el referido incumplimiento. Subsidiariamente, y sólo para el caso de no estimarse la pretensión precedente y considerarse que la anulación de la resolución de adjudicación implica la anulación del contrato, ENCASA solicita que se reconozca que la AVS tiene la obligación de pagarle la suma de 132.762.998 euros, en concepto de restitución de las prestaciones realizadas en el marco del contrato a fecha 27 de junio de 2022, y sin perjuicio de las actualizaciones que resulten oportunas entre dicha fecha y la fecha en que se dicte la sentencia. De igual modo, se solicita el pago de 78.034.612 euros (en su caso, suma actualizada hasta los 78.539.288 euros), en concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados por la nulidad del contrato.

Por su parte, la AVS, a través de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y según resulta del escrito de contestación a la demanda de 9 marzo de 2023, considera que no ha existido en este caso un incumplimiento contractual, ni tiene fundamento la reclamación basada en un impedimento legal para transmitir los inmuebles, pues tales inmuebles sí fueron transmitidos, *“cuestión distinta es que, a raíz de la anulación del contrato, proceda la recuperación de los inmuebles por la AVS y la restitución del precio a ENCASA”*. Además, se considera que debe quedar excluida de la indemnización la cantidad que se reclama por la demandante como lucro cesante.

Parece evidente la voluntad de las partes en conflicto de poner fin a la antedicha relación jurídica litigiosa, constando en el borrador de

acuerdo que, con su suscripción, y mediante las recíprocas concesiones a las que aludiremos a continuación *“las partes dan por completamente cerrada cualquier discusión e implicación derivada de la anulación judicial de la resolución de adjudicación, la liquidación del contrato y la entrega de los inmuebles realizada por ENCASA a AVS en cumplimiento de la Sentencia 118/2018”*.

Finalmente, el acuerdo transaccional implica recíprocas concesiones entre sus partes. Al respecto, debemos recordar que la AVS ha abonado hasta la fecha a ENCASA un total de 109.820.884,39 euros (que es el resultado de sumar los 107.722.508,95 euros abonados el 27 de junio de 2022 en concepto de principal y los 2.098.375,44 euros abonados el 13 de marzo de 2023 en concepto de intereses). Por virtud del acuerdo, según se contiene en su estipulación tercera, AVS abonará a ENCASA, además de los 109.820.884,39 euros que, como decimos, ya han sido abonados en cumplimiento de las Resoluciones 2052/2022 y 262/2023, la cantidad de 1.324.984,388 euros en concepto de costes incurridos por ENCASA para la preparación de la oferta que fue presentada en la licitación. Por su parte, ENCASA, a pesar de que en su demanda reclamaba la suma de 220.336.275 euros, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados, suscrito el presente acuerdo, *“renunciará a reclamar a la AVS cualquier compensación adicional por la anulación de la resolución de adjudicación”*.

En cuanto a la indemnización por los gastos originados por la participación en la licitación y la presentación de una oferta, esta Comisión Jurídica Asesora ha manifestado su procedencia, en caso de renuncia o desistimiento de la Administración, en dictámenes como el 231/22, de 26 de abril, trayendo a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de febrero de 2012 (recurso 591/2010), cuando señala que *“conforme a la normativa expuesta, en los supuestos de renuncia a la*

celebración del contrato o el desistimiento del procedimiento, los licitadores tienen derecho, única y exclusivamente, a que se les compense de los gastos que hayan incurrido para participar en el concurso[...]. El recurrente, que es quien corre con la carga de la prueba, deberá acreditar de forma fehaciente los gastos causados, su concreta cuantificación y su relación directa con su participación en el procedimiento de contratación...”.

De un modo más general, el Consejo Consultivo de Canarias, en su reciente dictamen 9/2025, de 15 de enero, razona que *“desde una perspectiva general, entiende el Consejo que la inclusión de tales gastos en la compensación debida al reclamante la hace más cercana a las exigencias de integridad que debe cumplir el resarcimiento para serlo enteramente. Adviértase que no se discute la existencia de los gastos, sino la procedencia de su reembolso, por lo que desde una perspectiva más próxima e inmediata a los hechos del expediente es razonable e imaginable pensar que algunos de los empleados debieron haberse aplicado a la preparación de la oferta y la participación en el concurso y que tal dedicación, pese al éxito de su trabajo y de las capacidades de la empresa, devino inútil e improductivo por causas ajenas al propio licitador o por su inferioridad en relación a otros concursantes...”*

Además de todo ello, vistos los antecedentes judiciales, no puede ignorarse la especial relevancia que se concede en algunos de ellos a la circunstancia, cuando concurre, de que el reclamante o perjudicado haya resultado victorioso o ganador del concurso o licitación de que se trata. Así ocurre en nuestro caso, el que la entidad promovente de este expediente pudo acreditar méritos suficientes para ser propuesto como adjudicatario. Si los méritos se acreditaron, es de presumir que así fue porque se aplicó cierto esfuerzo o dedicación y también se aplicaron ciertas capacidades o cualificaciones, cuyo coste finalmente inútil es el que sustancia -en parte- la reclamación”.

No afecta, por otro lado, la transacción de referencia a potestad pública indisponible alguna, de modo que no hay obstáculo para que, previo lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 77.2 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según el cual *“los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos”*, se proceda en los términos que recoge el apartado tercero del mismo precepto, a cuyo tenor *“3. Si las partes llegaran a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros”*.

Por último, sólo queda hacer referencia a la necesidad de corregir algunas erratas advertidas en el texto del acuerdo transaccional, a saber:

- En el encabezamiento del acuerdo, concretamente en la parte relativa al firmante por parte de la AVS, el término “Comunidad” de Madrid debe ir con la “c” inicial mayúscula.

- En la estipulación primera del acuerdo, el término “implicando” no parece tener encaje en la proposición de la que forma parte. En caso contrario, debería revisarse la redacción de la estipulación para una más fácil comprensión. En la misma estipulación, la Sentencia 118/2018 se refleja erróneamente como “118/2028”.

- En la estipulación segunda, página 5, la AVS aparece erróneamente como “la VS”.

Por todo lo expuesto la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El acuerdo sobre la controversia judicial remitido 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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 446/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid