

3. URBANISMO

Regulación autonómica y actuaciones relacionadas con la planificación y ejecución de las infraestructuras comunes

Regional regulation and actions related to the planning and implementation of shared infrastructure

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La necesaria respuesta a la complejidad creciente de la gestión y ejecución de los grandes desarrollos urbanísticos, analizada en comentarios precedentes con relación a la vinculación de los procesos de ordenación y ejecución entre diversos ámbitos urbanísticos por la previsión de infraestructuras comunes entre ellos, no sólo viene siendo objeto de tratamiento en la reciente legislación autonómica sino que, con base en ello, empieza a trascender igualmente en el ámbito de la acción administrativa y también de la jurisprudencia de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativo, de cuyos primeros testimonios se da cuenta en este comentario.

ABSTRACT: *The necessary response to the growing complexity of the management and implementation of large-scale urban developments, examined in previous commentaries in relation to the linkage between planning and implementation processes across different urban sectors due to the provision of shared infrastructure, has not only been addressed in recent regional legislation but, on that basis, is also beginning to extend into the sphere of administrative action and into the case law of the courts of the contentious-administrative jurisdiction, the first examples of which are reported in this commentary.*

PALABRAS CLAVE: Planeamiento urbanístico, ejecución, redes comunes, normativa.

KEYWORDS: *Urban planning, implementation, common networks,*

SUMARIO: I. SITUACIONES ESPECIALES EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.—II. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS REDES COMUNES A VARIAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN. 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. EL ARTÍCULO 118 BIS DE LA LEY DE URBANISMO DE CATALUÑA, DE 3 DE AGOSTO DE 2010. 3. EL ARTÍCULO 97 BIS DE LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—III. SUPUESTOS REALES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LAS REDES COMUNES. 1. DESDE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. A. El caso del Plan Especial de Infraestructuras de Brunete de 20 de mayo de 2019. B. El caso de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid denominada “Madrid Nuevo Norte”. 2. DESDE LA GESTIÓN URBANÍSTICA. A. La Comisión Coordinadora del U.Z.P. 1.03 “Ensanche de Vallecas” del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. B. La Comisión Coordinadora del U.Z.P. 1.03 “Ensanche de Vallecas” del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

I. SITUACIONES ESPECIALES EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

La creciente opción por la Administración urbanística a favor de la definición desde el planeamiento urbanístico de actuaciones de nueva urbanización de gran extensión superficial¹ e interconectadas entre sí por la previsión de un entramado de redes públicas cuyo servicio va más allá de cada una de ellas individualmente consideradas, se presenta en los últimos tiempos como una realidad cada vez más habitual ante la que, sin embargo, muy pocas legislaciones autonómicas contemplan la articulación de posibles respuestas con vistas, en particular, a los sucesivos procesos de ejecución.

En este sentido y frente a los modelos típicos de actuaciones de transformación caracterizados por la resolución de la totalidad de los deberes legales de cesión y urbanización en el marco de procesos reparcelatorios desarrollados en el interior de los correspondientes ámbitos de gestión, en una anterior colaboración del año 2015² apuntábamos a la posible utilización de nuevos instrumentos capaces de dar respuesta a escenarios complejos en los que, como ocurre con el apuntado, se rompen los diques de separación entre ellos por efecto de ordenaciones de las que resultan elementos de interconexión que las vinculan recíprocamente.

Nos referíamos entonces, como instrumento jurídico complementario que pudiera contribuir a la resolución de problemas surgidos en el citado contexto de procesos entrelazados de ejecución de sectores por la previsión de vínculos comunes entre ellos, a la posible constitución de entidades urbanísticas colaboradoras superpuestas a las propias de cada uno de ellos a fin de cumplir funciones de coordinación en el doble plano de la ejecución de la obra urbanizadora y del cumplimiento del principio de equidistribución.

En cuanto a la urbanización, por sus lógicas implicaciones recíprocas en relación con la necesaria participación, de un lado, en el proceso de redacción y tramitación de los correspondientes proyectos de obras y, de otro, en su ejecución material.

En cuanto al cumplimiento del principio de equidistribución, por la procedente definición de un marco jurídico que atendiera al conjunto de cuestiones relacionadas con el pago de los gastos de urbanización.

A este fin ha de tenerse presente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, elaborada desde su Sentencia de 30 de junio de 2009 (RJ 2009, 6863), por la que, lejos de diferir tal cumplimiento a la fase de ejecución del planeamiento como si fuera una cuestión ajena a éste, rechaza que pueda desentenderse de su consecución al atribuirle la necesaria previsión de aquellas determinaciones que así lo faciliten, lógicamente sin invadir cuestiones propias de los instrumentos de ejecución.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2016 (RJ/2016/3333), que se remite a las anteriores de 30 de junio de 2009 (RJ/2009/6863), 2 de marzo de 2011 (RJ/2011/1899) y 6 de mayo de 2011 (RJ/2011/4073), dice lo siguiente:

“Desde tal perspectiva, nos corresponde dar respuesta a la alegación de que en la fase inicial del planeamiento no puede apreciarse la posible infracción del principio de equidistribución, debiendo realizarse tal apreciación con motivo de su ejecución, dejando de lado, las demás consideraciones que el propio recurrente sitúa en el campo de la legislación autonómica.

A este respecto, esta Sala en Sentencia de 30 de junio de 2009 (RJ 2009, 6863), recurso n.º 1738/2005, ha mantenido que no procede remitir a la ejecución del planeamiento o a los instrumentos de gestión, el cumplimiento efectivo del principio de equidistribución de beneficios y cargas, sino que este principio debe presidir las actuaciones urbanísticas desde el mismo momento de la aprobación del planeamiento. En concreto, en la Sentencia de 6 mayo 2011 (RJ 2011, 4073) (Recurso de Casación 1891/2007), dijimos textualmente que: «Este principio de justa distribución es tributario del derecho constitucional a la igualdad del artículo 14 de la CE (RCL 1978, 2836), en la medida en que ha de garantizarse que ninguno de los propietarios tenga un trato discriminatorio en el reparto de beneficios y cargas. Esta exigencia igualitaria se ha de proyectar, de modo horizontal, a las distintas fases de adopción de decisiones, desde el planeamiento a la gestión y a la ejecución. De modo que, aunque es cierto que normalmente, y esto es lo que señala la sentencia recurrida, es en la fase de ejecución cuando se puede apreciarse el recto entendimiento y aplicación de este principio, sin embargo en este caso dicha infracción se aprecia ya en la fase de planeamiento. Así es, las determinaciones del plan predeterminan ya un trato discriminatorio sin necesidad de esperar a lo que sucede en las fases posteriores que, en todo caso, no pueden contradecir a las previsiones del planeamiento. Obsérvese que las unidades de ejecución están establecidas en el propio plan recurrido en la instancia, que fija también para cada área de reparto, identificada con cada unidad, el aprovechamiento tipo. De modo que el diseño establecido impide desde ese momento la justa distribución de beneficios y cargas, porque ya en el inicio se introduce el germen de la discriminación.» En el mismo sentido la Sentencia de 2 marzo 2011 (RJ 2011, 1899) (Recurso de Casación 5989/2006) dispone que: «El principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados, como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución ha sido configurado como un principio general rector en materia de urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes como en la posterior ejecución...».

II. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LAS REDES COMUNES A VARIAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

1. CONSIDERACIÓN INICIAL

Desde la legislación urbanística tan solo dos Comunidades Autónomas se han ocupado de las implicaciones que sobre varios ámbitos de ordenación pueden derivarse de la previsión por el planeamiento urbanístico de elementos pertenecientes a la red de infraestructuras con una incidencia indiferenciada sobre ellos.

La primera de ellas fue la Comunidad Autónoma de Cataluña a raíz de la introducción de un nuevo artículo 118 bis en el texto refundido de la Ley de urbanismo de 3 de agosto de 2010 por la Ley 5/2017, de 28 de marzo³.

Su regulación representó un primer paso ante la problemática subyacente a la presencia de redes comunes a varios ámbitos de actuación, cuestión a la que se dio una respuesta en cierto modo parcial en la medida en que, según se verá a continuación, quedó reducida a un enfoque general en relación con su tratamiento desde el planeamiento, la concreción de la autoría de los proyectos de obras, la definición del responsable de la ejecución y el régimen de pago de los gastos correspondientes.

La segunda regulación se corresponde con la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, la cual incorporó un nuevo artículo 97 bis con el título “*Redes públicas comunes a varios ámbitos de actuación o sectores*” objeto también de comentario en esta sección⁴.

2. EL ARTÍCULO 118 BIS DE LA LEY DE URBANISMO DE CATALUÑA, DE 3 DE AGOSTO DE 2010.

Dicho artículo 118 bis, titulado “*Infraestructuras comunes a varios polígonos de actuación urbanística*”, partiendo del presupuesto de que hubiera varias actuaciones de gestión integrada cuyo desarrollo requiriera la ejecución previa o simultánea e íntegra de una infraestructura común a todas ellas, dispone lo siguiente:

a) Faculta al planeamiento urbanístico general para afectar tales polígonos a fin de garantizar la ejecución de la infraestructura común y repartir su coste de ejecución entre los mismos, coste del que se dice que ha de formar parte el que pudiera corresponder a la obtención del suelo.

b) A fin de materializar la anterior previsión, se añade que el planeamiento general debe determinar la cuota de participación que corresponda a cada polígono en el coste de ejecución en proporción a su respectivo aprovechamiento.

c) En todo caso, la afectación requiere que los terrenos destinados a la infraestructura común estuvieran parcialmente incluidos en los polígonos afectados o, en su defecto, que fuera necesaria para su conexión con los sistemas generales o para la ampliación o refuerzo de la ya existente en cuanto así fuera lo demandaran las actuaciones respectivas.

d) En cuanto a la formulación del proyecto de obras de la infraestructura común, corresponde a la Administración actuante o a las entidades urbanísticas colaboradoras constituidas para cada polígono afectado si la infraestructura estuviera en su interior y a la Administración pública o entidad privada que hubiera de convertirse en titular de la infraestructura si ésta no se encontrara en el interior de los polígonos afectados.

e) La ejecución de la infraestructura común corresponderá a la Administración o entidad que hubiera formulado el respectivo proyecto de obras y correrá a

cargo de los propietarios afectados a los que se podrá exigir el pago de anticipos, acudiendo a la vía de apremio en caso de impago.

d) Finalmente, en los proyectos de reparcelación de los polígonos afectados “*debe hacerse repercutir*” el coste de ejecución de la infraestructura común como gasto de urbanización a cargo de los propietarios en proporción a su respectiva cuota de participación, contemplándose igualmente el pago mediante la adjudicación de solares resultantes previo acuerdo entre la entidad urbanística colaboradora y la Administración o entidad que hubiera ejecutado la infraestructura.

Finalmente, en relación con el artículo 118 bis se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia de 23 de mayo de 2024 en relación con dos cuestiones.

Por un lado, ante la alegación sobre la falta de previsión legal del carácter fijo de la cuota de participación que corresponde a cada polígono afectado en proporción a su respectivo aprovechamiento urbanístico, la citada Sentencia mantiene la posibilidad de que tal cuota fuera la misma para los polígonos concernidos sin perjuicio, no obstante, de que pudiera ser distinta si es que su aprovechamiento respectivo fuera igualmente diferente.

Por otro lado, incurriendo en lo que parece una defectuosa interpretación del principio de equidistribución, la Sentencia manifiesta que no cabe comparar los beneficios y cargas entre diversos ámbitos sino entre los propietarios de un único polígono, lo cual pasa por alto que, en último término, la atribución de la cuota de participación que corresponde a cada polígono según su aprovechamiento en el coste de ejecución constituye una determinación del planeamiento general igualmente fundada en el cumplimiento del citado principio.

3. EL ARTÍCULO 97 BIS DE LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Con el antecedente remoto que se corresponde con el Dictamen del Consejo de Estado de 6 de febrero de 1975 (expedientes números 39.484 y 35.802), en el que se sostuvo la admisión de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras con objeto específico no predeterminado legalmente bajo la referencia desde el ordenamiento a las mismas como categoría general, el legislador madrileño da un paso más, respecto del catalán.

Así, de un lado, si bien igualmente remite al planeamiento general el establecimiento de los criterios de imputación de los costes de ejecución de las redes comunes sobre cada uno de los ámbitos o sectores afectados, así lo dispone sujeto al decisivo matiz de que tales criterios sean respetuosos con el principio de equidistribución en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo más atrás destacada, lo que, por lo demás, ciertamente ha de considerarse que se encuentra en la ley catalana aunque sea implícitamente.

De otro lado, habilita para la constitución de una entidad urbanística colaboradora para la gestión y ejecución coordinada de las redes comunes respecto de la que se pronuncia sobre el contenido mínimo de sus estatutos, las singularidades aplicables cuando los ámbitos afectados estuvieran sujetos al sistema de compensación y el régimen de aplicación supletoria de las normas reguladoras de las en-

tidades propias de tales ámbitos, de lo cual se dio cuenta en un detallado análisis en la colaboración anteriormente señalada⁵.

Por lo demás y en línea con la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2016, la propia regulación de este tipo de entidad pone de manifiesto la superación al menos en parte de la compartimentación del desarrollo de los sectores de suelo urbanizable en función de su integración en áreas de reparto independientes por la previsión de redes comunes y la consiguiente necesidad de garantizar la equidistribución entre todos aquellos sectores que, aun perteneciendo a áreas de reparto distintas, se vieran afectados por su implantación.

III. SUPUESTOS REALES SOBRE EL TRATAMIENTO DE LAS REDES COMUNES

1. DESDE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

A. *El caso del Plan Especial de Infraestructuras de Brunete de 20 de mayo de 2019*

La relevancia del Plan Especial de Infraestructuras de Brunete aprobado el 20 de mayo de 2019⁶ en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana de Brunete se justifica por la previsión por este último instrumentos de una serie de infraestructuras cuya definición detallada requería de su formulación al amparo de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 17 de julio de 2001 con la finalidad de establecer un marco normativo que pudiera ordenar el conjunto del proceso de ejecución toda vez que afectaban a un pluralidad de sectores de suelo urbanizable.

En este sentido, el objeto del Plan Especial se correspondió con las siguientes consideraciones:

a) La necesidad de garantizar la ejecución de las infraestructuras de cada sector independiente en coordinación con la ejecución de las infraestructuras esenciales para la totalidad del suelo urbanizable.

b) La garantía de una ejecución coherente del conjunto del suelo urbanizable para el supuesto de que se anticipara el desarrollo de un sector.

c) La asignación de los porcentajes sobre los costes a satisfacer por cada sector conforme a un criterio de proporcionalidad en relación con el aprovechamiento urbanístico respectivo, costes que constituyen una carga de los propietarios que ha de gravar las fincas resultantes de los correspondientes proyectos de equidistribución.

d) El establecimiento de los mecanismos de reacción frente a los posibles incumplimientos de las obligaciones imputables a los sectores afectados y de recuperación de los anticipos que en su caso se hubieran realizado.

e) La regulación igualmente de un marco de corrección de los excesos y defectos de los gastos de urbanización inicialmente asumidos por ciertos sectores por razón de las diferencias existentes entre el coste correspondiente a las redes asignadas y el procedente en razón de la aplicación de su respectiva cuota de participación, diferencias en relación con las cuales se dispuso la consideración del tales excesos y defectos como partida de abono o de cargo para su reflejo en la cuenta de liquidación provisional de los instrumentos reparcclatorios.

A estos efectos por el Plan Especial se definieron las normas particulares para ambos supuestos de exceso y defecto de cargas partiendo del presupuesto del desarrollo no necesariamente simultáneo de los sectores afectados.

En el primer caso, se dispuso que el Ayuntamiento había de certificar el exceso de coste asumido por el sector excedentario y los sectores deficitarios llamados a su compensación en metálico o en aprovechamiento urbanístico.

En el caso de defecto de cargas, las normas previeron que el importe correspondiente había de reflejarse en la cuenta de liquidación para hacerse efectivo con motivo de la aprobación del instrumento reparcelatorio o garantizarse como carga real hasta el momento de su pago al Ayuntamiento para pago a quien resultara acreedor del importe. Igualmente se dispuso la obligación de que el sector deficitario ingresara en el Ayuntamiento la diferencia con carácter previo a la recepción de las obras de urbanización.

f) Desde un planteamiento de carácter técnico, la previsión de una programación temporal y un marco de garantías en relación con la ejecución coordinada de las redes comunes y las propias de cada sector.

g) El documento de las normas urbanísticas del Plan Especial se ocupó también de las implicaciones registrales del proceso de ejecución de las redes comunes relacionadas con la afección de las fincas de resultado de los proyectos de reparcelación al cumplimiento de la obligación de urbaniza.

Igualmente se dispuso que en la cuenta de liquidación de los proyectos de equidistribución se incluyera como coste de obras de urbanización con el rango de carga real preferente el correspondiente a las redes públicas objeto del Plan Especial.

En otro orden, interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Plan Especial en el que fueron cuestionadas, entre otras determinaciones, las reglas en él establecidas en relación con los aludidos excesos y defectos, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó Sentencia desestimatoria de 29 de octubre de 2021 (rec. 908/2019) en la que al respecto dijo lo siguiente:

“19. El tercer motivo de impugnación contenido en la demanda sostiene que las reglas sobre el «reparto de costes entre sectores excedentarios y deficitarios» obliga a financiar durante décadas a los excedentarios en beneficio del Ayuntamiento. Admite la corrección jurídica —con arreglo al artículo 91 LSCM— de que el Consistorio «haga de una especie de Cámara de Compensación entre Sectores». Ello en tanto que según observa «el reparto del PEIN es proporcional a la edificabilidad homogeneizada de cada Sector en relación con la total del suelo urbanizable sectorizado».

Postula en todo caso que «donde quiebran las reglas» (si bien no precisa cuáles) es cuando se obliga al Sector que ejecuta más obra del PEIN a que sólo pueda cobrar el exceso una vez que el Consistorio lo perciba, a su vez, de Sectores deficitarios, circunstancia que en la práctica podría dilatarse durante décadas. Señala que es el Ayuntamiento el que debería soportar el exceso y luego repercutírselo al suelo deficitario por cuanto la fórmula por la que el PEIN se decanta supondría un «claro beneficio» para la Corporación local en tanto que la regla dispuesta implica una carga más sin cobertura normativa contra unos propietarios de suelo urbanizable sectorizado en favor de otros del mismo carácter.

(...).

El régimen que se impugna viene dado por el artículo 16 de las NN.UU. del PEIN (...) en relación con el apartado 4.3 de la Memoria («La distribución de los costes de

ejecución de las infraestructuras incluidas en el Plan Especial de Infraestructuras») y con el apartado 4.4 («Régimen de aplicación por los excesos o defectos de infraestructuras objeto del presente PEIN asumidas por los promotores de las iniciativas»). (...).

21. Al margen de la operativa del sistema que se implementa y de la ausencia de infracción normativa que siquiera se invoque, no está de más traer a colación la explicación que sobre su razón de ser se ofrece en la contestación a la demanda. Así, el artículo 18 LSCM —por remisión del artículo 21 LSCM— obliga a los propietarios de suelo urbanizable sectorizado a llevar a cabo la actividad de ejecución con arreglo al principio de justa distribución de beneficios y cargas, según el sistema de ejecución por el que se desarrolle el Sector de que se trate, es decir, que todos los propietarios de suelo del Sector tendrán un reparto equitativo de beneficios y de cargas. Sobre tal base normativa, los propietarios de los Sectores denominados excedentarios tienen el deber específico de costear los gastos de urbanización siguientes: i) el coste de la ejecución de las obras de urbanización que precisa el Sector en su interior; ii) todas aquellas obras necesarias para asegurar la conexión del Sector con las redes generales de todo tipo: equipamientos, servicios e infraestructuras; y iii) las obras necesarias para reforzar, mejorar o ampliar las redes estructurantes para que puedan ser útiles y seguir funcionando.

De esta forma, lo que haría el PEIN es tratar de compensar para igualar los costes de urbanización de todos los propietarios de Sectores de suelo urbanizable sectorizado y precisamente a quién beneficiaría sería a los propietarios de suelo de los Sectores excedentarios (aquellos cuya ejecución precisa de una mayor obra urbanizadora). Les permite poner en carga el Sector y recuperar su inversión mientras que con la LSCM no podrían recuperar estos gastos. Con ello todos los propietarios de todos los Sectores más las redes están obligados a costear la elaboración de dicho PEIN y la de los oportunos proyectos de obras que éste contenga, así como a costear la ejecución de dichas obras, considerando esos costes como carga urbanizadora vinculada al aprovechamiento patrimonializable correspondiente”.

B. El caso de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid denominada “Madrid Nuevo Norte”⁷.

El modelo de ordenación dispuesto para la actuación urbanística “Madrid Nuevo Norte” quedó articulado mediante la diferenciación de cuatro ámbitos de actuación de desarrollo independiente cada uno de ellos en orden a su respectiva gestión urbanística interna y a la ejecución de las obras de urbanización propias que, no obstante, quedaron igualmente entrelazados por la existencia de dos tipos de redes públicas, las comunes a los cuatro y las compartidas por parte de ellos.

Pues bien, dada la anterior configuración de los ámbitos urbanísticos y de su relación entre sí, también como en el caso del Plan Especial de Infraestructuras de Brunete pero dando un paso más, desde la Memoria de la modificación se abordan dos cuestiones relevantes:

De un lado, la conveniencia de definir un marco de colaboración que definiera posibles fórmulas de coordinación, a cuyo fin planteó, entre otras, la creación de un ente instrumental a modo de entidad urbanística colaboradora que los agrupara o la figura del convenio urbanístico de ejecución a fin de prever la forma de

hacer frente a las cargas de urbanización respecto de ambas clases de redes, en particular la necesaria previsión de las consecuencias debidas a la eventual asunción anticipada por un ámbito de gastos superiores a los que les fueran imputables, la garantía de su reintegro.

En relación con la cuestión de la posible constitución de una entidad urbanística colaboradora cuyo objeto fuera la coordinación de las implicaciones que en la fase de ejecución derivaran de la aludida estructura de redes comunes y compartidas, se planteó, en uno de los recursos contencioso-administrativos que fueron interpuestos contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación, que con ello se vaciaba de contenido las competencias correspondientes a las juntas de compensación de los ámbitos de actuación afectados.

Tal posición, sin embargo, fue desautorizada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de febrero de 2023 (P.O. 462/2020)⁸ toda vez que, al tratar la modificación de la posible constitución de dicha entidad urbanística, se hizo la expresa salvedad de las funciones propias de las juntas de compensación de cada ámbito⁹.

De otro, la definición de los términos para el reparto de las cargas correspondientes a las citadas redes de tal modo que en su distribución por ámbito de actuación quedara debidamente garantizado el cumplimiento del principio de equidistribución.

2. DESDE LA GESTIÓN URBANÍSTICA.

A. *La Comisión Coordinadora del U.Z.P. 1.03 “Ensanche de Vallecas” del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*

Aunque se ignora si con antelación llegó a existir alguna entidad urbanística colaboradora de naturaleza administrativa con funciones de coordinación en relación con la ejecución de infraestructuras que pudieran incidir en una pluralidad de sectores o ámbitos de gestión, la primera de la que se tiene noticia es la denominada Comisión Coordinadora del ámbito U.Z.P. 1.03 “Ensanche de Vallecas” constituida en desarrollo del Plan Parcial del mismo nombre mediante escritura pública otorgada en diciembre de 2000.

La Comisión, cuya aprobación estuvo sujeta a los mismos trámites previstos en el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 para la aprobación de las juntas de compensación, quedó integrada por seis juntas de compensación, una para cada una de las seis unidades de ejecución al efecto delimitadas en el Plan Parcial que estableció su ordenación detallada.

A su vez, conforme a sus Estatutos, la función de coordinación de la Comisión se refería también a las que denominaba “*infraestructuras vertebradoras*” y “*restantes actuaciones que afecten al conjunto del ámbito*”, comprendiendo, entre otras actuaciones, la elaboración y tramitación de los proyectos de obras y de expropiación, la elaboración y aprobación de los pliegos de los concursos para la adjudicación de obras, la supervisión de la fase de ejecución de obras y la labor de coordinación con la actuación de las juntas de compensación.

Por último y en sintonía con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de febrero de 2023 (P.O. 462/2020) al ocuparse de la necesaria salvaguarda de las competencias de las juntas de compensación integradas en una entidad de esta naturaleza, aunque con ciertos matices diferenciales también en el caso de la Comisión Coordinadora del “Ensanche de Vallecas” quedaron garantizadas tales competencias, en este caso bajo la fórmula consistente en establecer una serie de acuerdos sometidos a la previa ratificación de tales entidades.

B. La Entidad Urbanística Colaboradora de Coordinación “Madrid Nuevo Norte” en formación¹⁰

Con base en las determinaciones de planeamiento sucintamente expuestas más atrás en relación con la actuación “Madrid Nuevo Norte”, por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 9 de octubre de 2025 (BOCM de 6 de noviembre de 2025) se aprueba inicialmente y se somete a información pública el proyecto de estatutos de la entidad urbanística de coordinación en ella anunciada.

Así tuvo lugar conforme a su identificación como una de las posibles alternativas consideradas en el planeamiento general para organizar la fase de gestión de un desarrollo urbanístico que exigía, en el marco del sistema de compensación, la participación conjunta de los propietarios de cada uno de los cuatro ámbitos de actuación involucrados, ya fuera por sí mismos según lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, ya constituidos en junta de compensación.

Tomando por lo tanto como base el texto correspondiente al proyecto de estatutos de la entidad de coordinación que fue objeto de información pública y prescindiendo de cuanto se refiere a la regulación de sus relaciones con las entidades propias de los ámbitos que la integran, su régimen de organización, el régimen de imputación de costes o, entre otras cuestiones, las reglas para la ejecución coordinada de las redes comunes y las obras de urbanización de cada ámbito, interesa destacar una específica previsión con trascendencia registral.

En efecto, teniendo en cuenta la razón última que subyace a la necesidad de constitución de la entidad vinculada a la previsión de una estructura de redes comunes, el proyecto de estatutos dirige un mandato a los instrumentos reparcelatorios de cada uno de los ámbitos de actuación a fin de que su respectiva cuenta de liquidación exprese de modo separado el saldo total del conjunto de las cargas de urbanización de cada ámbito y el desglose de los saldos parciales de cada una de las cargas comunes y compartidas.

Así tiene lugar con el propósito último de la constancia registral de la afección según lo previsto en el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, facilitando la posibilidad de su cancelación parcial.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 17 de junio de 2016
- STS de 6 de mayo de 2011
- STS de 2 de marzo de 2011

- STS de 30 de junio de 2009
- STSJ de Cataluña de 23 de mayo de 2024
- SSTSJ de Madrid de 10 de febrero de 2023
- STSJ de Madrid de 29 de octubre de 2021

NOTAS

¹ La notable dimensión a la que pueden llegar los desarrollos urbanísticos se pone de manifiesto en el caso de los sectores que conforman el área del Sureste de la ciudad de Madrid compuesta por los sectores El Cañaveral (5.388.000 m²), Los Ahijones (5.762.000 m²), Los Berrocales (8.300.000 m²), Los Cerros (4.700.000 m²) y Valdecarros (19.280.000 m²) o, ya en suelo urbano, de los cuatro ámbitos de la actuación denominada Madrid Nuevo Norte (3.300.000 m²). Entre otros, son igualmente de una notable extensión los sectores 9 Punctum Millenium en el municipio de Pinto (4.185.953 m²), Arpo en Pozuelo de Alarcón (1.330.000 m²), PAU-2 Nuevo Miramadrid en Paracuellos del Jarama (2.116.799,87 m²), Los Carriles en Alcobendas 2.174.160 m²) y los de uso residencial previstos por el Plan General de Ordenación Urbana de Brunete: Primera Corona (755.863 m²). El Olivar (992.897 m²), Ensanche Norte (730.711 m²), Ensanche Este (845.216 m²), Ensanche Sur (954.326 m²), Ensanche Sureste (327.637 m²), La Pellejera (1.860.038 m²) y Los Rosales (959.567 m²).

² LASO BAEZA, V., *Procesos complejos de gestión urbanística y su acceso al Registro de la Propiedad*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario núm. 752, 2015, págs. 3757-3768.

³ Se trata de la Ley 5/2017, de 28 de marzo de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono

⁴ LANZAS MARTÍN, E., *Tratamiento de las obras de urbanización comunes a varias actuaciones de transformación urbanística: las entidades urbanísticas de coordinación*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 795, 2023, págs. 684 a 700.

A la entidad urbanística colaboradora de coordinación se refieren también los trabajos de FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Urbanismo y reactivación económica. A propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022*, Revista de Urbanismo y edificación, núm. 50, 2023, e IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica de la Comunidad de Madrid*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 359, 2023.

⁵ LANZAS MARTÍN, E., *Tratamiento de las obras de urbanización...*, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 795, 2023, págs. 684 a 700.

⁶ El acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial de Infraestructuras de Brunete de 20 de mayo de 2019 se publicó en el BOCM de 29 de mayo siguiente.

⁷ La aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid “Madrid Nuevo Norte” tuvo lugar por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 2020 publicado en el BOCM de 27 de marzo siguiente.

⁸ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 10 de febrero de 2023 (P.O. 462/2020) desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid denominada “Madrid Nuevo Norte”, pronunciamiento coincidente con el de las Sentencias de igual fecha dictadas en los recursos contencioso-administrativos núm. 437/2020, 438/2020, 440/2020, 461/2020, 464/2020, 465/2020 y 560/2020 interpuestos contra el mismo acuerdo.

⁹ Sobre el supuesto vaciamiento de las competencias de las Juntas de Compensación por efecto de la constitución de una entidad urbanística de coordinación, la Sentencia de 10 de febrero de 2023 (P.O. 462/2020) dice lo siguiente:

“De una detenida lectura de estos pronunciamientos del planificador de la presente MPG se desprende con meridiana claridad que en ningún caso esa futura Entidad Urbanística de Coordinación (EUC) vaya a vaciar necesariamente el contenido de la futura junta de compensación de los ámbitos.

En primer lugar, la constitución de dicho órgano no se prevé como obligatorio pues se razona que depende de la iniciativa de todos los ámbitos o de cualquiera de ellos, con regula-

ción de las futuras adscripciones de aquellos ámbitos que se desarrollen en etapas posteriores. Además, se constituiría conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), actuando, en todo caso, bajo la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid. Ello, sin perjuicio de las funciones propias de las juntas de compensación sobre cada ámbito de actuación.

Efectivamente, el prever, no imponer, un marco de colaboración y la posible constitución de una entidad urbanística de coordinación y gestión de los deberes compartidos entre ámbitos de actuación, obviamente no supone necesariamente vaciar de competencias a las juntas de compensación, que, como se expone en la memoria, se mantienen tal exige la normativa vigente, y esas funciones de dicha entidad ad hoc son además de las propias de aquellas, por lo que no se vulnera el ordenamiento jurídico. Incluso si no se estableciera esa entidad, las obras de urbanización de cada ámbito y las actuaciones singulares se deberán resolver en esos proyectos de urbanización con intervención de administraciones y organismos afectados, pero dichas entidades urbanísticas siguen existiendo pues el propio planificador las prevé al establecer que la ejecución de la ordenación se lleve a cabo por el sistema de compensación, siendo distintas, se reitera, esas funciones de la futura EUC pues se sitúan en las infraestructuras comunes y compartidas entre los ámbitos y todo ello en el ámbito de la gestión”.

¹⁰ La aprobación inicial y sometimiento a información pública del Proyecto de Estatutos de la Entidad Urbanística Colaboradora de Coordinación “Madrid Nuevo Norte” tuvo lugar mediante acuerdo de la Junta de gobierno de la Ciudad de Madrid de 9 de octubre de 2025 (BOCM de 6 de noviembre de 2025), estando pendiente de aprobación definitiva a la fecha de redacción de esta colaboración.

