

Id Cendoj: 28079330012008101460

Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 1

Nº de Recurso: 519/2006

Nº de Resolución: 1870/2008

Procedimiento:

Ponente: JOSE FELIX MARTIN CORREDERA

Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN x
- x INFRACCIONES URBANÍSTICAS x
- x NORMAS SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO x

Resumen:

Inactividad de la Administración Autonómica en orden a la disolución de una Entidad Urbanística.

PO 519/06

T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

MADRID

SENTENCIA: 01870/2008

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 519/2006

ORDINARIO

SENTENCIA NUMERO 1870

PRESIDENTE

Don Alfredo Roldán Herrero.

MAGISTRADOS

Doña Clara Martínez de Careaga y García.

Doña Francisca Rosas Carrión.

Doña María Jesús Vegas Torres.

Don José Félix Martín Corredera.

En la Villa de Madrid, a veinte de Noviembre de 2.008

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por el Presidente y Magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el número 519/2008 y seguido por el procedimiento ORDINARIO contra la inactividad de la Administración Autonómica en orden a la disolución de la Entidad Urbanística de Conservación "**Eurovillas**".

Son partes en dicho recurso: como recurrente la ASOCIACION EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NUEVO BAZTAN Y VILLAR DEL OLMO, representada por la procuradora doña Sonia Posac Ribera y dirigida por letrado.

Como demandados: la Comunidad Autónoma de Madrid, representada y dirigida por la letrada de sus Servicios Jurídicos y la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación **Eurovillas**, representada por el procurador don Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla y dirigida por letrado.

Ha sido ponente el magistrado don José Félix Martín Corredera, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito al efecto, en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando los actos impugnados en el presente recurso.

SEGUNDO. Dado traslado a los demandados para contestar a la demanda, lo hicieron por medio de sendos escritos, en los que alegan cuántos hechos y fundamentos de Derecho consideran aplicables, terminando con la súplica a la Sala que dicte sentencia desestimatoria y que se confirme, como ajustado a derecho, el acto impugnado.

TERCERO. Mediante auto se acordó el recibimiento del recurso a prueba, llevándose a la practica las pruebas propuestas por las partes declaradas pertinentes, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública se confirió traslado a las partes por término de quince días para la formulación de conclusiones y, tras la presentación de los oportunos escritos, se señaló para votación y fallo el día 20 de noviembre de 2008, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La ASOCIACION EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NUEVO BAZTAN Y VILLAR DEL OLMO interpone recurso contencioso administrativo contra la inactividad de la Administración Autonómica en orden a la disolución de la Entidad Urbanística de Conservación "**Eurovillas**" con la pretensión de que dicte sentencia por la que se reconozcan las irregularidades en la gestión de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación de **Eurovillas** y se condene a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a cumplir con lo establecido legal y estatutariamente ordenando la disolución de la citada Entidad Urbanística Colaboradora, condenando asimismo a la demandada Entidad de Conservación Urbanística de **Eurovillas** a proceder a su disolución en los términos legal estatutariamente establecidos.

Alega la recurrente que desde la constitución de la entidad de Conservación **Eurovillas** ha venido incumpliendo sus obligaciones tanto de conservación y mantenimiento de la urbanización, singularmente en lo referente a los sistemas de bombeo de aguas residuales, como de funcionamiento interno de la entidad, relativas éstas a la celebración de asambleas, falta de colaboración con las administraciones y gestión económica y financiera. Por ello, considera que de acuerdo con lo dispuesto en los arts 37 y 40 de la Entidad procede que se disponga su disolución que ha sido solicitada por los Ayuntamientos de Nuevo Baztan y Villar del Olmo de acuerdo con el informe jurídico emitido al efecto por la Subdirectora de Normativa y Régimen Jurídico de la Comunidad de Madrid, de 3 de noviembre de 2005, por concurrir los supuestos recogidos en los arts. 37 y 40 de los Estatutos de la Entidad.

En los fundamentos jurídicos de la demanda, en apoyo de la pretensión ejercitada, se apela a la aplicación de lo establecido en los arts. 37 y 40 de los Estatutos de la Entidad y se transcriben los particulares de la exposición de motivos de la Ley de esta Jurisdicción en lo referente al mecanismo legal

previsto contra la inactividad de la administración.

Los demandados se oponen a la demanda y solicitan la desestimación del recurso. La letrada de la Comunidad ratifica lo expresado en el informe de la Subdirectora de Normativa y Régimen Jurídico de la Comunidad de Madrid, de 20 de mayo de 2005, señalando que el propio Director General de Urbanismo propuso la elevación de dicho informe a la Comisión de Urbanismo para que adoptara el acuerdo correspondiente, aunque no fue aceptado llevarlo al orden del día de la Comisión. Por su parte, por el letrado de la Entidad de Conservación se alega que existe defecto legal en el suplico de la demanda, acentuando que la recurrente no solicita la nulidad de ningún acto impugnado, contraviniendo el *art. 31 de la LJCA* ; igualmente, como resistencia de admisibilidad, se esgrime la falta de agotamiento de la vía administrativa al no haber recurrido los acuerdos ante la Consejería competente. Por lo demás, en orden al fondo, se recusa que el supuesto no se trata de un expediente de inactividad sino de silencio administrativo y que las deficiencias y defectos denunciados no la son imputables. Finalmente, con apoyo en el dictamen emitido que aporta, considera que no es posible acordar la sanción de la disolución de la entidad, por no estar prevista en norma con rango de ley formal.

SEGUNDO. Por lo pronto ha de aclararse el evidente equívoco en que incurre la actora al acogerse al recurso contra la inactividad de la Administración. Sucede que los supuestos de inactividad están acotados en el *artículo 29 de la LJCA* a los casos en que la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas. Por lo tanto, la inactividad residenciable en el *artículo 29 de la ley jurisdiccional* es la inactividad de carácter material por falta de ejercicio de una actividad prestacional, no pudiendo otorgarse tal carácter a la inactividad de carácter formal, que se deriva de la falta de resolución de un expediente, confundándose así la figura del silencio con la de la inactividad de la Administración.

Y es evidente que lo que aquí se recurre es la falta de resolución administrativa de la petición dirigida a la Comunidad Autónoma para que disolviera la Entidad de Conservación.

Por otra parte, aunque admitamos, para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva, que la recurrente lo que realmente impugna es la desestimación presunta de su petición de disolución de la entidad, igualmente tenemos que llamar la atención, con carácter previo, sobre la pretensión (primera) relativa a que se reconozcan las irregularidades en la gestión de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación de **Eurovillas**. Con todos los respetos debidos al letrado redactor de la demanda, no hay que olvidar que en el proceso contencioso administrativo las pretensiones han de ser referidas al objeto litigioso, sin que sea posible extenderla a actos distintos de los inicialmente delimitados. Aunque el presente proceso haya sido iniciado directamente por demanda, habrá de recordarse que el escrito de interposición tiene efecto consuntivo respecto del acto objeto de debate, de modo que la demanda no puede referirse actuaciones diferentes, apartándose del acto objeto del escrito de interposición del recurso, como si se tratase de una demanda de un proceso civil, que es lo que precisamente hace la parte recurrente y solo con una gran flexibilidad puede ser reconocida su demanda como de un proceso contencioso administrativo. Con todo, desde una interpretación asaz flexible del derecho a la tutela judicial, podemos examinar el recurso como un supuesto de desestimación presunta de la solicitud de disolución de la Entidad Urbanística, sin necesidad de conferir trámite de subsanación de la demanda, aunque también es verdad que en su escrito de conclusiones, la asociación demandante ni siquiera se preocupa de desvirtuar los motivos de admisibilidad opuestos de contrario.

TERCERO. Si se trata de la impugnación de la denegación por silencio de la solicitud de disolución, en contra de lo alegado por el letrado de la codemandada, el acto presunto habría agotado la vía administrativa. Y ello porque de conformidad con lo establecido en el *art. 53 de la Ley de Gobierno de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de 1983, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid* en relación con el *Decreto 69/1983, de 30 de junio* , sobre distribución de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid, el acto presunto hubiese puesto fin a la vía administrativa.

Dicho lo anterior, la tesis actora puede ser enunciada con bastante sencillez: ante el incumplimiento de las obligaciones de la entidad la Administración actuante tiene que acordar la disolución, al así disponerlo el *art. 37* de sus estatutos. El texto del *art. 37.2* es el siguiente: el incumplimiento por la entidad de sus obligaciones habilitará a la Administración actuante a adoptar las medidas disciplinarias correspondientes, incluida la disolución de la entidad.

Ahora bien, este precepto estatutario presenta perfiles poco nítidos e incluso pudiera no ser acorde con el principio de legalidad, al referirse a la disolución como una de las sanciones disciplinarias (léase,

sancionadoras), ante el eventual incumplimiento de las obligaciones. El incumplimiento de las normas urbanísticas, en sentido, laxo, constituye una infracción urbanística (vid. *art.225 del TRLS75 y 51.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística*), pero en sentido estricto las infracciones han de estar tipificadas (vid. *art. 201 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, LSM*) y respetar el principio de legalidad formal (*art. 25.1 de la Constitución*), por lo que, en una primera aproximación, sería completamente insatisfactorio, aun como hipótesis de trabajo, sin entrar en el examen de los hechos, la tipificación de una infracción con referencia exclusiva a los Estatutos de la Entidad de Conservación, salvo que entendiéramos que se está en un supuesto de relaciones de sujeción especial, con la consiguiente relajación del principio de legalidad que ello comportaría. Ocurre también que el *art. 30 del Reglamento de Gestión Urbanística dispone en su número 1* que la disolución de las Entidades urbanísticas colaboradoras se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante y en el número 2 añade que no procederá la aprobación de la disolución de la Entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes".

Al propio tiempo, no cabría un pronunciamiento como el que solicita la actora sin haberse seguido un procedimiento sancionador con todas las garantías, pues el ejercicio de la potestad sancionadora requiere siempre de un procedimiento legal o reglamentariamente establecido, sin que en ningún caso pueda imponerse una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento (vid *art. 134 de la Ley de Procedimiento Común y 233 de la LSM*). Y aquí, por no haber procedimiento, no existe ni siquiera acto de incoación ni trámite de alegaciones para garantizar la defensa, ni ningún trámite del que pudiera intuirse siquiera lejanamente que estamos en presencia de un procedimiento sancionador urbanístico.

En determinados casos, por ejemplo cuando se denuncian infracciones urbanísticas y no se sigue la tramitación de expediente alguno, el control de la actividad de la Administración que han de ejercer los órganos de la jurisdicción contencioso- administrativa se puede traducir en el pronunciamiento positivo sobre la procedencia de incoar un expediente administrativo cuando el Tribunal aprecie que la parte legitimada al efecto ha puesto de relieve determinadas circunstancias que exigen una respuesta de fondo, en un sentido o en otro, por parte del órgano administrativo competente.

Pero el caso examinado es mucho más complejo: primero, porque la demandante no acierta a formular claramente más que una pretensión directa de disolución de la Entidad de Conservación, lo cual no puede ser aceptado ante la ausencia de la tramitación del procedimiento debido y, segundo, porque procede de la propia Administración Autonómica, a través del informe de la Subdirectora de Normativa y Régimen Jurídico de la Comunidad de Madrid, de 20 de mayo de 2005, la proposición de disolución de la Entidad, que es acogida por sendos acuerdos de los Ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo Baztán, ambos de 18 de octubre de 2008.

En fin, llegados a este punto tenemos que detenernos porque los términos del debate no dan para más y si los extravasamos incurriríamos en incongruencia, máxime la postura de la Comunidad Autónoma que a través de su letrada mantiene la procedencia de acordar la disolución de la Entidad Urbanística, a fin de que por la Administración Autonómica se dicte la resolución que estime pertinente y que ponga fin al procedimiento instruido.

CUARTO. No se aprecian circunstancias que justifiquen la imposición de costas a ninguna de las partes (*art. 139 de la Ley 29/98, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*).

En atención a lo expuesto,

FALLAMOS

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACION EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NUEVO BAZTAN Y VILLAR DEL OLMO, contra la desestimación presunta de las solicitudes de disolución de la Entidad Urbanística de Conservación "**Eurovillas**", a fin de que por la Administración Autonómica se dicte la resolución correspondiente, sin hacer expresa imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer Recurso de Casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de 10 días, contados desde el siguiente al de la notificación esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos y firmamos.