

José María

Catedrático de Derecho Administrativo
Abogado

Dictamen emitido a petición de los
Ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo
Baztán sobre la situación de la EUC Eurovillas

Madrid, diciembre de 2020

S U M A R I O

ANTECEDENTES.....	3
CONSULTA	7
DICTAMEN.....	7
I) Concreción del problema de base: el vacío de poder y la ausencia de previsión en los Estatutos de la EUC	7
II) Los problemas derivados de la interinidad: el conflicto de intereses de los miembros del actual Consejo Rector	9
III) Facultad de intervención de la Administración actuante conforme al principio de tutela.....	11
IV) El caso particular de Eurovillas, la existencia de dos administraciones actuantes y la distinción entre tutela ordinaria y facultades disciplinarias	14
V) Alternativas viables: la aplicación analógica de las reglas aplicables bien a los órganos administrativos, bien a las corporaciones municipales.....	17
VI) Consulta a la Comisión Jurídica Asesora: motivo de especial trascendencia o repercusión	22
CONCLUSIONES	26

Por los Ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo Baztán se requiere mi opinión en Derecho sobre las cuestiones que se exponen en la consulta, para cuya resolución es necesario tener en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES

Primero.- En la actualidad los nombramientos de todos los miembros del Consejo Rector de la Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas (“EUC” o “Eurovillas”) han sido anulados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

Segundo.- Por Orden nº1363/2018 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se estima el recurso de alzada interpuesto por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Villar del Olmo contra la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria de la Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas de 6 de julio de 2018 y, en consecuencia, se declara la nulidad de la convocatoria y consecuentemente quedan sin efecto los acuerdos en ella adoptados. ¹

¹ En dicha Asamblea General se adoptaron los siguientes acuerdos:

- 1.- Presentación de la Memoria del ejercicio 2017. Aprobación de la liquidación y estado de cuentas a 31 de diciembre de 2017 y fijación del presupuesto para el ejercicio de 2018.
- 2.- Nombramiento de auditor de cuentas perteneciente al ROAC o quien le sustituya, según el artículo 12,a) de los estatutos.
- 3.- Nombramiento de las personas necesarias para cubrir las vacantes del Consejo Rector, tanto por renovación como de sustitución, según el art. 18 y concordantes de los estatutos.
- 4.- Designación de dos interventores para la aprobación del acta, según el artículo 16.2 de los Estatutos.

En concreto, por lo que se refiere al punto tercero, se nombraron como miembros del Consejo Rector a: **1. D. José Ignacio, 2. Dª Dolores, 3. D. Pedro José, 4. D. Alfredo Rodríguez y 5. Dª María Luisa.** Nombramientos que han quedado sin efecto por la Orden de la Consejería

Tercero.- Posteriormente, por Orden nº1277/2019 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se estima el recurso de alzada interpuesto por D. José Luis Caballero y 16 vecinos más contra los acuerdos adoptados el 6 de abril de 2019 en la Asamblea General Ordinaria de la E.U.C. Eurovillas.²

Cuarto.- En estas circunstancias, el Ayuntamiento de Villar del Olmo solicitó el 8 de julio de 2019 a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en su condición de administración actuante, que adoptase las medidas oportunas para solventar la situación de inoperatividad de la Entidad derivada de la anulación de todos los miembros del Consejo de Administración.

Más concretamente se solicitó a la Administración actuante, en virtud de lo dispuesto en el art. 37 de los Estatutos de la Entidad – que le otorga plenas facultades para establecer las medidas disciplinarias correspondientes,

posteriormente confirmada en sus efectos por Auto nº98/2019 de 15 de febrero de 2019 que desestima la solicitud de medida cautelar solicitada por la Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas.

² En dicha Asamblea se acuerda:

1. A. La aprobación de la liquidación del presupuesto del ejercicio de 2017 y situación a 31 de diciembre de 2017. B. La fijación del presupuesto para el ejercicio 2018. C. El nombramiento de los auditores. D. El nombramiento, como consejeros, de D. José Ignacio, D^a Dolores, D. Pedro José, D. Alfredo y D^a María Luisa. E. La designación de dos interventores para la aprobación del acta.
2. A. La aprobación de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2018 y situación a 31.12. 2018. B. La fijación del presupuesto para el ejercicio 2019.
3. Aprobación del nombramiento de Auditores.
4. Nombramiento del Presidente y los miembros necesarios para cubrir los cesantes del Consejo Rector quedando elegidos la candidatura, denominada, “actual consejo”, compuesta por: **D. Rafael, D. Paulino, D^a M^a Angeles, D^a Montserrat y D^a María del.**
5. Designación de dos interventores para la aprobación del acta.

incluida la disolución de la Entidad, en caso del incumplimiento de las obligaciones derivadas de los Estatutos, de la legislación urbanística y demás disposiciones generales de aplicación – el nombramiento de un administrador (figura prevista en el art. 27 de los Estatutos).

Sexto.- Mediante escrito firmado el 19 de julio de 2019, la Secretaría General Técnica responde a dicha solicitud en los siguientes términos:

“En relación con su escrito de fecha 8 de julio de 2019, por el que se solicita que por esta Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio “se nombre un administrador interino, por el tiempo que resulte necesario, con facultades de administración ordinaria, incluidas la de emisión de certificaciones de impago para instar a la Administración a la exacción mediante providencias de apremio y la de convocatoria de nuevas elecciones, con un mandato que expirará cuando tomen posesión los nuevos miembros del Consejo Rector”, les comunicamos lo siguiente:

- Mediante Orden 452/2016, de 8 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, se delegó en los Ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo el ejercicio de competencias atribuidas a esta Consejería como Administración actuante, entre otras, la representación en el Consejo Rector de dicha Entidad.

- Conforme dispone el artículo 5.1.c) de los Estatutos, corresponde a los Ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo, en sus respectivos ámbitos territoriales, la utilización de la vía de apremio para el cobro de las cantidades adeudadas por cualquiera de los miembros de la Entidad de Conservación.

- De la Asamblea forma parte un representante de cada uno de los Ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo, según el artículo 11 de los Estatutos.

- En el artículo 37 de los Estatutos se refleja que la Entidad de Conservación será directamente responsable, frente a la Administración actuante, del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos, así

como de la propia Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y del Reglamento de Gestión Urbanística.

Este mismo artículo dispone que 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.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta la Orden 452/2016, de 8 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, teniendo tanto ese ayuntamiento como el ayuntamiento de Nuevo Baztán delegado el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas esta Consejería como Administración actuante, **corresponde a esas dos administraciones el nombramiento del administrador a la que atribuir las facultades de administración que consideren oportunas.**”

Séptimo.- Con posterioridad, el 12 de marzo de 2020, se dicta la sentencia nº186/2020 del TSJ de Madrid que confirma la sentencia de instancia por la que se estimaba demanda interpuesta por José Luis Caballero contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto contra los acuerdos de la Asamblea General ordinaria de la Entidad Urbanística de Conservación de Eurovillas celebrada el 28 de mayo de 2016 y la Orden 336/2017 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Octavo.- Unos meses después, el 10 de julio de 2020 se dicta la sentencia nº371/2020 que confirman la Orden nº1363/2018 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

Noveno.- El 26 de octubre de 2020, el Sr. Rafel G solicita, según este, en calidad de Presidente de la Entidad Urbanística de Conservación (pese a que su nombramiento ha sido anulado) una reunión con los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán para tratar el modo de convocar una nueva asamblea para el nombramiento de los miembros del Consejo Rector.

Teniendo en cuenta los citados antecedentes, se formula la siguiente

CONSULTA

Si, en las circunstancias descritas en los antecedentes, los municipios se encuentran facultados para convocar una nueva asamblea para el nombramiento del Consejo Rector y la conveniencia de formular previamente una consulta a la Comisión Jurídica Asesora a tal respecto o si, por el contrario, puede nombrarse directamente un administrador conforme se da a entender en el acuerdo de la Secretaría General Técnica de la Comunidad de Madrid.

Aceptando los términos de la consulta paso a emitir el siguiente

DICTAMEN

I) Concreción del problema de base: el vacío de poder y la ausencia de previsión en los Estatutos de la EUC

El problema de base viene dado porque la facultad para convocar la asamblea de la Entidad Urbanística está reservada, según los estatutos, al Presidente, el Consejo Rector o aquellos propietarios que representen un 15% de los mismo y un 15% de coeficiente de participación. Artículo 11.2 de los Estatutos:

2. También podrá reunirse con carácter extraordinario cuando lo acuerde su Presidente, el Consejo Rector o lo soliciten el 15% de propietarios de la urbanización que representen al menos el 15% del coeficiente de participación. En este supuesto se ha de convocar la Asamblea en los quince días siguientes a la solicitud y celebrarse antes de otros quince días.

El nombramiento del Presidente ha sido anulado por la Orden nº1277/2019 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y lo mismo sucede con su sustituto el Vicepresidente, cuyo cargo también se encuentra anulado, sin que los Estatutos prevean más posibilidades de sustitución (véase el art. 26 de los Estatutos).

Por su parte, tampoco existe la posibilidad de que a través de su presencia en el Consejo Rector los municipios convoquen la Asamblea, en nombre del Consejo Rector, pues si bien los municipios forman parte del citado Consejo Rector no tienen capacidad de voto, véase el artículo 17.1 de los Estatutos:

El Consejo Rector estará compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Secretario y seis Vocales, así como la representación de la Administración que tendrá voz pero no voto en las decisiones que adopte el Consejo.

Asimismo, para la correcta formación del Consejo es necesario al menos la mitad de los miembros y, en este caso, no se cumpliría dicho quorum con la única asistencia de los municipios, que según el art. 20.4 de los Estatutos:

El Consejo quedará válidamente constituido cuando concurren a la reunión, al menos, la mitad de sus miembros.

Por tanto, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase la sentencia de 18 de diciembre de 2017 (Rec. 319/2017) el mismo no estaría debidamente constituido.

En conclusión, nos encontramos ante una situación evidente de bloqueo de los órganos de la Entidad.

II) Los problemas derivados de la interinidad: el conflicto de intereses de los miembros del actual Consejo Rector

En principio, podría considerarse hipotéticamente que, aunque los nombramientos de los órganos de la Entidad han sido anulados, los actuales miembros podrían gestionar interinamente la misma y convocar la siguiente asamblea pese a su situación en “precario”.

No obstante, es importante poner de relieve que dichos nombramientos han sido precisamente anulados por las irregularidades cometidas en el procedimiento de elección. Véase la sentencia nº186/2020 del TSJ de Madrid (Rec. 331/2019) respecto de este vicio concreto como elemento determinante de la anulación de los nombramientos adoptados en la asamblea de 2016:

En el supuesto de autos dos son las cuestiones fundamentales que deben ser objeto de análisis previamente a la aplicación de la citada teoría de la nulidad de los actos. Tal y como se refería en la demanda y se alude en la Sentencia de instancia, resulta trascendente establecer si constituye un elemento imprescindible de la actuación asamblearia la fijación de un censo previo a su celebración. Al respecto, el silencio de los Estatutos nos lleva a la cuestión central de la discusión mantenida en la instancia cual es si cabe la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio. Son correctas

las apreciaciones de la Sentencia de instancia en relación con las consideraciones jurisprudenciales al respecto como lo es que se destaque el contenido expreso de la STS del 04 de febrero de 2014 (cas. 2324/2011) pero dicha doctrina está exclusivamente formulada en relación con procesos electorales lo que no es el caso. Se debería dar un salto de apreciación interpretativa para poder determinar que la supletoriedad normativa trasciende a aquellos supuestos en los que las decisiones asamblearias de entidades de naturaleza administrativa (art. 26.1 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto) se hayan sometidas a trámites de votación lo que no es la razón de la Ley electoral que se pretendía imponer normativamente. La cuestión se solventa en la Sentencia de instancia sobre la base de la prioridad de la transparencia del proceso y en aplicación de los principios “generales que deben regir cualquier actuación administrativa, entre ellos la publicidad y la motivación de las resoluciones, y la transparencia en la tramitación de los procedimientos”. La infracción que se alude no es la relativa al procedimiento de votación tal y como se quiere hacer ver a través del recurso de apelación. Aquella se deduce sobre las bases lógicas del derecho al sufragio y a quien efectivamente lo está ejerciendo lo que, a la postre, viene a determinar la validez del voto y, con ello, del recuento lo que, finalmente, configurará la posibilidad del efectivo ejercicio de defensa en relación con la impugnación de los acuerdos adoptados que es de lo que se ha privado al recurrente y lo que determina la nulidad del acuerdo pues se trata de un vicio que genera indefensión material ya que impregna la total de la actividad asamblearia e impide su correcta impugnación por tal razón. Señala la Entidad apelante que el sistema informático que se emplea genera un listado con todas las propiedades que han intervenido, si bien éste no se hace público ni se difunde, sino que simplemente se introduce en la urna que queda sellada, lo que permite cualquier revisión posterior. La cuestión es que todo proceso de votación exige un censo y la comprobación del derecho de sufragio y dicha comprobación debe estar al alcance de aquellos que forman parte de la asamblea. Dicho censo ha de ser público de forma que se permita el acceso al mismo a los miembros de la Entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 13 de la Ley 19/2013 y el resultado de la votación se ha de consignar en el acta definitiva a fin de poder comprobar que el resultado de las votaciones (art. 16.1 de los Estatutos) se compadece con el derecho de sufragio máxime cuando, como se reconoce, se actúa frecuentemente a través de representaciones de titularidades cuya posible transmisión debe quedar fuera de cuestión.

Por este motivo, ante el evidente conflicto de intereses en que puede incurrir el actual Consejo rector, particularmente, si opta por su re-elección y

la necesidad de asegurar un proceso con todas las garantías, resulta imprescindible que sean las administraciones actuantes quienes guíen dicho proceso.

III) Facultad de intervención de la Administración actuante conforme al principio de tutela

El Consejo Rector es una pieza imprescindible de la Entidad Urbanística y, de hecho, constituye conforme a los propios estatutos un elemento esencial de la escritura de constitución. Véase el art. 9.2 de los Estatutos que determina los elementos esenciales para la constitución e inscripción de la Entidad Urbanística:

“En la escritura de constitución deberá constar:

- a) Estatutos de la Entidad.
- b) Relación de propietarios.
- c) Relación de las fincas de las que son titulares.
- d) Personas que hayan sido designadas para ocupar los cargos del órgano rector.
- e) Acuerdo de constitución.

La situación en la que nos encontramos es análoga a la que se produce con carácter previo a la constitución de la Entidad Urbanística, con la salvedad de que en este caso la entidad ya se encuentra inscrita en el registro de entidades y ha habido serias irregularidades en las asambleas previas. En particular, por lo que se refiere al censo de propietarios (que constituye también un requisito esencial, art. 9.2.) de los Estatutos).

Por tanto, en la medida en que la Entidad está obligada a cumplir con sus propios Estatutos (art. 1.3 de los Estatutos y 137.2 LSCM) y con la legislación

urbanística y carece de los órganos imprescindibles, nos encontramos ante una situación de ilegalidad que debe ser solventada por la Administración actuante.

El art. 137 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid establece que las entidades urbanísticas de conservación tienen la naturaleza de entidades de derecho público y se rigen por sus estatutos en la marco de la ley:

1. Las entidades urbanísticas de conservación son entidades de Derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines.

2. Se rigen por sus estatutos en el marco de la presente Ley y sus normas reglamentarias y adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el registro administrativo correspondiente de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

El artículo 5,f) de los Estatutos de la EUC dispone que la Administración actuante tiene cuantas atribuciones resulten de la legislación urbanística y autonómica, mientras que el art. 26 del Reglamento de Gestión Urbanística dispone que las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante.

El Tribunal Supremo no se ha pronunciado con precisión sobre la relación jurídica que vincula a la Entidad Urbanística con la Administración tratando siempre la cuestión de manera tangencial. En su STS de 7 de noviembre de 2006 (Rec. 4006/2003) el Tribunal confirma la sentencia de instancia que

denomina la relación como una de tutela si bien no de jerarquía. En relación con la naturaleza jurídica de las Entidades, la sentencia de instancia señala:

«Con carácter general las Entidades Colaboradoras se tienen su base legal y legitiman su constitución, sin perjuicio de que pueda preverse en el instrumento de planeamiento concreto, en la Ley y Reglamento de Gestión Urbanística (RCL 1979, 319) , considerándose que tienen carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante, poseen personalidad jurídica propia, y colaboran con la Administración en el ejercicio de funciones genuinamente administrativas, cuando así actúan vienen sometidas al Derecho Administrativo. La Administración urbanística respecto de las entidades Urbanísticas Colaboradoras, y claro está respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación, ejerce funciones de tutela y no de jerarquía. Este doble aspecto de función pública que consiste el urbanismo y de gestión privada que se manifiesta en esta colaboración, que a veces incluso se impone obligatoriamente, comporta, como resulta lógico, además de un desdoblamiento funcional, pues estas Entidades actúan en régimen de derecho público y privado, un doble sistema de control, uno interno, propio y común de cualquier organización en el que se citan personas con intereses particulares y privados, y otro externo cuando lo que se trata de controlar es que la ejecución se adapta y respeta los intereses públicos. Lo que conlleva que se articule un sistema de impugnación de carácter interno y externo. Mas claro está, se hace necesario en cada caso diferenciar y delimitar cada acto que se produce en el seno del desarrollo de la concreta actuación, para definir su naturaleza y la impugnación que resulte procedente».

En su sentencia de 14 de diciembre de 1989 (RJ 1989\9125) el Tribunal Supremo especificó que las decisiones de la Entidad relacionados con la formación de la voluntad de sus órganos colegiados se sujetaban precisamente al control de dicha Administración tutora y, por tanto, en el ámbito contencioso-administrativo en los siguientes términos:

Si conforme a los artículos 24, 25, 26 y 67 del Reglamento de Gestión, las Entidades Urbanísticas de Conservación tienen carácter administrativo y

dependen en este orden de la Administración Urbanística actuante, siendo obligatoria la constitución de una Entidad de dicha naturaleza siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de Ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales, forzoso es declarar el acierto de la sentencia apelada al reconocer la competencia de esta jurisdicción para el conocimiento de los acuerdos dictados por los órganos de gobierno de la Entidad apelante, relativos a cuestiones administrativas, entendiéndose por tales tanto las de gestión urbanística como las derivadas de la formación de la voluntad de sus órganos colegiados, indispensables para la validez de sus acuerdos, por cuanto **la decisión del Consejo Rector y de la Asamblea General de la Comunidad de suspender el derecho de voto de unos determinados comuneros e impedir su participación en la adopción de una serie de acuerdos relativos a la censura de la gestión y aprobación de un ejercicio económico así como a la renovación del propio Consejo Rector puede repercutir de forma directa en los resultados que se tomen y en la actuación de la Entidad de conservación en orden a la materia urbanística, como ha reconocido implícitamente el propio Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada, que en ningún momento cuestionó su competencia al conocer en vía de recurso de los acuerdos impugnados, por lo que sin desconocer la naturaleza privada que en algunos aspectos puedan tener dichas Entidades, no ofrece duda que cuando realizan actividades de colaboración y participación en funciones públicas, les es plenamente aplicable el Derecho administrativo.**

De lo anterior se colige que existe un deber de la Administración de vigilar el correcto funcionamiento de la Entidad Urbanística y de adoptar las medidas correspondientes para que cualesquiera infracciones sean restablecidas.

IV) El caso particular de Eurovillas, la existencia de dos administraciones actuantes y la distinción entre tutela ordinaria y facultades disciplinarias

El caso de Eurovillas presenta una complejidad especial porque existen dos administraciones actuantes, por un lado, la Comunidad Autónoma de Madrid y, por otro las administraciones municipales (Villar del Olmo y Nuevo Baztán).

El motivo radica en que la Administración actuante en origen – la Comunidad de Madrid – delegó algunas de sus competencias, pero no todas, en los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán. En concreto, la Comunidad de Madrid se reservó las competencias en materia disciplinaria y de resolución de recursos de alzada, delegando el resto en los municipios.

En efecto, por Orden 452/2016, de 8 de julio, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se delega en los ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo el ejercicio de las competencias atribuidas en su condición de administración actuante a la Comunidad de Madrid en la Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas.

En concreto, en su Disposición Segunda se acuerda “delegar en los Ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo todas aquellas competencias que puedan corresponder a esta Consejería, como Administración actuante, excepto la resolución de recursos de alzada y las previstas en el artículo 37 de los Estatutos de la Entidad Urbanística Colaboradora”.

Por tanto, se delegan en los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán todas aquellas competencias de la Administración actuante salvo las que se refieren a la responsabilidad de la Entidad frente a la Comunidad de Madrid

y, entre ellas, la de adoptar medidas disciplinarias, conforme al tenor literal del art. 37 de los Estatutos de la Entidad que disponen:

Art. 37.º.- Responsabilidad de la Entidad ante la Administración actuante

1. La Entidad de Conservación será directamente responsable, frente a la Administración actuante, del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los presentes Estatutos, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reglamento de Gestión Urbanística y demás disposiciones legales de general aplicación.

2. 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.

En conclusión, la Comunidad de Madrid es la única Administración que tiene, conforme a lo dispuesto en el art. 37 de los Estatutos de la Entidad, plenas facultades para establecer las medidas disciplinarias correspondientes, incluida la disolución de la Entidad, en caso del incumplimiento de las obligaciones derivadas de los Estatutos, de la legislación urbanística y demás disposiciones generales de aplicación.

Por tanto, a los efectos de determinar las medidas que los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán pueden adoptar es fundamental trazar una distinción evidente entre aquellas medidas de restablecimiento de la legalidad dirigidas al correcto nombramiento de los miembros del Consejo Rector y aquellas que podrían considerarse de naturaleza disciplinaria o sancionadora.

Bajo nuestro punto de vista dotar a la Entidad Urbanística de un nuevo consejo rector constituye una medida que lo que persigue es restablecer la

legalidad y asegurarse de que la Entidad cumple con los requisitos mínimos que hicieron, en su momento, posible su constitución e inscripción.

Como veremos a continuación, la arrogación a los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán como administración actuante de la capacidad de sustituir al presidente o al consejo rector, no tiene un carácter punitivo, sino que simplemente es un mecanismo imprescindible para lograr el restablecimiento de la legalidad conculcada y que la Entidad Urbanística disponga de un Consejo Rector con todos sus miembros debidamente elegidos.

V) Alternativas viables: la aplicación analógica de las reglas aplicables bien a los órganos administrativos, bien a las corporaciones municipales

Como hemos visto, los Estatutos de la EUC no contiene ninguna regla en previsión de esta situación de interinidad. Del mismo modo, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y el Reglamento de Gestión Urbanística guardan silencio respecto de un supuesto tan atípico como este.

Como hemos dicho, las reglas de la sana lógica dictan que la Administración actuante debe velar porque la Entidad Urbanística cumpla con la legalidad y con sus estatutos, siendo una obligación evidente, la de contar con un Consejo Rector debidamente nombrado.

Es decir, existe una relación de tutela evidente entre la entidad urbanística y la Administración urbanística actuante que, en este caso, son los

municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán, salvo en lo que se refiere a las facultades de resolución de recursos y medidas disciplinarias (sancionadoras).

Dado el carácter marcadamente local de las entidades urbanísticas y en ausencia de una norma expresa, el vacío debe ser interpretado, a mi juicio, bien por remisión a las reglas previstas para los órganos administrativos en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, bien por remisión a la legislación local para el supuesto de cese de los miembros de una administración local.

- 1.- La sustitución del presidente por los vocales del Consejo que aún continúan en vigor: es decir, los elegidos por los municipios

El art. 19.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público al que se podría acudir por analogía establece que, en casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden.

El art. 17 de los estatutos dispone que los municipios forman parte del Consejo Rector en los siguientes términos:

El Consejo Rector está compuesto por un Presidente, un Vicepresidente, un Tesorero, un Secretario y seis Vocales, así como la representación de la Administración que tendrá voz pero no voto en las decisiones que adopte el Consejo.

En tal caso, los municipios como miembros del Consejo Rector podrían convocar en sustitución del presidente la asamblea de la Entidad Urbanística para una votación de cargos.

Sin embargo, la citada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público señala que esta norma no es de aplicación a los órganos colegiados previstos en el art. 15.2 de la misma Ley, esto es, aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas. Por tanto, en la medida en que existen distintos intereses representados en el Consejo Rector – al menos los de los propietarios vs. la Administración actuante – existe una duda razonable sobre la aplicación de este precepto que justifica la necesidad de un informe al respecto de la Comisión Jurídica Asesora.

2.- Creación de una comisión gestora o asunción directa de la gestión ordinaria

El art. 45 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid dispone que será necesaria la constitución de comisiones o gestoras o la designación de vocales gestores, entre otros supuestos, cuando, ante la imposibilidad de sustituir a las concejales de conformidad con la legislación electoral, el número de hecho de los miembros de la corporación llegase a ser inferior a los dos tercios del número legal. He dicho supuesto la constitución de la comisión gestora se rige por lo dispuesto en la legislación electoral general.

Por su parte, el artículo 182 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) dispone que en el caso de que resulte

imposible conformar una comisión gestora, la Diputación Provincial, o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la gestión ordinaria de la Entidad Local, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada:

En el caso de que el número de hecho de miembros elegidos en la correspondiente convocatoria electoral llegase a ser inferior a la mitad del número legal de miembros de la corporación, se constituirá una comisión gestora integrada por todos los miembros de la corporación que continúen y los ciudadanos que hubiesen sido designados para cubrir las vacantes, conforme a lo previsto en el párrafo anterior. Cuando resulte imposible conformar la comisión gestora, la Diputación Provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la gestión ordinaria de la Entidad Local, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada.

Por tanto, alternativamente, existe la posibilidad de que la Administración actuante nombrase una comisión gestora o asumiese directamente la gestión con la finalidad de convocar una asamblea para la elección de los nuevos miembros y gestionar, mientras tanto, la Entidad Urbanística.

No obstante, en la medida en que no estamos ante una entidad local en el sentido escrito que marca el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local y que los mecanismos de elección de la misma no podrían ser los previstos en la LBRL, resulta pertinente formular una consulta a la Comisión Jurídica Asesora para que se pronuncie sobre la pertinencia de este mecanismo alternativo para resolver la controversia.

3.- La posibilidad de nombramiento de un administrador como gestor de la Entidad Urbanística

En último lugar, se plantea la posibilidad de nombrar un administrador, figura prevista expresamente en los Estatutos, que gestionaría la Entidad Urbanística y sería el encargado de convocar una asamblea para la elección de un nuevo consejo rector.

Esta alternativa, aunque formalmente avalada por la Comunidad de Madrid en el informe de la Secretaría General Técnica presenta algunas dificultades y dudas jurídicas que procedemos a analizar.

En primer lugar, el administrador, en cuanto profesional del sector, debe ser remunerado con cargo a los presupuestos de la Entidad lo que supone adoptar una medida con un impacto mayor en la autonomía de la Entidad, que la atribución a los representantes del municipio de la capacidad de convocar la asamblea o la constitución de una comisión gestora por funcionarios de los municipios.

En segundo lugar, el nombramiento de un administrador precisamente por el motivo anterior requeriría del correspondiente procedimiento de licitación para asegurar que existe imparcialidad en la elección para limitar a lo mínimo el gasto económico a la Entidad que tiene el deber de soportar por imposición de la Administración. Ello conlleva problemas jurídicos respecto de la naturaleza jurídica de dicho contrato y de tiempos al requerirse de un plazo razonable de tiempo para llevar a cabo el proceso de elección.

Asimismo, la carta de la Secretaría General Técnica de la Comunidad de Madrid se limita a reconocer que los municipios disponen de dicha competencia, reconociendo implícitamente, que no tiene carácter sancionador o disciplinario pero no contiene un verdadero análisis sobre la utilidad y pertinencia de la medida.

VI) Consulta a la Comisión Jurídica Asesora: motivo de especial trascendencia o repercusión

Como es bien sabido, las consultas a la Comisión Jurídica Asesora se dividen en dos categorías: las preceptivas y las facultativas.

El presente caso no encaja dentro de ninguna de las consultas preceptivas establecidas en la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, nos encontramos, por tanto, ante una consulta facultativa de las previstas en el artículo 5.4 de la citada norma que dispone que “sin perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión.”

No tenemos constancia de que exista una doctrina establecida por la Comisión Jurídica Asesora respecto de que debe entenderse por especial trascendencia o repercusión. No obstante, en los 9 dictámenes en que se resolvieron consultas facultativas – conforme al tesoro de la Comisión Jurídica Asesora – obra siempre un informe previo en el que la Administración justifica la necesidad de dar respuesta a la solicitud planteada.

En el presente caso, nos encontramos ante la que fuera en su momento la mayor urbanización de Europa. La Entidad Urbanística de Conservación encargada de la conservación de la misma está siendo gestionada en precario desde hace ya más de 2 años por una junta cuyos cargos han sido anulados en diversas ocasiones por los Tribunales por los vicios acaecidos en las asambleas realizadas para su elección. Lo que genera una duda razonable sobre la imparcialidad y conveniencia de que sean precisamente dichas personas quienes organicen una nueva asamblea.

En este sentido, la pregunta que se plantea y que presenta especial trascendencia es si la Administración actuante – en este caso – los Ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo Baztán pueden intervenir la Entidad Urbanística de Conservación a los solos efectos de convocar una asamblea que cumpla todas las garantías procedimentales para la elección de los cargos de la Junta de la Entidad.

La cuestión presenta una evidente complejidad puesto que lo que se discute es la intervención de la Administración (si bien de manera temporal y limitada) en el funcionamiento de un ente con funciones públicas, pero de base eminentemente privada, sin que los estatutos de la Entidad arrojen una respuesta clara.

Como hemos visto, la Entidad Urbanística es conforme a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid una entidad de derecho público y despliega sus efectos en el ámbito público.

Dicha entidad está infringiendo el ordenamiento jurídico al carecer de un consejo rector válidamente nombrado lo que tiene efectos no solo ad intra sino también ad extra.

Un ejemplo paradigmático de ello es el de gestión de los impagos de las cuotas por parte de los vecinos y solicitar a los municipios de Villar del Olmo y Nuevo Baztán, que incoen los correspondientes procedimientos de apremio. Véase la sentencia nº206/2016 del TSJ de Madrid (Rec. Ap. 1642/2015):

Dicho lo anterior entendemos que la decisión del Juzgador de instancia no yerra en lo fundamental dado que, conforme a los criterios que hemos expresados, la Entidad goza del privilegio de acudir a cualquiera de las dos vías expresadas para el cobro de las deudas de sus miembros sin que las opciones que en cada caso pueda realizar determine la exclusividad o imposibilidad respecto o contra la otra. **Ahora bien la actuación del Ayuntamiento, liquidación por vía de apremio de los gastos adeudados,** solo puede ser exigida en tanto en cuanto la deuda lo sea por conceptos que incidan en la gestión urbanística y **tiene razón el Consistorio cuando aduce que la liquidación remitida adolece de defectos sustanciales que hacen imposible determinar el origen de la deuda pero tanta razón tiene en el rechazo como defectuosa** debe entenderse la devolución habida cuenta su posición de garante frente a la ejecución de funciones públicas por parte de la Entidad. Desde este punto de vista, aplicación del derecho administrativo, entra en juego el artículo 71.1 de la Ley 30/92 pues si el título adolece de defectos subsanables, como es el caso, debería haber requerido a la Entidad para que, en un plazo de diez días, subsanara las faltas o acompañase los documentos preceptivos que acreditaran el origen de la deuda, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose sin más trámite, con los efectos previstos en el artículo 42.1, pues se ha de presumir, en principio, que la acción requerida lo es en virtud de las prescripciones recogidas en los artículos 24.2 , 70.1 y 181.2 del Reglamento de Gestión y el rechazo debe estar expresamente motivado tras el examen de la documentación que se aportase

En la actualidad los municipios de Villar del Olmo y Nueva Baztán están recibiendo comunicaciones firmadas por el presidente de la Entidad

Urbanística, su secretario y su tesorera cuya obligación es dudosa al no representar, en puridad, las personas que firman dichos escritos a la Entidad Urbanística, pues lo hacen en virtud de cargos cuyo nombramiento ha sido declarado nulo y que, por tanto, presentan deficiencias ab initio suficientes para que sean impugnados los destinatarios por motivos obvios.

En estas circunstancias, ante el vacío normativo existente, y la necesidad de alcanzar una respuesta que permita solventar la situación de ilegalidad acaecida, parece del todo pertinente formular una consulta a la Comisión Jurídica Asesora, máxime cuando (i) las alternativas deben realizarse mediante una interpretación de conjunto de la normativa dada la ausencia de respuesta clara y taxativa en los Estatutos y (ii) no parece razonable a priori asumir que el Consejo, cuyos nombramientos han sido anulados por vicios procedimentales, pueda convocar una nueva Asamblea de manera imparcial, cuando existe una más que demostrada litigiosidad en torno a las deficiencias reiteradas en la tramitación de los procesos de votación.

En cualquier caso, es conveniente poner de relieve que la consulta a la Comisión Jurídica Asesora no puede ser formulada directamente por los municipios afectados, sino que, al tratarse de una consulta facultativa, es necesario que sea el Consejo de Gobierno o la Presidencia quien la plantee pues son los únicos órganos autorizados para ello, art. 5.4 in fine.

Por tanto, es necesario que los municipios emitan los correspondientes informes elevando la solicitud al Consejo de Gobierno para que éste, a su vez, traslade la consulta a la Comisión Jurídica Asesora.

CONCLUSIONES

Primera.- La Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas se encuentra en una situación de manifiesta ilegalidad dado que no cuenta con los órganos de administración que exigen sus Estatutos y la legislación del suelo de la comunidad de Madrid, al haber sido anulado el nombramiento de todos sus miembros.

Segunda.- Los Estatutos de la Entidad Urbanística no contienen un procedimiento específico para solventar esta situación.

Tercera.- Esta situación de ilegalidad no sólo tiene efectos ad intra sino también ad extra ya que afecta a los actos dictados por la Entidad durante esta situación por miembros cuyos cargos han sido cesados.

Cuarta.- En la medida en que nos encontramos ante una entidad de derecho público que se encuentra sometida a una relación de jerarquía frente a la administración actuante (Ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo Baztán), la situación podría solventarse bien entendiendo que dichos municipios pueden sustituir al presidente de la Entidad Urbanística a los efectos de convocar una asamblea (ex art. 15.2 LRJSP), bien entendiendo que dichas corporaciones están facultadas para nombrar una comisión gestora a tal fin (ex art. 45 LBRL en relación con el 182 LOREG).

Quinta.- No obstante, ante la complejidad y particularidad, resulta pertinente formular una consulta a la Comisión Jurídico Asesora para que aclare

las competencias de dichos municipios a los efectos de convocar la necesaria asamblea por la que se elijan los miembros del Consejo Rector de la Entidad.

Esta es mi opinión que, como siempre, someto a cualquier otra mejor fundada en derecho y que firmo a fecha de la firma electrónica.