

**Juzgado de lo Contencioso-  
Administrativo nº 18 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45020020

NIG: 28.079.00.3-2014/0016268

**Procedimiento Ordinario 358/2014 F**

**Demandante/s:** INVERSIONES ZULOAGA SL

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE PARLA



(01) 30765967977

**Dña. RITA ASENSIO SEVILLANO, Letrada de la Admón. de Justicia del  
Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid**

**DOY FE:** Que en el **Procedimiento Ordinario 358/2014** se ha dictado resolución del siguiente tenor literal:

**SENTENCIA Nº 311/2016**

En Madrid, a trece de septiembre de dos mil dieciséis.

El Ilmo. Sr. D. José María Abad Licerias, Magistrado-Juez titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 18 de Madrid ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 358/2014 y seguido por los trámites del procedimiento ordinario, en el que se impugna el Decreto 2014002002, de 2 de abril de 2014, dictado por el Concejal Delegado de Actividades, Nuevas Tecnologías y Desarrollo Empresarial del Ayuntamiento de Parla, por el que se declara no ajustada a la normativa vigente la solicitud presentada por la empresa ahora demandante para la actividad de edificio comercial en la calle Domingo Malagón, número 5, y para la actividad de mercado en la calle Pinto, número 19 (expediente número 000006/2014-ADNACT), ordenando el archivo del mismo, con prescripción de las acciones del interesado.

Son partes en dicho recurso como **demandante** la entidad mercantil ZULOAGA, SL y como **demandado** el AYUNTAMIENTO DE PARLA.

La cuantía del recuso quedó fijada en indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha de 17 de julio de 2014 se presentó por la Procuradora D<sup>a</sup>. [redacted] escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo y posterior demanda contra el Decreto 2014002002, de 2 de abril de 2014, dictado por el Concejal Delegado de Actividades, Nuevas Tecnologías y Desarrollo Empresarial del Ayuntamiento de Parla, por el que se declara no ajustada a la normativa vigente la solicitud presentada por la empresa ahora demandante para la actividad de edificio comercial en la calle Domingo Malagón, número 5, y para la actividad de mercado en la calle Pinto, número 19 (expediente número 000006/2014-ADNACT), ordenando el archivo del mismo, con prescripción de las acciones del interesado.



Madrid

**SEGUNDO.-** Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla de 22 de septiembre de 2011 se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas de un concurso público para adjudicar la constitución de un derecho de superficie durante 40 años en las parcelas públicas situadas en las calles Pinto número 19 y Domingo Malagón número 5 de la localidad de Parla. Dicho concurso público fue adjudicado a la empresa ahora demandante, mediante Decreto municipal de 15 de marzo de 2012, formalizándose la correspondiente escritura pública el día 11 de octubre de 2012.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Como cuestión previa, la Administración demandada alegó la concurrencia en el presente proceso de una causa de inadmisibilidad del mismo consistente en la falta de aportación por la empresa demandante del acuerdo social que autorice la interposición del presente recurso, contraviniéndose así lo dispuesto en el artículo 45.2.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Por ello, ante ese defecto procedimental se solicitó la inadmisión de este recurso de conformidad con lo previsto en el artículo 69.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, y con base en la jurisprudencia dictada a ese respecto.

Ante esta alegación hay que indicar que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de diciembre de 2009, declara que *"el artículo 45.2 de la Ley de la Jurisdicción debe interpretarse en el sentido de que, tratándose de recursos interpuestos por entidades mercantiles, sólo resultan exigibles los requisitos previstos en las letras a) y c) del mismo. Tratándose de recursos contencioso-administrativos interpuestos por entidades mercantiles, los únicos documentos que han de acompañar al escrito de interposición del recurso, conforme a lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley de la Jurisdicción, son:*

*a) "El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso (...)", letra a) del referido artículo 45.2.*

*b) "La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran (...)", letra c) del mencionado artículo 45.2.*

*No cabe exigir en estos supuestos el documento mencionado en la letra d) del artículo 45.2 de la Ley de la Jurisdicción. La exigencia prevista en el artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción opera sólo respecto a aquellas instituciones o corporaciones que por ministerio de la ley o por prescripción estatutaria están obligadas a recabar el acuerdo favorable de determinados órganos para ejercitar válidamente las acciones que les competen (por ejemplo, Asociaciones, Colegios profesionales, etc...), pero en ningún caso es requisito aplicable al ejercicio de acciones por las personas jurídicas y, menos las de naturaleza mercantil".*

Tomando como base esta Sentencia, puede admitirse la documentación aportada por la entidad recurrente en su escrito de interposición. La admisión de la documentación indicada también puede tener apoyo en la aplicación del principio pro accione. En efecto, el principio pro actione implica facilitar el acceso a la jurisdicción y a la tramitación de cualquier tipo de proceso erradicando la aplicación de criterios rigoristas, formalistas o de carácter desproporcionado que impidan a un órgano judicial conocer de cualquier pretensión

presentada ante el mismo. Con base en este postulado fundamental, el Tribunal Constitucional exige que se aplique un estricto criterio y sentido de la proporcionalidad a la hora de pretender restringir el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, impidiendo admitir y conocer cualquier asunto planteado ante cualquier. Por esa razón, el Tribunal Constitucional impone que cualquier derecho o interés legítimo obtenga tutela efectiva de los Jueces y Tribunales. Esta doctrina jurisprudencial se encuentra recogida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 175/2001, de 26 de julio; 71/1991, de 8 de abril; 210/1992, de 30 de noviembre; 321/1993, de 8 de noviembre; 48/1998, de 2 de marzo; 35/1999, de 22 de marzo; 311/2000, de 18 de diciembre; y 251/2007, de 17 de diciembre.

La interpretación que el Tribunal Constitucional hace del principio pro actione puede resumirse en la doctrina recogida en la Sentencia 26/2008, de 11 de febrero, en donde, asumiendo como propia la jurisprudencia dictada con anterioridad por el Alto Tribunal a la hora de analizar el alcance de este postulado constitucional, su Fundamento Jurídico 5º define su alcance al afirmar:

*“El principio pro actione se concreta en el derecho a ser parte en un proceso para poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas. Un derecho que, no solo puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución, sino también por aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas normas preservan y los intereses que se sacrifican, de forma que la negación de la concurrencia del presupuesto o requisito en cuestión sea arbitraria o irrazonable (...).*

*En otras palabras, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión o de no pronunciamiento sobre el fondo ha de verificarse de forma especialmente intensa, dado que rige en estos casos del principio pro actione, principio de obligada observancia para los Jueces y Tribunales, que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida, quedando aquellos compelidos a interpretar las normas procesales, no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, con interdicción de aquellas decisiones que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia del cierre del proceso.*

Siguiendo con este razonamiento, el acceso a la jurisdicción y la correspondiente tramitación y terminación de un proceso contencioso-administrativo no debe estar condicionado ni impedido por interpretaciones rigoristas o basadas en un formalismo excesivo o desproporcionado cuando se pone en relación con el derecho a la tutela judicial

efectiva, en perjuicio de los ciudadanos y en beneficio de la Administración. Son significativas, en este sentido, las afirmaciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2007, de 2 de julio, cuando indica:

*“Como consecuencia de la mayor intensidad con la que, en estos casos, se proyecta dicho principio cuando se trata del acceso a la jurisdicción, los cánones de control de constitucionalidad se amplían, frente a los supuestos en los que se ha obtenido una primera respuesta judicial (STC 256/2006, de 11 de septiembre), lo que impide aquellas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos legales caracterizadas por el rigorismo, el formalismo excesivo, o la desproporción entre los fines que preservan y la consecuencia del cierre del proceso que conllevan, con eliminación u obstaculización injustificada del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la pretensión a él sometida (entre otras muchas, STC 63/2006, de 27 de febrero)”.*

Por lo tanto, procede rechazar la primera causa de inadmisibilidad alegada por las partes demandada y codemandadas.

**SEGUNDO.-** Se ha indicado que constituye el objeto de este proceso la impugnación del Decreto 2014002002, de 2 de abril de 2014, dictado por el Concejal Delegado de Actividades, Nuevas Tecnologías y Desarrollo Empresarial del Ayuntamiento de Parla, por el que se declara no ajustada a la normativa vigente la solicitud presentada por la empresa ahora demandante para la actividad de edificio comercial en la calle Domingo Malagón, número 5, y para la actividad de mercado en la calle Pinto, número 19 (expediente número 000006/2014-ADNACT), ordenando el archivo del mismo, con prescripción de las acciones del interesado. La delimitación del objeto de este proceso es necesaria, dadas las alegaciones planteadas por la compañía actora respecto a otras actuaciones municipales. Así, deben quedar al margen de este proceso el enjuiciamiento de otras cuestiones mencionadas por la parte demandante como son la el Acuerdo municipal de 8 de mayo de 2014, que denegó la licencia de obras para la construcción de un edificio municipal en la calle Malagón número 5; así como los diferentes pagos y abonos realizados por la compañía actora como consecuencia del contrato público firmado con el Ayuntamiento de Parla el día 11 de octubre de 2012. Esas actuaciones del Ayuntamiento de Parla serán susceptibles de impugnación en otro proceso, sin que la decisión que se adopte en la presente causa tenga efectos de cosa juzgada en aquellos.

Centrándonos en el presente proceso, se constata que el día 27 de diciembre de 2013, la empresa ahora demandante presentó ante el Registro General del Ayuntamiento de Parla una solicitud para obtener una licencia de actividad de mercado (en la calle Domingo Malagón, número 5) y una licencia de actividad de edificio comercial (en la calle Pinto número 19). Mediante escrito de 29 de enero de 2014, el Ayuntamiento de Parla requirió a la empresa ahora demandante para que en el plazo de 10 días subsanara una serie de deficiencias documentales percibidas en su solicitud inicial, con la advertencia que de no hacerlo en tiempo y forma se procedería al archivo de las actuaciones y a tener a aquella como desistida en su petición. La parte actora no cumplió en tiempo y forma ese requerimiento, por lo que el Ayuntamiento de Parla dictó el Decreto municipal ahora impugnado que ordenó el archivo de las actuaciones.

**TERCERO.-** La principal alegación planteada por la parte actora en su escrito de demanda es la existencia de una desviación de poder en la actuación municipal, dirigida a obtener una serie de ingresos con una presunta finalidad de enriquecimiento injusto.

Con relación a la desviación de poder, el Tribunal Supremo viene declarando que *"el vicio de desviación de poder consagrado a nivel constitucional en el art. 106.1, en relación con el art. 83.1 CE. y definido en el art. 83 Ley Jurisdiccional, como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos a los previstos en el Ordenamiento Jurídico, supone la existencia de un acto administrativo ajustado en sus requisitos extrínsecos a la legalidad, y que, no obstante, está afectado de invalidez por contravenir en su motivación interna, el sentido teleológico de la actividad administrativa, que ha de orientarse siempre a la promoción del interés público y a ineludibles principios de moralidad"* (Sentencia de 1 de octubre de 1994, entre otras). Precisa además, la jurisprudencia del mismo Tribunal, que *"para poder ser apreciado es preciso que quien lo invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde y los pruebe, no siendo suficiente basarlo en meras presunciones o conjeturas sobre ocultas intenciones"* (Sentencias de 6 de marzo de 1992, 25 de febrero, 10 de marzo y 12 de mayo de 1993 y 24 de octubre de 1994).

Tomando como referencia la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2005, las notas caracterizadoras de la desviación de poder son las siguientes:

*"a) El ejercicio de potestades administrativas abarca subjetivamente toda la diversidad de órganos de la Administración Pública, en la extensión que confiere la ley a este concepto (art. 1.2 LJ).*

*b) La actividad administrativa tanto puede consistir en un hacer activo como en la deliberada pasividad cuando concurre en el órgano administrativo competente una obligación específica de actuación positiva (SSTS. 5ª, 5-10-83 y 3-2-84).*

*c) Aunque el terreno más apropiado para su prolífico desarrollo es el de la llamada actividad discrecional de la Administración, no existe obstáculo que impida, apriorísticamente, su aplicación a la actividad reglada, pues "si el vicio de desviación de poder es más difícil aislarlo en el uso de las potestades o facultades regladas, no lo es menos que nada se opone a la eventual coexistencia de vicios -infracción del ordenamiento jurídico o ilegalidad genérica en los elementos reglados del acto- producido precisamente para encubrir una desviación del fin público específico asignado por la norma (...)" (STS. 5ª, 8-11-78).*

*d) La desviación de poder puede concurrir con otros vicios de nulidad del acto, pues si la doctrina jurisprudencial ha tendido a adoptar la posición "que sostiene que las infracciones legales tienen un trato preferente y deben resolverse en primer término para restablecer por el cauce del recurso jurisdiccional al derecho vulnerado" (STS. 5ª, 10-11-83), lo cierto es que "la existencia de otras infracciones en el acto administrativo no excluye, antes bien posibilita y es medio para lograrla, la desviación de poder" (STS. 5ª, 30-11-81).*

*e) En cuanto a la prueba de los hechos que definen la desviación de poder, "siendo generalmente grave la dificultad de una prueba directa, resulta perfectamente viable acudir a las presunciones, que exigen unos datos completamente acreditados -artículo 1249 del Código Civil- de los que con un enlace preciso y directo según las reglas del criterio*



Administración  
de Justicia

humano -artículo 1253 CC- deriva en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma" (STS. 4ª, 10-10-87).

f) La prueba de los hechos que forma el soporte de la desviación de poder, corresponde a quien ejercita la pretensión de reconocimiento del defecto invalidatorio del acto; sin olvidar que, como señala la STS 4ª de 23 de junio de 1987, la regla general deducida del artículo 1214 del Código Civil "puede intensificarse o alterarse, según los casos, aplicando el criterio de la facilidad, en virtud del principio de la buena fe en su vertiente procesal: hay datos de hechos fáciles de probar para una de las partes que sin embargo pueden resultar de difícil acreditamiento para la otra" (FD. 4º).

g) Finalmente, es necesaria la constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita reflejada en la disfunción entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, a cuyo tenor "es difícil, en no pocas ocasiones, determinar el vicio de "desviación de poder" (aunque) ello no debe significar obstáculo para afrontar en cada caso concreto el análisis de las sentencias en las que se precise la existencia de dicho vicio" STS. 3ª, 4ª, de 28-4-92. Y esta disfunción es igualmente apreciable tanto si el órgano administrativo persigue con su actuación un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, como si la finalidad que pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habilitante, por estimable que sea aquella" (STS. 5ª, 24-5-86 y STS. 3ª 11-10-93)".

En el supuesto enjuiciado en estos autos, a la petición planteada por la parte actora el día 27 de diciembre de 2012, de obtención de una licencia de actividad, respondió el Ayuntamiento de Parla mediante la Resolución de 29 de enero de 2014, en la que se le requirió para que en el plazo de diez días aportase una serie de documentos con objeto de subsanar su solicitud. Esa respuesta municipal se subsume en las previsiones recogidas en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, pese a haber sido notificada de esos extremos, la compañía recurrente no aportó ninguno de los documentos solicitados y, lo que es más importante, no formuló alegación alguna respecto a la posible innecesariedad de entregar algunos de aquellos, tal y como se recoge ahora en el escrito de demanda. Dicho de otra manera, resulta llamativo que ante el requerimiento municipal recibido, la compañía demandante no sólo no lo haya cumplimentado en tiempo y forma, sino que no haya presentado ningún escrito de oposición o de otro tipo en el sentido expresado ahora en la demanda. La parte actora no ofrece motivo alguno de las razones que le hubieran impedido haber alegado al Ayuntamiento de Parla que la totalidad o una parte de los documentos exigidos ya constaban en poder del mismo o no era necesaria su presentación. Se constata así una omisión o inactividad de la empresa actora al requerimiento municipal que pretende ser ahora suplido a través de las manifestaciones vertidas en el escrito de demanda de una manera extemporánea. En otras palabras, las alegaciones ahora realizadas en el escrito de demanda deberían haber sido hechas al Ayuntamiento de Parla, una vez recibido el requerimiento municipal de 29 de enero de 2014. Al no haberlo hecho en tiempo y forma, la Administración demandada adoptó la medida prevista en el propio artículo 71.1 de la Ley 30/1992. Esa respuesta municipal no puede considerarse como propia de una desviación de poder. Hay que insistir que sólo es objeto de este proceso la impugnación del Decreto municipal 2014002002, de 2 de abril de 2014 y del contenido del mismo no se aprecia la desviación de poder alegada por la parte actora. Cuestión distinta son



Madrid

otras posibles actuaciones municipales emanadas del propio concurso público adjudicado a la empresa recurrente que, como ya se indicó, son ajenas a este proceso.

En consecuencia, procede desestimar el presente recurso.

**CUARTO.-** En materia de costas, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, dada la naturaleza jurídica de la cuestión enjuiciada, no procede hacer especial imposición de las mismas.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general aplicación,

### FALLO

**QUE DEBO DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil ZULOAGA, SL, contra el Decreto 2014002002, de 2 de abril de 2014, dictado por el Concejal Delegado de Actividades, Nuevas Tecnologías y Desarrollo Empresarial del Ayuntamiento de Parla, por el que se declara no ajustada a la normativa vigente la solicitud presentada por la empresa ahora demandante para la actividad de edificio comercial en la calle Domingo Malagón, número 5, y para la actividad de mercado en la calle Pinto, número 19 (expediente número 000006/2014-ADNACT), ordenando el archivo del mismo, con prescripción de las acciones del interesado, por ser conforme a derecho. Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndolas saber que contra la misma cabe recurso de apelación en dos efectos que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado dentro del plazo de quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará por testimonio a los autos de su razón definitivamente juzgando lo pronuncio, mando y firmo.

### EL MAGISTRADO

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.

Y para que conste y para su remisión a la administración der ~~ndada~~, expido el presente testimonio que firmo .

En Madrid, a 12 de diciembre de 2016.

**LA LETRADA DE LA ADMÓN. DE JUSTICIA**