



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 13 de abril y registro de entrada en Diputación el día 17 del mismo mes, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un informe jurídico en relación con el escrito presentado en el Ayuntamiento por unos particulares, en el que instan a éste a declarar la nulidad de un acuerdo adoptado en el año 2006 por una Entidad Urbanística de Conservación registrada en la localidad.

Con dicha finalidad, se nos remiten sendas copias del escrito presentado en el Ayuntamiento por los referidos particulares acompañado de la Sentencia dictada a su instancia por la Audiencia Provincial de Toledo, con fecha..., así como, de la contestación dada al susodicho escrito por la Presidencia de la aludida Entidad, cuyo traslado el Ayuntamiento había efectuado con anterioridad a ésta. Además de los documentos referidos, y otros de menor relevancia para el objeto de nuestro informe, el Ayuntamiento nos remite también una copia de los Estatutos de la propia Entidad de Conservación.

Pues bien, con tales antecedentes y a la vista de la información proporcionada por los diversos documentos remitidos junto con el escrito de petición de informe, una vez leído y analizado el contenido de los mismos y tras consultar, asimismo, la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Hay que empezar diciendo que jurídicamente es imposible recurrir al mecanismo propuesto por los autores del escrito objeto del presente informe, para la anulación de los acuerdos adoptados por la referida Entidad Urbanística, pues, resulta obvio que la pretendida nulidad no lo es de un acto administrativo en sentido estricto, sino de acuerdos adoptados por una Entidad que, pese a su reconocido carácter jurídico-administrativo y su indudable dependencia de la Administración urbanística actuante en



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



cada caso, no tienen naturaleza administrativa en cuanto tal, salvo que, en ejercicio de sus facultades de fiscalización y tutela, se vea obligada a intervenir la aludida Administración, en cuyo caso sus actos sí que podrán ser revisados a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de la de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante).

Ahora bien, a pesar del evidente error que en la selección de la norma aplicable al caso cometen, a nuestro juicio, los autores del escrito presentado en el Ayuntamiento, en su condición de miembros de la aludida Entidad Urbanística de Conservación, instando a aquél para que declare la nulidad del acuerdo adoptado por ésta con fecha 3 de diciembre de 2006, por afectar al sistema de pago de sus cuotas, y considerar, por ello, que es ejercitable por parte del Ayuntamiento la acción revisora de nulidad prevista en el artículo 102 de la LRJPAC, no nos cabe la menor duda de que el Ayuntamiento debe tramitarlo y resolver sobre el fondo de la cuestión en él planteada. Y ello, en virtud del principio antiformalista que inspira nuestro procedimiento administrativo en general, un ejemplo del cual lo encontramos reflejado en el artículo 110.2¹ de la LRJPAC, en la medida en que, a tenor del mismo y según la interpretación jurisprudencial al uso², las reclamaciones o recursos tienen la naturaleza que verdaderamente corresponda a su contenido y condiciones, sin que se deba hacer depender la misma del mayor o menor acierto que los interesados tengan en su calificación.

Por otra parte, y al objeto de centrar más claramente el contenido de nuestra respuesta en el punto siguiente, cabe rechazar ya de entrada la única alegación formulada por el Presidente de la aludida Entidad de Conservación en su escrito de contestación al suscrito inicialmente por los recurrentes, en el sentido de que *“Tendría que haberse solicitado la nulidad del acuerdo tomado por el Consejo Rector y no por la Asamblea General, que es la consecuencia y el origen de dicho acuerdo”* –según cita

¹ **Artículo 110. Interposición del recurso.**

.....
2. *El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.*

² A este respecto, pueden consultarse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 30/06/1981 (RJ 1981/2808), 19/09/1984 (RJ 1984/6223) y 14/10/1986 (RJ 1986/6543).



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



textual-, apoyada en el argumento de que el acuerdo cuya anulación se pide no se toma por la Asamblea, cuya actividad se limita a aprobar el presupuesto de la citada Entidad, sino por el Consejo Rector que es quien habría acordado el incremento de las cuotas impugnadas. Y ello, porque, como luego comentaremos, el contenido del acuerdo impugnado supone de facto una modificación implícita del artículo 9, letra A), de los Estatutos de la Entidad, y, según el artículo 17 de los precitados Estatutos, corresponde a la Asamblea General de la Entidad: *“D) La modificación de los Estatutos de la Comunidad, sin perjuicio de su aprobación ulterior por los organismos urbanísticos competentes”*.

SEGUNDO

Los autores del escrito que ha motivado la petición de Informe, tras desestimar la jurisdicción civil, en primera y segunda instancia, la demanda planteada en su día contra el acuerdo de la Entidad Urbanística de Conservación de la que forman parte, dictado con fecha 3 de diciembre de 2006, y en el que se acordaba modificar el sistema de pago de las cuotas correspondientes a las parcelas de su propiedad, basándose para ello en la falta de competencia objetiva de la referida jurisdicción, piden ahora al Ayuntamiento que proceda a tramitar la nulidad del citado acuerdo por entender, en lo que ahora importa, que resulta aplicable al mismo el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1, letra e), de la LRJPAC.

Pues bien, vaya por delante que, con independencia de lo dicho en el punto anterior sobre el evidente error jurídico que los recurrentes cometen al proponer al Ayuntamiento la utilización del procedimiento regulado en el artículo 102 de la LRJPAC, como vía de revisión del acuerdo impugnado, lo procedente, a nuestro juicio, sería que el Ayuntamiento, acogándose al principio antiformalista que hemos invocado, entrara en el fondo del asunto y, una vez analizadas las circunstancias concurrentes en el caso, decidiera sobre su anulación o ratificación a la vista de la mayor o menor gravedad de los hechos denunciados.

Con dicha finalidad, cabe empezar recordando que las Entidades Urbanísticas de Conservación, que son especies comprendidas dentro del género de las Entidades Urbanísticas de Colaboración, fueron reconocidas como tal por el Real Decreto



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



3278/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU, en adelante), apareciendo en el mundo del derecho como instrumentos de participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística de aquellas urbanizaciones impulsadas por los propios particulares, así como, de colaboración con la Administración en el ejercicio de funciones genuinamente administrativas. De ahí, su carácter jurídico-administrativo y el necesario sometimiento de sus actos y acuerdos al control o escrutinio externo de la Administración urbanística a la que, en cada caso, corresponda su tutela.

En dicho contexto legal, los recurrentes, sintiéndose perjudicados por el acuerdo de la Asamblea General de la entidad urbanística que modificó el sistema de pago de las cuotas correspondientes a las parcelas de su propiedad, y tras el infructuoso resultado de la demanda planteada contra dicho acuerdo ante la jurisdicción civil, pretenden ahora que el Ayuntamiento declare su nulidad ejercitando el procedimiento de revisión previsto en el artículo 102 de la LRJPAC. Esgrimiendo, básicamente, como motivos de su impugnación, en primer lugar, que en el momento de la adopción del acuerdo no estaba presente ningún representante del Ayuntamiento y, en segundo lugar, que la Asamblea modificó los Estatutos sin tener derecho o facultad para ello.

Respecto del concreto procedimiento de revisión del acuerdo propuesto por los recurrentes al Ayuntamiento, ya hemos manifestado con anterioridad nuestra opinión, apoyada en el hecho de que no siendo la citada Entidad una Administración pública, aunque sí se acerque al modelo de las Corporaciones públicas, nunca los actos y acuerdos adoptados por sus diferentes órganos de gobierno podrán ser calificados como actos administrativos y, por tanto, tampoco estarán sometidos, en bloque, al procedimiento administrativo común.

La misma opinión negativa nos merece, por irrelevante, el motivo esgrimido de ausencia del representante del Ayuntamiento de la Asamblea en la que se adoptó el acuerdo impugnado, pues, además del carácter potestativo de su asistencia y del limitado ejercicio de sus facultades de intervención en el desarrollo de las reuniones de los órganos de gobierno de la Entidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de sus Estatutos, en ningún momento se impone su presencia en los indicados Estatutos como requisito necesario e imprescindible para la adecuada formación de la voluntad de los



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



órganos en que interviene. Por lo demás, para corregir tales actos o acuerdos, ya tenían los recurrentes a su disposición el mecanismo de recurso establecido en el artículo 29³ del RGU.

Ahora bien, no puede correr la misma suerte el otro motivo alegado por los recurrentes que, a nuestro juicio, debe ser estimado al apoyarse en el hecho de que la Asamblea General de la Entidad habría adoptado el acuerdo impugnado modificando los Estatutos, y no tanto –como en algún momento arguyen los recurrentes– porque aquélla no tuviera derecho o facultades para ello, sino por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.1, letra e), de la LRJPAC. Por otra parte, ese parece ser también el criterio mantenido por la Audiencia Provincial de Toledo, cuando en la Sentencia dictada en el recurso de apelación planteado por los propios recurrentes contra otra anterior del Juzgado de Primera Instancia nº 4 de... y con el valor de *obiter dictum* afirma, en su Fundamento de Derecho primero, lo siguiente: “(...) en el presente caso no estamos ante una reclamación por impago (...), **sino ante lo que se evidencia como modificación del título constitutivo y Estatuto de la Comunidad (...)**”; porque, continúa diciendo la citada Sentencia, “lo que determina el Acuerdo que se impugna, no es reclamar cuotas impagadas, sino hacer **una nueva y distinta distribución de gastos**, diferente al menos a la convenida en Estatutos, donde “cualquier modificación que se acuerde por la Asamblea General requerirá las formalidades administrativas enumeradas en el apartado anterior (art. 35.2º de los Estatutos)”, mientras que –sigue diciendo–, “el art. 9.A de dichos Estatutos Aprobados y Registrados por el Ayuntamiento, impone una Contribución a los Gastos Comunes o Generales “por iguales partes a cada titular registral, sea cual sea la clase de parcela en que esté la vivienda”. Tras lo cual la citada Sentencia llega a dos conclusiones: primera, que “el acuerdo [impugnado] rompe la igualdad por establecer un sistema proporcional”, y,

³ **Artículo 29.**

Los acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos.

Dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



segundo, que *“la Asamblea General puede modificar los Estatutos (art. 17 D) pero sometiéndose a la aprobación del Organismo Administrativo Urbanístico correspondiente”*, es decir, al Ayuntamiento.

En resumidas cuentas, y como quiera que el acuerdo cuestionado fue adoptado finalmente por la Asamblea General, a propuesta del Consejo Rector, contradiciendo abiertamente la igualitaria contribución a los gastos establecida en el artículo 9, letra A), de los Estatutos, lo que de hecho y de derecho supone la modificación implícita de uno de sus preceptos, sin ajustarse a las formalidades administrativas apuntadas por el artículo 35 de los propios Estatutos, cabe concluir el presente Informe recomendando al Ayuntamiento la estimación del recurso, con requerimiento a la citada Entidad para que, mediante el mecanismo de la retroacción de actuaciones, adopte un nuevo acuerdo ajustado a los Estatutos o promueva su modificación. Sin que con los datos conocidos por nuestra parte, pueda argumentarse de contrario la extemporaneidad del recurso o reclamación planteada, considerando, sobre todo, que, al incurrir el acuerdo adoptado en su día en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1, letra e), de la LRJPAC, el Ayuntamiento puede *en cualquier momento*, conforme a lo dispuesto, precisamente, en el artículo 102 del citado texto legal, declarar de oficio la nulidad del referido acuerdo, que, como ya hemos dicho, no reúne el carácter de un auténtico acto administrativo, pero al que, sin duda alguna, le resulta de aplicación la potestad de revisión reconocida al Ayuntamiento en el citado precepto legal, con respeto, en todo caso, de los límites establecidos en el artículo 106⁴ del mismo texto legal.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden, en modo alguno,

⁴ **Artículo 106. Límites de la revisión.**

Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 25 de abril de 2012