

Id Cendoj: 50297330012002100621  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Zaragoza  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 327/1998  
Nº de Resolución: 285/2002  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: JESUS MARIA ARIAS JUANA  
Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Sección 1ª).

Recurso número 327 del año 1998-

**SENTENCIA N° 285 2002**

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús Mª Arias Juana

Dª Isabel Zarzuela Ballester

Dª Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a veintisiete de marzo de dos mil dos.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección 1ª), el recurso contencioso-administrativo número 327 de 1998, seguido entre partes; como demandante la **ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN "LAS LOMAS DEL GÁLLEGO» DE ZUERA (ZARAGOZA)**, representada por la Procuradora de los Tribunales Dª Belén Obón Díaz y asistida por el Letrado D. Jesús Nieto Avellaned; como Administración demandada el AYUNTAMIENTO DE ZUERA, representado por el Procurador de los Tribunales D. Fernando Alfaro Gracia y asistido por el Letrado D. Jesús Solchaga Loitegui; y como codemandados D Luis Carlos , D. Tomás , D. Mariano , D. Imanol , D. Felix y Dª María , representados por el Procurador de los Tribunales D. Isaac Giménez Navarro y asistidos por el Letrado D. Juan Carlos González Esco, y D. Franco . Dª Concepción y Dª Remedios , representados y asistidos por la Letrada De María Jesús Sarmena Anchelergues. Es objeto de impugnación la resolución del Pleno Municipal de fecha 23 de enero de 1998, por la que, con estimación de los recursos presentados, entre otros, por los aquí codemandados, se declaró la nulidad de los acuerdos adoptados por la Asamblea General Extraordinaria de la Entidad recurrente de 14 de diciembre de 1996, sobre modificación de Estatutos, y se dejaron sin efecto los adoptados por las Asambleas de 4 y 11 de marzo y 22 de abril de 1995, 23 de marzo y 14 de diciembre de 1996, y 5 de abril de 1997, en relación a la implantación, ampliación y financiación de servicios ajenos a los servicios urbanísticos propios de la **Entidad Urbanística** de Conservación.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Jesús M<sup>a</sup> Arias Juana.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 4 de marzo de 1998, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declare la nulidad de todo lo actuado desde la interposición de los recursos de alzada u ordinarios interpuestos contra los acuerdos adoptados en Asambleas Generales de 4 de marzo y 22 de abril de 1995, 23 de marzo y 14 de diciembre de 1996, y 5 de abril de 1997, debiendo conferirse trámite de vista del expediente y de alegaciones a la **Entidad Urbanística** de Conservación "Las Lomas del Gallego"; y, subsidiariamente, se declare la nulidad del Acuerdo recurrido y, consecuentemente, la conformidad a derecho de lo acordado en las mencionadas Asambleas relativos a la implantación, ampliación y financiación de servicios y modificación de Estatutos.

TERCERO.- La Administración demandada y los codemandados, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, solicitaron, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimaron aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, con imposición de costas a la recurrente.

CUARTO.- Recibido el juicio a prueba y practicada la propuesta por las partes con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse el trámite de conclusiones, se celebró la votación y Fallo el día señalado, 21 de marzo de 2002.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente proceso la resolución del Pleno Municipal de fecha 23 de enero de 1998, por la que, con estimación de los recursos presentados, entre otros, por los aquí codemandados, se declaró la nulidad de los acuerdos adoptados por la Asamblea General Extraordinaria de la **Entidad Urbanística** de Conservación "Las Lomas del Gallego" de Zuera de 14 de diciembre de 1996, sobre modificación de Estatutos por defectos formales, en la adopción del acuerdo durante las votaciones según el art. 62.1.e) de la Ley 30/92, y de contenido de las modificaciones relativas al objeto según el art. 62.1.b) de dicha Ley, y se dejaron sin efecto los adoptados por las Asambleas de 4 y 11 de marzo y 22 de abril de 1995, 23 de marzo y 14 de diciembre de 1996, y 5 de abril de 1997, en relación a la implantación, ampliación y financiación de servicios ajenos a los servicios urbanísticos propios de la **Entidad Urbanística** de Conservación.

SEGUNDO.- Pretende, en primer lugar, la recurrente que se declare la nulidad de actuaciones desde la interposición de los recursos ordinarios, a fin de que se le de el oportuno trámite de audiencia y vista en su condición de interesada en el expediente, invocando al efecto la vulneración del artículo 84 de la Ley 30/1992.

Tal motivo impugnatorio no puede acogerse toda vez que, pese a lo que se alega, la **Entidad Urbanística** de Conservación recurrente, en cuanto tal, no tiene propiamente la pretendida condición de interesada en el expediente, sino que es la Entidad de carácter administrativo -bajo la dependencia del Ayuntamiento demandado de la que proceden los actos originariamente impugnados. Como se alega por la representación de la Administración demandada, es inaplicable el invocado artículo 84, que regula el trámite de audiencia en la ordenación del procedimiento administrativo ordinario, dado que en el presente supuesto el Acuerdo impugnado resuelve unos recursos ordinarios, que tienen una regulación específica en los artículos 107 y siguientes de la citada Ley 30/92, en la que se prevé la audiencia de los interesados mas no la del órgano o Entidad de la que procede el acto. En cualquier caso, ninguna indefensión real y efectiva es de apreciar desde el momento en que era perfecta conocedora de la interposición de los citados recursos, como lo evidencia el contenido de las actas de las Asambleas, especialmente la de 5 de abril de 1997 -en la que consta que el representante del Ayuntamiento informó la causa de la demora en la respuesta a tales recursos-, y nada le impidió alegar, con anterioridad a su resolución, lo que hubiese estimado oportuno; y, por otra parte, ha podido interponer, como así ha hecho, el presente recurso jurisdiccional, y alegar cuanto

ha estimado conveniente en defensa de sus intereses.

TERCERO.- Igual suerte desestimatoria ha de correr la alegada falta de motivación del acuerdo impugnado y que basa en que la única motivación la constituye el dictamen del Letrado D. Jesús Solchaga Loitegui, que no se incorporaba o adjuntaba a la resolución. En efecto, siendo cierto que el dictamen no se llegó a incorporar al acuerdo impugnado, sin embargo, también lo es que en él se expresa, sucintamente, la concreta fundamentación por la que se declaró la nulidad de los acuerdos de la Entidad recurrente. Debiendo recordarse, como ya se ha dicho en anteriores ocasiones, que la motivación de los actos administrativos tiene como fundamento y finalidad, por un lado, desde el punto de vista interno, el asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración, y, por otro, en el terreno formal, además de cumplir un deber de cortesía hacia el administrado, el posibilitarle criticar las bases en que tales actos se apoyen y el permitir a los Tribunales el llevar a cabo el control de su legalidad y de su adecuación a los fines que justifiquen su contenido. No pudiendo, ciertamente, confundirse la brevedad y concisión de los términos de los actos administrativos con la falta de motivación, bastando para estimar cumplido este requisito con que, aun sumariamente, se indique de forma inequívoca el fundamento de la resolución, de modo que el administrado conozca los motivos que fundan la actuación administrativa para poder así impugnarlos; sólo, pues, si se ignoran tales motivos y, por tanto, se produce la indefensión del administrado se incurre en un vicio invalidante. Lo que no ocurre en el caso enjuiciado en el que la recurrente ha tenido perfecto conocimiento de los motivos determinantes de la nulidad que se declara en el Acuerdo recurrido, por los sucintamente expuestos en dicho Acuerdo y, además, al haber tenido acceso a dicho informe al dársele traslado del expediente, habiendo podido alegar e intentar acreditar frente a tal motivación cuanto ha considerado pertinente en su defensa.

CUARTO.- Entrando en los motivos de fondo, alega la recurrente, frente a lo que se resuelve en el Acuerdo impugnado -de declarar la nulidad de los acuerdos de la Asamblea del 14 de diciembre de 1996, sobre modificación de Estatutos, "por defectos formales, en la adopción del acuerdo durante las votaciones según el art. 62.1.e) Ley 30/92"-, que la votación se realizó respetando claramente el contenido de los Estatutos y la mayoría cualificada en ellos exigida.

El artículo 16 de los Estatutos por los que se rige la Entidad recurrente, establece que "la cuota de participación de cada titular en los gastos de la Entidad, será en base a los metros cuadrados de superficie privada que cada propietario tiene en la parcela, en relación con la suma total de superficies privadas", y que "las cuotas de participación así determinadas definirán el voto porcentual de cada uno de los miembros en las Asambleas de la Entidad"; exigiéndose para la modificación de los Estatutos, en sus artículos 24 y 34, un quórum de dos tercios. Pues bien, la votación efectuada para la modificación de los Estatutos en la referida Asamblea de 14 de diciembre de 1996 no se efectuó conforme a lo estatutariamente previsto, sino en atención a los metros cuadrados de las parcelas de los que votaron a favor y de los que votaron en contra, constatando así que había una mayoría de los primeros -83.780 m<sup>2</sup> sobre los segundos -24.126 m<sup>2</sup>-. No se definió previamente el voto porcentual de cada propietario, atendiendo a la proporción de metros cuadrados de superficie privada de su parcela, en relación con la suma total de superficies privadas, por lo que el cómputo así efectuado, cuando los Estatutos exigen para su modificación un quórum de dos tercios impedía así determinar la concurrencia del mismo. Pero es que, en cualquier caso, y como se pone de manifiesto en la contestación a la demanda del Procurador Sr. Giménez Navarro, resulta evidente el incumplimiento del quórum al no darse la mayoría de dos tercios exigida en los Estatutos y ello se desprende claramente del propio acta, al especificarse, además de los metros cuadrados de los propietarios -presentes o representados- que votaron a favor y en contra, el de los ausentes que totalizaban 53.871 m<sup>2</sup>, y las abstenciones que suponían 1.510 m<sup>2</sup>.

QUINTO.- Sostiene la Entidad recurrente, frente a la conclusión a la que se llega en el Acuerdo impugnado de que es un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia para implantar servicios como el de autobuses o zona social, que dichos contenidos o competencias se hallan previstos en los propios Estatutos que la regulan.

Tal motivo impugnatorio tampoco puede ser acogido. Como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 26 de octubre de 1998, "la naturaleza y normativa de las Entidades de Conservación se infiere del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística que menciona entre las **Entidades Urbanísticas** de Colaboradoras, en su apartado 2 c), a las Entidades de Conservación. Todas las **Entidades Urbanísticas** Colaboradoras, y, por tanto, las **Entidades Urbanísticas** de Conservación, constituyen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico. La regulación de las Entidades Colaboradoras será, según el citado artículo 24.3, la que resulte de sus Estatutos, lo establecido en el artículo 24 al 30 del Reglamento de Gestión y, normas de los artículos 67 al 70 del mismo texto legal que resulten igualmente aplicables»; se trata, como declara dicha sentencia de "Agrupaciones de Propietarios, más precisamente, "asociaciones propter rem", tendentes a asegurar el mantenimiento y la

conservación de la urbanización», la finalidad esencial de las Entidades de Conservación es el mantenimiento de las obras de urbanización. Son Entidades, con personalidad jurídica propia -a partir de su inscripción en el correspondiente Registro, conforme al artículo 26.1 RGU-, cuya constitución es obligatoria -art 25.3

RGU" 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 determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales"; siendo obligación de sus integrantes atender a la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, una vez efectuada la cesión de aquellas -arts. 67 a 69.1 RGU-.

En consonancia con lo expuesto, la Entidad recurrente -inscrita en el Registro de **Entidades Urbanísticas** Colaboradoras de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza el 25 de mayo de 1983-, establece en el artículo primero de sus Estatutos -aprobados por el Ayuntamiento de Zuera el 1 de marzo de 1983-, como finalidad esencial para la que se constituye, la de "conservar las obras de urbanización "Las Lomas del Gallego", aprobada en 12-1-1971»; disponiendo su artículo 6, relativo al "objeto» de la Entidad, que "serán fines esenciales de la Entidad de conservación los siguientes: a) Agrupar a todos los propietarios de terrenos comprendidos en su ámbito de actuación para conservar, bajo las directrices de los órganos rectores, las obras de urbanización, servicios y equipamientos de uso y disfrute común b) La gestión de administración precisa para la conservación de las obras de urbanización, servicios y equipamientos de uso y disfrute común y la ordenación de su adecuada utilización dentro de los límites establecidos por la Ley y estos Estatutos...", quedando concretadas en el artículo 9 las obras de urbanización, servicios y equipamientos de uso y disfrute común objeto de conservación por la Entidad, con expresa indicación de que la Entidad se haría cargo de la conservación de las obras de urbanización y servicios correspondientes una vez se obtuviera de los técnicos las certificaciones del final de la obra y se hubieran recibido en su caso por el Ayuntamiento de Zuera.

Consecuentemente, tal es la finalidad y objeto de la recurrente, como **Entidad Urbanística** de Conservación que es, y la competencia de la misma ha de considerarse limitada a la adopción de acuerdos para el cumplimiento de sus fines, sin que pueda extenderse, como así se hizo en las Asambleas cuyos acuerdos fueron anulados por el Ayuntamiento demandado, a la implantación y consiguiente financiación obligatoria para los integrantes de la Entidad de otros servicios ajenos, como son el del servicio de microbús desde la Urbanización hasta Zaragoza y el uso de la zona social por todos los propietarios de la urbanización -y no sólo por los propietarios que integraban el Club social-. Ciertamente, el apartado f) del citado artículo 9 de los Estatutos, establece como objeto de conservación por parte de la Entidad "cualquier otra obra, servicio o equipamiento común ya implantado o que pueda implantarse». Ahora bien, ello en modo alguno puede ser desligado de lo que constituye el verdadero objeto y finalidad de las **Entidad Urbanísticas**, la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos; por lo que la posibilidad contemplada en los Estatutos de implantación de nuevos servicios no puede, en una interpretación lógica y finalista, más allá de la meramente literal, sino entenderse referida a aquellos que sean estrictamente urbanísticos, propios de la infraestructura de la urbanización, y que si bien serían de cargo de la Administración actuante, tal obligación se ha impuesto a los propietarios, constituidos en **Entidad Urbanística** de Conservación, como un medio de participación en la gestión urbanística. Como con total acierto se pone de manifiesto en el dictamen del Letrado de la Administración demandada, el carácter administrativo de la Entidad, su dependencia del Ayuntamiento de Zuera, y la habilitación para ejercer determinadas potestades administrativas, sólo se justifican en cuanto cumple un fin de conservación de las obras, instalaciones y servicios urbanísticos, que se puede configurar como una función administrativa delegada, careciendo más allá de competencia.

Sin que, frente a lo expuesto, quepa acoger lo sostenido por la recurrente en el sentido de que, además del carácter administrativo, tiene también la naturaleza jurídica de una Comunidad de propietarios, y que en cuanto tal sí puede adoptar acuerdos de la naturaleza de los que aquí se cuestionan. Al respecto es concluyente la sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 29 de octubre de 1998, en autos en los que se reclamaba por la ahora recurrente de unos propietarios los recibos de diversas mensualidades relativos, precisamente, a los conceptos de autobús y club social. Evidentemente, de haber tenido la naturaleza privada como pretende, y acordado en cuanto tal la implantación de dichos servicios, sin duda hubiera sido la Jurisdicción civil la competente para el conocimiento de las reclamaciones que por el coste de los mismos se dirigieran a los copropietarios. Dicha sentencia, sin embargo, estima la falta de jurisdicción contra las reclamaciones al concluir que la Entidad recurrente tiene naturaleza. exclusivamente administrativa., y que la reclamación tenía su causa en actos sujetos al derecho administrativo, dictados en el ejercicio de una potestad jurídico pública; rechazando expresamente la invocación que allí se hacía -al igual que se hace en el presente recurso a la aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal, y haciendo

alusión a la posibilidad, ya apuntada en el Dictamen del Letrado de la Administración demandada, a su constitución como Comunidad, sometida a los requisitos de aquella Ley, y tomar los acuerdos pertinentes sobre las materias que sean de su competencia. Compatibilidad de una y otra reconocida por el Tribunal Supremo en sentencia de 25 de octubre de 1999.

SEXTO.- Lo anteriormente expuesto determina la desestimación del recurso, sin que, por otro lado, se aprecien motivos, para un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

## **FALLO**

PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 327 del año 1998, interpuesto por la **ENTIDAD URBANÍSTICA** DE CONSERVACIÓN "LAS LOMAS DEL GÁLLEGO" DE ZUERA (ZARAGOZA), contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia.

SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.