



BOLETÍN OFICIAL  
DE LAS  
CORTES DE ARAGÓN

---

Número 259 — fascículo 1.º — Año XVII — Legislatura IV — 14 de abril de 1999

---

**SUMARIO**

8. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1998 ..... 11550

## 8. JUSTICIA DE ARAGON

### Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1998.

4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y en virtud del artículo 37, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

Zaragoza, 26 de marzo de 1999.

Presentado en las Cortes de Aragón por el Justicia de Aragón el Informe anual a que se refiere el artículo 35 de la Ley

El Presidente de las Cortes  
EMILIO EIROA GARCIA

## EL JUSTICIA DE ARAGON

### INFORME ANUAL 1998

#### PRIMERA PARTE

### ANALISIS INSTITUCIONAL DEL UNDECIMO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL JUSTICIAZGO

#### CAPITULO I

#### Organización interna

##### 1. DEL PERSONAL DE LA INSTITUCION

Desde 1 de enero a 25 de mayo, se mantuvo la misma plantilla de personal que existía en 1997, con fecha 25 de mayo de 1998, tomó posesión el Justicia de Aragón Fernando García Vicente, nombrando el equipo siguiente:

###### GABINETE:

*Asesora Jefe del Gabinete:* Rosa Aznar Costa. Licenciada en Derecho, Subdirectora del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

*Asesora Jefe de Prensa:* Teresa Bruned Martín. Periodista, Técnico en Control y Sonido.

*Secretaria Particular del Justicia:* Rosa Cavero de Pedro. Licenciada en Filosofía y Letras.

*Secretaria de la Asesora Jefe:* Elena Lambea Lázaro. Licenciada en Derecho, funcionaria del Ayuntamiento de Zaragoza.

*Secretaria de la Jefe de Gabinete:* Lourdes Abril Díaz. Funcionaria de la Diputación General de Aragón.

###### ASESORES:

*Asesora Jefe:* Mercedes Terrer Baquero. Magistrada especialista de lo Social, último destino Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

###### *Asesores responsables:*

M.<sup>a</sup> Rosa Casado Monge. Fiscal, encargada de Menores y Discapacitados en la Fiscalía de Lérida.

Isabel Gonzalvo Callaved. Letrada de la Diputación General de Aragón.

Ignacio Murillo García-Atance. Administrador Superior de la Diputación General de Aragón, Profesor de la Escuela de Práctica Jurídica.

Francisco Polo Marchador. Magistrado, último destino como titular del Juzgado de Instrucción n.º 10 de Bilbao.

###### *Asesores de Area:*

Isabel de Gregorio-Rocasolano Bohórquez. Abogado.

Jesús Insausti López. Licenciado en Ciencias Biológicas, Director del Parque Natural Posets-Maladeta.

Jorge Lacruz Mantecón. Abogado.

Jesús Daniel López Martín. Licenciado en Derecho, Secretario del Servicio Provincial de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de Teruel.

Carmen Martín García. Catedrático de Matemáticas de Instituto, Profesora de la Escuela de Ingenieros de Zaragoza.

*Funcionarios:* Se mantiene la plantilla de 1997, que es la siguiente:

Responsable del Departamento de Administración: vacante

Oficial administrativo de servicios económicos: José Ignacio Pérez Veintemilla

Oficial administrativo de Servicios Generales: Mercedes Gracia Sancho

Cuatro auxiliares administrativos: Javier Sola Lapeña, Blanca Navarro Miral, Marina León Marco, Ana Domínguez Lafuente

Auxiliar de mantenimiento: vacante

Ujier Conductor: Daniel Alonso Escuder

Ujier: Javier Calvo Sánchez  
Chófer: vacante

Por acuerdo de fecha 9 de noviembre de 1998 (publicado en el B.O.A. 135 de 20-11-98) se han convocado las plazas vacantes de funcionarios de la Institución de Responsable del Departamento de Administración, y de chofer del vehículo del Justicia, estando previsto cubrir las en los primeros días de enero.

## 2. DE LOS MEDIOS

### a) De los medios materiales

Durante el año 1998 se prorrogaron los contratos de asistencia técnica que existían para el mantenimiento de la Sede,

haciendo una especial incidencia en el análisis de los costes y en su racionalización para optimar los recursos.

### b) De los medios económicos

El Justicia de Aragón, contó con el siguiente presupuesto aprobado por las Cortes de Aragón para 1998:

Capítulo I:	156.820.501 ptas.
Capítulo II:	81.425.500 ptas.
Capítulo IV:	1.600.000 ptas.
Capítulo VI:	9.250.000 ptas.
<b>TOTAL:</b>	<b>249.096.001 ptas.</b>

## CAPITULO II

### Resumen estadístico de la actividad de la Institución

#### 1. REGISTRO DE ENTRADAS Y SALIDAS

Durante el año de 1.998, la Institución registró 4.014 documentos de entrada e igualmente registró 7.765 escritos de salida. Su distribución fue la siguiente:

	REGISTRO DE ENTRADAS	REGISTRO DE SALIDAS
ENERO:	301	579
FEBRERO:	337	668
MARZO:	338	746
ABRIL:	293	654
MAYO:	279	576
JUNIO:	329	583
JULIO:	401	637
AGOSTO:	243	541
SEPTIEMBRE:	359	772
OCTUBRE:	392	666
NOVIEMBRE:	416	749
DICIEMBRE:	326	594
<b>TOTAL:</b>	<b>4.014</b>	<b>7.765</b>

## 2. QUEJAS

### 2.1. Registro de quejas recibidas

En 1998, se han recibido en la Institución un total de 1081 quejas. De ellas 704 se han abierto con el actual Justicia de Aragón, Fernando García Vicente y, 377 corresponden al mandato anterior de Juan Baustista Monserrat.

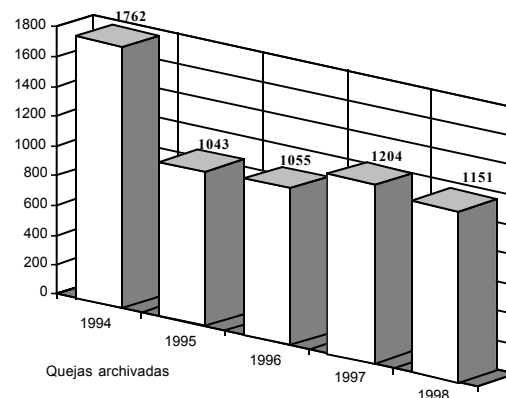
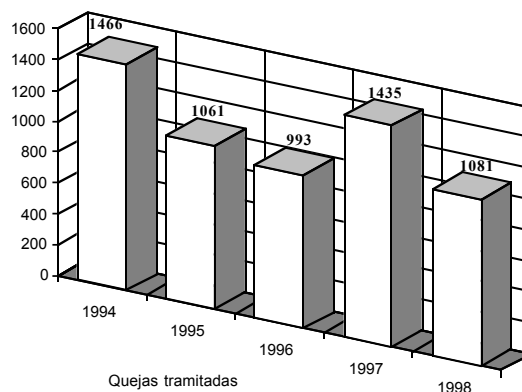
El aparente descenso en el número de quejas recibidas no nos debe inducir a pensar que los ciudadanos acuden con menos frecuencia a la Institución sino que por meras razones técnicas y de mejora en la gestión administrativa de los expedientes se ha optado por el criterio de abrir una sola queja en los casos en que un número elevado de ciudadanos presentaba escritos sobre el mismo tema.

A título de ejemplo, podemos citar que en la materia de Agricultura en 1997 se abrieron 139 expedientes sobre el mismo tema (DII-1162 a 1167/97 y DII-1223 a 1352/97), y asimismo en Función Pública fueron 54 los expedientes que versaban sobre el mismo asunto (DI-1180 a 1219/97 y DI-1286 a

1401/97), finalizando con los 197 expedientes abiertos a lo largo de todo el año sobre el complemento de mínimos en materia de Seguridad Social.

El estudio comparativo con años anteriores, es el siguiente:

AÑO	QUEJAS TRAMITADAS	QUEJAS ARCHIVADAS
1994	1466	1762
1995	1061	1043
1996	993	1055
1997	1435	1204
1998	1081	1151



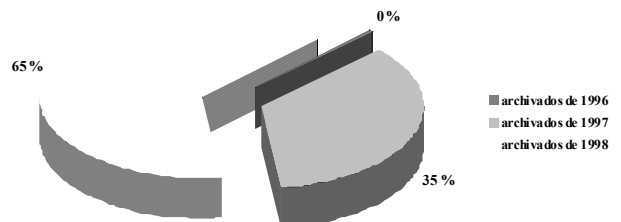
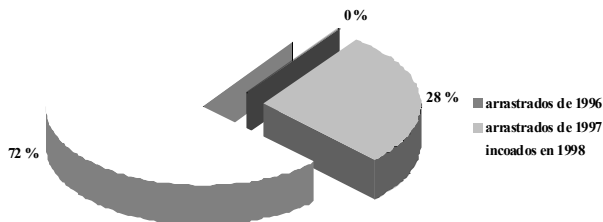
## 2.2. Tratamiento de los expedientes de quejas

De los 1081 expedientes que tuvieron entrada en la Institución en el año 1998 habían sido archivados a 31 de diciembre de 1998, 742, por lo que continúan en tramitación en 1999,

339. Hay que tener en cuenta que teníamos pendientes a 31 de Diciembre de 1997, 417 expedientes de años anteriores, por lo que podemos concluir que durante el periodo a que se contrae el presente informe se han tramitado 1498 expedientes de queja, de los que se han resuelto por uno u otro motivo 1151. Continúan en tramitación en 1999, 347 expedientes.

### DISTRIBUCION EXPEDIENTES ATENDIDOS EN 1998

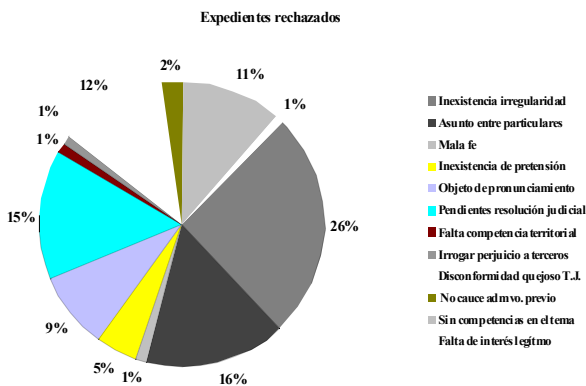
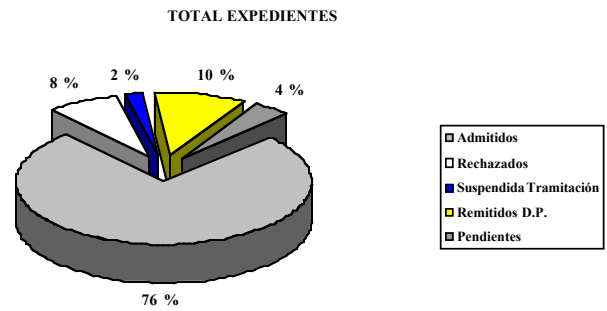
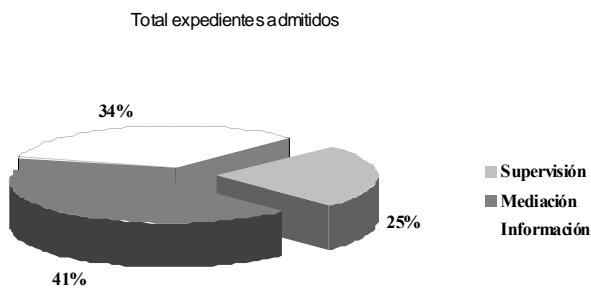
Expedientes incoados en 1998	1081	
Expedientes arrastrados de 1997	413	
Expedientes arrastrados de 1996	4	
<b>TOTAL EXPEDIENTES TRAMITADOS</b>	<b>1498</b>	<b>100%</b>
Expedientes archivados de 1998	742	
Expedientes archivados de 1997	406	
Expedientes archivados de 1996	3	
<b>TOTAL EXPEDIENTES ARCHIVADOS</b>	<b>1151</b>	<b>76,83 %</b>
<b>EXPEDIENTES PENDIENTES EN 1999</b>	<b>347</b>	<b>23,16 %</b>



Procederemos ahora a ver más detenidamente las actuaciones realizadas en la tramitación de los expedientes:

### DISTRIBUCION DE LOS 1.081 EXPEDIENTES INCOADOS SEGUN SU TRAMITACION

Expedientes admitidos a supervisión	217	26,50 %
Expedientes admitidos a mediación	397	48,47 %
Expedientes admitidos a información	205	25,03 %
<b>Total expedientes admitidos</b>	<b>819</b>	<b>75,76 %</b>
Expedientes rechazados por evidente inexistencia de irregularidad	21	24,14 %
Expedientes rechazados por tratarse un asunto entre particulares	13	14,94 %
Exptes. rechazados por inexistencia de pretensión	4	4,60 %
Expedientes rechazados por haber sido objeto de pronunciamiento	7	8,04 %
Expedientes rechazados por estar pendientes de resolución judicial	12	13,79 %
Expedientes rechazados por carecer de fundamento	5	5,75 %
Expedientes rechazados por falta de interés legítimo	1	1,15 %
Expedientes rechazados por tratarse de disconformidad del quejoso con los Tribunales de Justicia	10	11,49 %
Expedientes rechazados por estar fuera del ámbito territorial	1	1,15 %
Expedientes rechazados por irrogar perjuicio a tercera persona	1	1,15 %
Expedientes rechazados por manifiesta mala fe	1	1,15 %
Expedientes rechazados por no usar el cauce administrativo previo	2	2,30 %
Expedientes rechazados por carecer de competencias en el tema	9	10,35 %
<b>Total expedientes rechazados</b>	<b>87</b>	<b>8,05 %</b>
Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo u Otros Comisionados	107	9,90 %
Exptes. en los que antes de tomar acuerdo se ha suspendido la tramitación	22	2,03 %
Expedientes pendientes que se tome acuerdo	46	4,25 %
<b>TOTAL EXPEDIENTES</b>	<b>1.081</b>	<b>100 %</b>

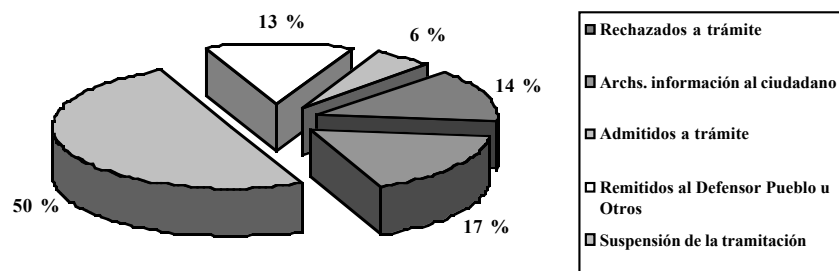


Una vez expuesto el tratamiento global de los expedientes incoados en 1998, vamos a realizar un análisis en profundidad de los expedientes que se han tramitado en su totalidad, y que por tanto se han archivado, durante el periodo a que se refiere este Informe.

El desglose lo desarrollaremos en tres cuadros sucesivos, detallando en el primero el tratamiento de los expedientes archivados. En el segundo cómo ha quedado la tramitación después de haber sido admitidos bien a mediación o a supervisión. En el tercer cuadro nos referimos a aquellos expedientes, en los que, aun sin tener competencia, El Justicia se decidió solicitar información a los organismos administrativos correspondientes, antes de enviarlas al Defensor del Pueblo, ya que en algunos casos era posible su solución, y por tanto se producía una mayor celeridad en la tramitación.

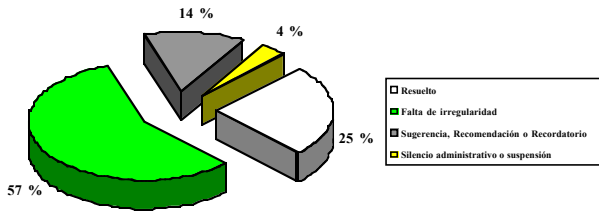
**DISTRIBUCION DE LOS 1151 EXPEDIENTES ARCHIVADOS EN 1998**

Archivados por haberse rechazado a trámite	161
Archs. tras remitir al ciudadano la información precisa para hacer valer sus derechos	197
Archs. tras ser admitidos a trámite y finalizar éste con resolución de El Justicia	574
Archs. tras suspenderse la tramitación antes de tomar acuerdo	65
Archs. tras ser remitidos al Defensor del Pueblo u Otros Comisionados	154
<b>TOTAL EXPEDIENTES ARCHIVADOS EN 1998</b>	<b>1.151</b>



**DISTRIBUCION DE LOS 574 EXPEDIENTES ARCHIVADOS TRAS HABERSE ADMITIDO A TRAMITE Y DICTADO RESOLUCION POR EL JUSTICIA**

Por haberse resuelto el motivo de la queja como consecuencia de la mediación de El Justicia sin necesidad de dictarse sugerencia o recomendación	145
Por no haberse detectado actuación irregular de la Administración tras la oportuna investigación	327
Por haberse efectuado sugerencia, recomendación o recordatorio	81
Por silencio de la Administración, suspensión, emisión de informe u otros motivos	21
<b>TOTAL EXPEDIENTES ARCHIVADOS</b>	<b>574</b>



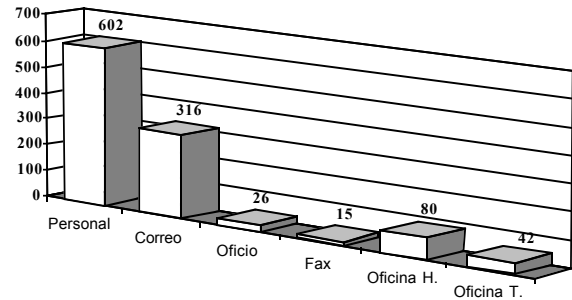
**3. EVOLUCION TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES**

EVOLUCION TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES	
ENERO	67
FEBRERO	97
MARZO	104
ABRIL	57
MAYO	62
JUNIO	110
JULIO	138
AGOSTO	55
SEPTIEMBRE	115
OCTUBRE	104
NOVIEMBRE	94
DICIEMBRE	78
<b>TOTAL</b>	<b>1.081</b>

**4. PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS**

**4.1. Por el medio utilizado**

Quejas en visita personal	<b>602</b>
Quejas recibidas por correo	<b>316</b>
Quejas de oficio	<b>26</b>
Quejas recibidas por fax	<b>15</b>
Oficina Huesca	<b>80</b>
Oficina Teruel	<b>42</b>

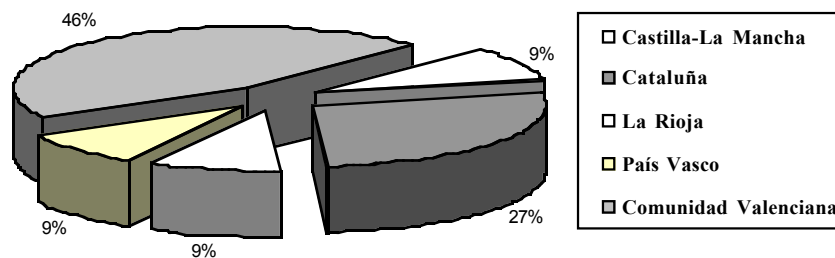


**4.2. Distribución geográfica**

Como viene siendo habitual, se han recibido quejas de otras Comunidades Autónomas, el número total ha sido de 11 quejas que se distribuyen de la siguiente forma:

EXPEDIENTES INCOADOS EN VIRTUD DE QUEJAS RECIBIDAS DE OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1998		
<b>Comunidad Autónoma de Castilla y León</b>		<b>1</b>
Ciudad Real	1	
<b>Comunidad Autónoma de Cataluña</b>		<b>3</b>
Barcelona	2	
Reus	1	
<b>Comunidad Autónoma de La Rioja</b>		<b>1</b>
Logroño	1	
<b>Comunidad del País Vasco</b>		<b>1</b>
Bilbao	1	
<b>Comunidad Autónoma de Valencia</b>		<b>5</b>
Castellón de La Plana	1	
Valencia	3	
Vinaroz	1	
<b>TOTAL EXPEDIENTES</b>		<b>11</b>

Quejas referidas a otras Comunidades Autónomas



Al igual que en años anteriores, vamos a mantener la distribución por provincias, ya que resulta más clarificador. Separadamente incluiremos las capitales de provincia, ya que

es obvio que al aglutinar un mayor porcentaje de población el número de quejas recibidas es cuantitativamente más numeroso.

**DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LOS EXPEDIENTES INCOADOS  
EN LA PROVINCIA DE HUESCA EN 1998**

Agüero	1	Jaca	12
Aisa	1	Juseu	1
Albelda	2	La Fueva	1
Alcampel	1	La Paúl	1
Alcolea de Cinca	1	Lagunarrota	1
Almudévar	2	Lanave	1
Almuniente	1	Laspuña	2
Altorricón	2	Mipanas	1
Ballobar	1	Montesusín	1
Barbastro	13	Monzón	4
Benabarre	2	Osso de Cinca	2
Benasque	1	Peralta de la Sal	1
Berbegal	1	Perarrúa	2
Bielsa	1	Pomar de Cinca	1
Binaced	1	Ponzano	1
Binéfar	3	Puibolea	1
Bolea	1	Quicena	1
Castejón del Puente	2	Sabiñánigo	6
Castigaleu	1	Salas Altas	1
Fanlo	1	Santa Eulalia la Mayor	1
Fiscal	1	Sariñena	3
Fraga	5	Tamarite de Litera	1
Grañén	1	Tardienta	1
Guasillo	1	Villanúa	1
Gurrea de Gállego	2	Villanueva de Sijena	2
Hecho	1	Zaidín	1
Huerto	1	Huesca Capital	50
Igriés	1		
<b>TOTAL HUESCA Y PROVINCIA</b>			<b>156</b>

**DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LOS EXPEDIENTES  
INCOADOS EN LA PROVINCIA DE TERUEL EN 1998**

Ababuj	1	Gea de Albarracín	1
Aguilar de Alfambra	1	Manzanera	1
Alcalá de la Selva	1	Monreal del Campo	1
Alcañiz	5	Montalbán	2
Alloza	2	Mora de Rubielos	1
Bezas	1	Orihuela del Tremedal	1
Cabra de Mora	2	Santa Eulalia del Campo	1
Calamocha	2	Sarrión	1
Calanda	1	Torre del Compte	1
Camarillas	1	Valdealgofa	1
Castelserás	1	Villafranca del Campo	1
Frías de Albarracín	1	Villalba Baja	1
Fuentes Claras	1	Vinaceite	1
Galve	1	Teruel Capital	33
<b>TOTAL TERUEL Y PROVINCIA</b>			<b>68</b>

**DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LOS EXPEDIENTES INCOADOS  
EN LA PROVINCIA DE ZARAGOZA EN 1998**

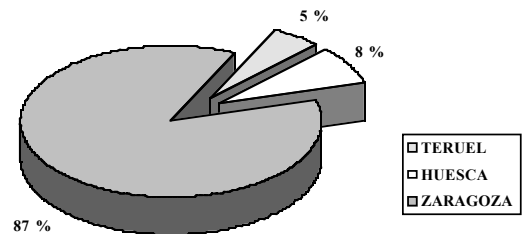
Aguilón	1	El Burgo de Ebro	2
Alagón	8	Epila	4
Alcalá de Ebro	3	Escatrón	7
Aldehuela de Liestos	1	Fabara	1
Alfajarín	3	Figueruelas	1

Aniñón	2	Fuendejalón	1
Artieda	1	Fuentes de Ebro	3
Ateca	1	Gallocanta	1
Boquiñeni	1	Gallur	1
Borja	1	Garrapinillos	1
Brea de Aragón	1	Gotor	2
Cadrete	5	Ibdes	2
Calatayud	3	Illueca	3
Calatorao	1	Jarque de Moncayo	1
Casetas	2	La Almunia de Doña Godina	7
Caspe	10	La Cartuja	4
Cetina	1	La Muela	1
Chiprana	1	La Puebla de Alfindén	4
Cuarte de Huerva	2	La Zaida	2
Ejea de los Caballeros	2	Lacorvilla	1
Leciñena	1	Pina de Ebro	5
Los Fayos	2	Pinseque	3
Luna	1	Remolinos	1
Maleján	1	Ricla	1
Mallén	2	Sabiñán	3
Maluenda	1	Sádaba	1
Mara	1	San Juan de Mozarrifar	2
María de Huerva	2	San Mateo de Gállego	2
Mediana	1	Santa Cruz de Moncayo	1
Mianos	1	Sestrica	1
Montañana	1	Sierra de Luna	1
Monzalbarba	4	Sobradriel	1
Morata de Jalón	4	Tarazona	6
Morés	1	Tauste	12
Movera	5	Terrer	1
Muel	2	Torralba de Ribota	1
Nonaspe	1	Torres de Berrellén	1
Nuévalos	1	Trasobares	1
Osera	1	Utebo	4
Paniza	1	Villafranca de Ebro	1
Pastriz	5	Villanueva de Gállego	1
Peñaflor	1	Zuera	2
		Zaragoza Capital	656
<b>TOTAL ZARAGOZA Y PROVINCIA</b>			<b>846</b>

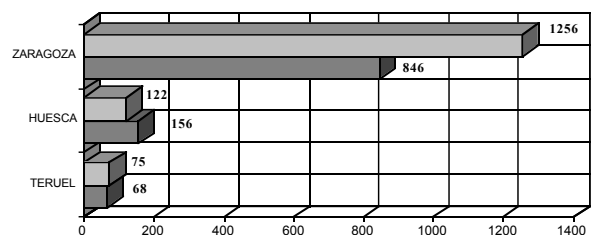
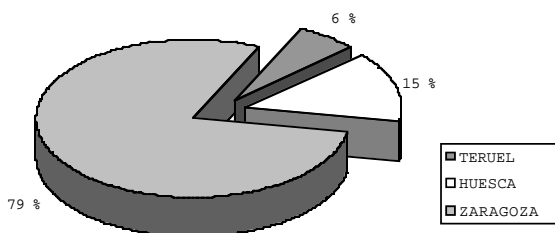
	<b>1998</b>	<b>1997</b>
Teruel y Provincia:	68	75
Huesca y Provincia:	156	122
Zaragoza y Provincia:	846	1256

En la línea antes indicada, en relación a la provincia de Teruel es necesario tener en cuenta que una de las quejas recibidas es colectiva, es decir fueron 71 los escritos presentados aunque sólo se abrió un expediente de queja, en concreto el DII-595/98, por lo que el dato de 68 quejas recibidas en 1998 es relativo y, en este sentido existen más casos.

Distribución Procedencia Quejas 1997



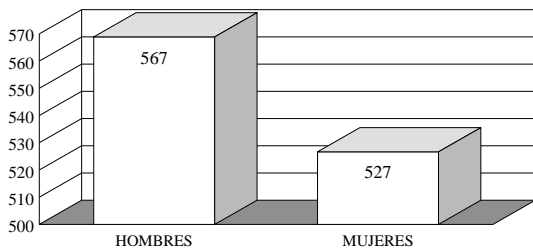
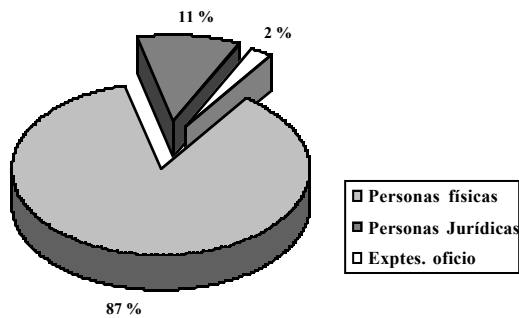
Distribución Procedencia Quejas 1998



### 4.3. Procedencia atendiendo al presentador

Aportamos, al igual que en informes anteriores, un gráfico general, de los presentadores de las quejas ante la Institución.

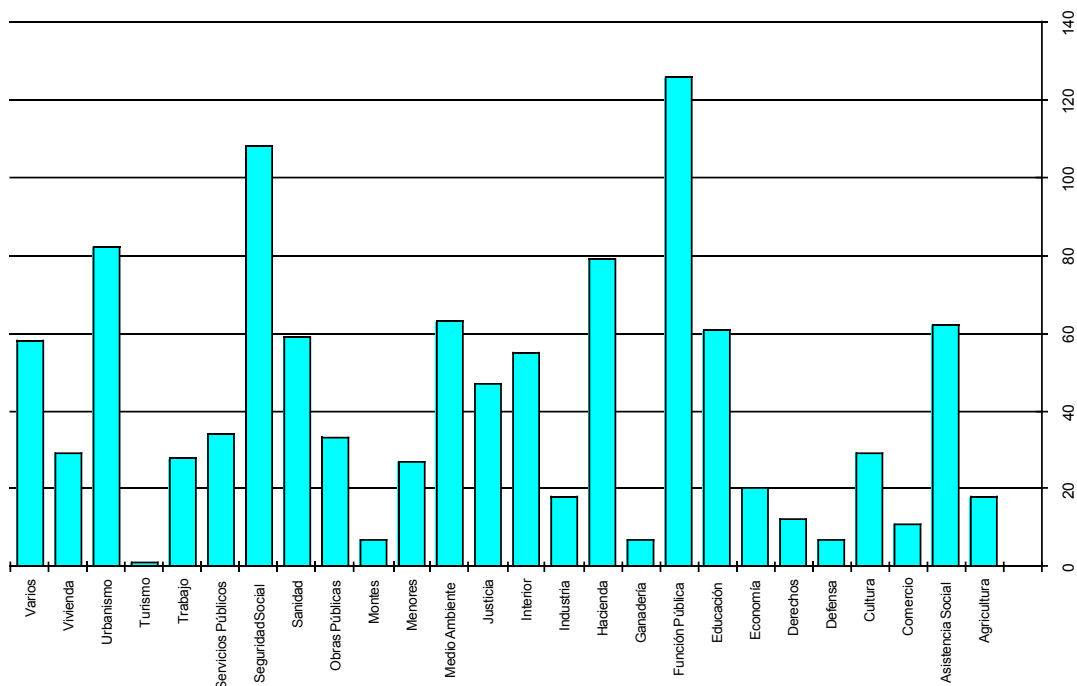
Personas físicas	935
Hombres	567
Mujeres	368
Personas Jurídicas	120
Ayuntamientos	7
Otro tipo de personas jurídicas (ONGs, Asociaciones)	113
Expedientes de oficio	26
<b>Total quejas presentadas en 1998</b>	<b>1081</b>



### 5. DISTRIBUCION POR MATERIAS

Utilizando las mismas voces de los informes anteriores y sin perjuicio de un estudio más detallado en otro lugar del presente, incluimos el siguiente cuadro:

Agricultura	18
Asistencia Social	62
Comercio	11
Cultura	29
Defensa	7
Derechos	12
Economía	20
Educación	61
Función Pública	126
Ganadería	7
Hacienda	79
Industria	18
Interior	55
Justicia	47
Medio Ambiente	63
Menores	27
Montes	7
Obras Públicas	33
Sanidad	59
Seguridad Social	108
Servicios Públicos	34
Trabajo	28
Turismo	1
Urbanismo	82
Vivienda	29
Varios	58
<b>TOTAL EXPEDIENTES</b>	<b>1.081</b>



**6. DISTRIBUCION POR ORGANISMOS**

Para finalizar con el apartado de estadística incluimos una distribución de los 1081 expedientes incoados en 1998, en función del organismo administrativo a cuyo funcionamiento se refería la queja o quejas presentadas.

<b>DISTRIBUCION DE LOS EXPEDIENTES POR ORGANISMOS</b>	
<b>ADMINISTRACION AUTONOMA</b>	<b>334</b>
<b>Diputación General de Aragón</b>	<b>337</b>
Presidente de la Diputación General de Aragón	3
Departamento de Agricultura y Medio Ambiente	49
Departamento de Educación y Cultura	51
Departamento de Economía , Hacienda y Fomento	18
Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes	33
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales	79
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	104
<b>ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO</b>	<b>264</b>
Confederación Hidrográfica del Ebro	5
Delegación del Gobierno de Aragón	10
Delegaciones del Ministerio de Educación y Cultura	67
Delegaciones del Ministerio de Economía y Hacienda	25
Delegaciones del Ministerio de Justicia	7
Delegaciones del Ministerio de Medio Ambiente	3
Delegaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo	55
Delegaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	58
Delegaciones del Ministerio de Fomento	14
Delegaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1
Delegaciones del Ministerio de Defensa	1
Delegaciones del Ministerio del Interior	18

<b>OTROS</b>	<b>14</b>
CTNE	3
CORREOS	1
Comunidades de Regantes	1
Compañías Eléctricas	3
RENFE	3
VARIOS	3

<b>ADMINISTRACION LOCAL</b>	<b>313</b>
Ayuntamiento de Ababuj	1
Ayuntamiento de Aguilón	1
Ayuntamiento de Ainsa	1
Ayuntamiento de Alcampel	2
Ayuntamiento de Alcañiz	2
Ayuntamiento de Alcolea de Cinca	1
Ayuntamiento de Aldehuela de Liestos	1
Ayuntamiento de Alfajarín	1
Ayuntamiento de Alloza	1
Ayuntamiento de Almonacid de la Cuba	1
Ayuntamiento de Almuniente	1
Ayuntamiento de Aniñón	2
Ayuntamiento de Badules	1
Ayuntamiento de Barbastro	4
Ayuntamiento de Benasque	1
Ayuntamiento de Berbegal	1
Ayuntamiento de Berdún	1

Ayuntamiento de Bielsa	1
Ayuntamiento de Biescas	2
Ayuntamiento de Binaced	1
Ayuntamiento de Binéfar	2
Ayuntamiento de Borau	1
Ayuntamiento de Botorrita	1
Ayuntamiento de Buñales	1
Ayuntamiento de Burbáguena	1
Ayuntamiento de Cabra de Mora	1
Ayuntamiento de Cadrete	4
Ayuntamiento de Calamocha	1
Ayuntamiento de Calanda	1
Ayuntamiento de Calatayud	2
Ayuntamiento de Calatorao	1
Ayuntamiento de Caspe	5
Ayuntamiento de Castelserás	1
Ayuntamiento de Cetina	1
Ayuntamiento de Chiprana	1
Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros	1
Ayuntamiento de El Burgo de Ebro	1
Ayuntamiento de El Frasno	1
Ayuntamiento de Epila	2
Ayuntamiento de Escatrón	4
Ayuntamiento de Fabara	1
Ayuntamiento de Fanlo	1
Ayuntamiento de Gea de Albarracín	1
Ayuntamiento de Graus	1
Ayuntamiento de Gurrea de Gállego	1
Ayuntamiento de Huerto	1
Ayuntamiento de Huesca	11
Ayuntamiento de Igríes	1
Ayuntamiento de Illueca	2
Ayuntamiento de Jaca	6
Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina	3
Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén	1
Ayuntamiento de La Sotonera	2
Ayuntamiento de Lagata	1
Ayuntamiento de Laspuña	2
Ayuntamiento de Los Fayos	2
Ayuntamiento de Luna	2
Ayuntamiento de Maluenda	1
Ayuntamiento de Mara	1
Ayuntamiento de Mas de las Matas	1
Ayuntamiento de Mequinenza	1
Ayuntamiento de Mezalocha	1
Ayuntamiento de Monreal del Campo	1
Ayuntamiento de Monzón	1
Ayuntamiento de Mora de Rubielos	1
Ayuntamiento de Morata de Jalón	3
Ayuntamiento de Morata de Jiloca	1
Ayuntamiento de Moros	1
Ayuntamiento de Muel	1
Ayuntamiento de Novalles	1
Ayuntamiento de Novallas	1
Ayuntamiento de Nuévalos	1
Ayuntamiento de Orihuela del Tremedal	1
Ayuntamiento de Panticosa	2
Ayuntamiento de Pastriz	4
Ayuntamiento de Pina de Ebro	1
Ayuntamiento de Pinseque	3
Ayuntamiento de Pomer	1
Ayuntamiento de Remolinos	1
Ayuntamiento de Riela	2

Ayuntamiento de Robres	1
Ayuntamiento de Sabiñánigo	2
Ayuntamiento de Sariñena	1
Ayuntamiento de Sestrica	1
Ayuntamiento de Tarazona	2
Ayuntamiento de Tardienta	1
Ayuntamiento de Tauste	3
Ayuntamiento de Teruel	5
Ayuntamiento de Torrecilla del Rebollar	1
Ayuntamiento de Torrente de Cinca	1
Ayuntamiento de Villafeliche	1
Ayuntamiento de Villafranca del Campo	1
Ayuntamiento de Villanueva de Sigüenza	1
Ayuntamiento de Zaragoza	146
Ayuntamiento de Zuera	1
Diputación Provincial de Huesca	4
Diputación Provincial de Teruel	1
Diputación Provincial de Zaragoza	9

Esta cifra total, es obvio que no coincide con los 1081 expedientes incoados en 1998, por diversos motivos como los expedientes rechazados, los remitidos al Defensor del Pueblo, los expedientes en los que sólo se solicita información, expedientes en los cuáles nos dirigimos a más de una Administración, etc.

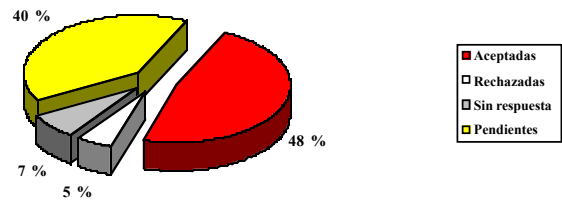
**7. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES REALIZADOS EN 1998 Y ESTUDIO COMPARATIVO DE AÑOS ANTERIORES**

Durante 1998 se han realizado 111 Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales de las cuales 107 corresponden al Dpto. I y II de Defensa de los Derechos de los Ciudadanos y 4 al Dpto. III de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y Defensa del Estatuto.

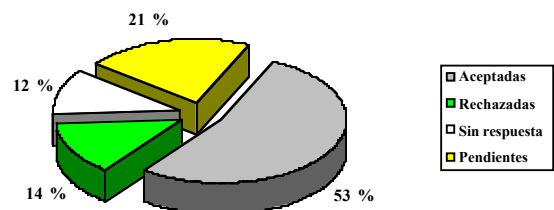
Del total de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios efectuadas en 1998, 48 fueron realizadas durante el mandato del Justicia anterior, Don Juan Bautista Monserrat Mesanza y 63 corresponden al actual titular de la institución Don Fernando García Vicente.

Para una mejor comprensión vamos a desglosar estos datos en varios cuadros que nos resultarán clasificadores.

Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios 1998



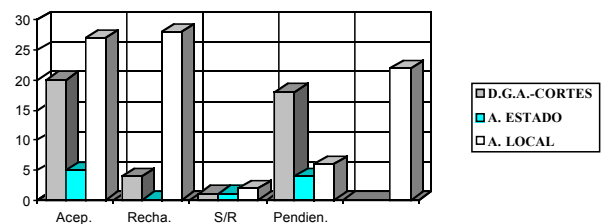
Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios 1997



El siguiente cuadro resulta explicativo de las Administraciones a las que nos hemos dirigido, y el grado de aceptación de estas Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales.

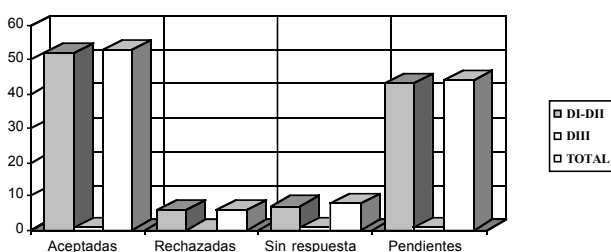
**ORGANISMOS A LOS QUE SE HAN REALIZADO RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES DURANTE 1998**

	Acep.	Recha.	S/R	Pendien.	TOTAL
D.G.A.	19	4	0	18	41
CORTES	1	0	1	0	2
A. ESTADO	5	0	1	4	10
A. LOCAL	28	2	6	22	58
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>44</b>	<b>111</b>



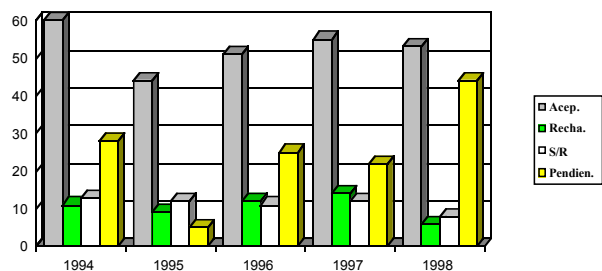
**RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS REALIZADOS EN 1998**

	DI-DII	DIII	TOTAL
Aceptadas	52	1	53
Rechazadas	6	0	6
Sin respuesta	7	1	8
Pendientes	43	1	44
<b>TOTAL</b>			<b>111</b>



**ESTUDIO COMPARATIVO CON AÑOS ANTERIORES**

	Acep.	Recha.	S/R	Pendien.	TOTAL
1994	60	11	13	28	112
1995	43	9	11	7	70
1996	51	12	11	25	99
1997	55	14	12	22	103
1998	53	6	8	44	111



## CAPITULO III

**Relaciones institucionales**

Dada la especial circunstancia que concurre en el informe del año 1998, de que el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente que presenta este informe, tomó posesión el 25 de mayo de 1998, se considera procedente dar cuenta en este capítulo de las actividades desarrolladas desde esa fecha.

**1. ACONTECIMIENTOS DESTACADOS**

— Apertura de las oficinas en Huesca y en Teruel.— El Justicia de Aragón ha tenido una especial preocupación por acercar la presencia de la Institución a Huesca y Teruel, con esa finalidad se pusieron en funcionamiento el 3 de julio de 1998 una oficina del Justicia de Aragón en Huesca y el 6 de julio de 1998 otra oficina en Teruel atendidas por un Asesor de la Institución que se desplaza dos días a la semana. Se ocupa de la oficina de Huesca la Asesora Isabel Gonzalvo Callaved y de la de Teruel el Asesor Jesús Daniel López Martín, ambos son naturales y residentes en Huesca y Teruel respectivamente.

Igualmente el Justicia se ha desplazado a ambas localidades para recibir directamente quejas de los ciudadanos que lo solicitan. Estos desplazamientos del Justicia está previsto realizarlos con periodicidad mensual, y concretamente durante el año 1998 recibió quejas los días 6 y 18 de noviembre en Huesca y el 30 de octubre y 17 de diciembre en Teruel.

Desde el inicio del funcionamiento de estas oficinas se han presentado 80 quejas en Huesca, de las cuales dieron lugar a la apertura de 68 nuevos expedientes, tramitándose las demás como documentación adjunta o como reapertura de expedientes que ya existían. En Teruel en los seis meses de funcionamiento de la oficina, se presentaron 134 quejas de las cuales 42 dieron lugar a expedientes.

Otra de las labores que realizan las oficinas es el asesoramiento y orientación a los ciudadanos que sin presentar una queja concreta se dirigen a la misma en solicitud de información sobre el ejercicio de sus derechos, o sobre la forma de resolver un problema concreto. En Huesca se atendieron 153 consultas en los seis primeros meses de funcionamiento.

Las oficinas se ubican en edificios de la Diputación General de Aragón, y ha sido cedido su uso al Justicia de Aragón, sin contraprestación económica alguna. Las oficinas han sido dotadas de mobiliario, teléfono y medios informáticos.

La Diputación General de Aragón, se ha comprometido a preservar el anonimato de los ciudadanos que presentan quejas.

— Traslado de los restos de D. Juan de Lanuza V a su emplazamiento habitual en la Real Capilla de Santa Isabel.— Desde el 20 de diciembre de 1997, y por ofrecimiento del entonces Justicia de Aragón, la urna que contiene los restos de D. Juan de Lanuza fue depositada en la Sede de la Institución, mientras duraran las obras de restauración de la Iglesia de Santa Isabel, dónde tradicionalmente estaba emplazada desde que tales restos fueron entregados a la Muy Ilustre Antiquísima y Real Hermandad de la Preciosísima Sangre de Cristo.

Finalizadas las obras de restauración, y a solicitud de la Hermandad, los restos fueron trasladados el día 17 de octubre en un acto solemne.

— III Congreso anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán.— El Justicia asistió los días 6 a 9 de septiembre al Congreso Anual, que en esta ocasión se celebró en Lima

(Perú) y al que asistieron Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, y al final del cual y en el marco de la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración universal de Derechos Humanos y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, realizaron una Declaración reiterando su compromiso de promover los derechos humanos en sus respectivos países y su rechazo a cualquier acto tendente a menoscabar su pleno ejercicio.

— XIII Jornadas de Coordinación de Comisionados Parlamentarios.— El Justicia asistió los días 21 a 25 de octubre de 1998, a las Jornadas de Coordinación que anualmente se celebran, para coordinar y poner en común aspectos que afectan a las respectivas actividades, y que en esta ocasión se celebraron en las Islas Canarias, organizadas por el Diputado del Común.

El Justicia presentó dos comunicaciones sobre: «Una experiencia de colaboración con las Administraciones Públicas Aragonesas: el proceso de implantación territorial del Justicia de Aragón» y «La protección penal de la función supervisora del Defensor del Pueblo y de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos».

— 407 Aniversario de la ejecución del Justicia de Aragón Juan de Lanuza V. Los actos organizados con motivo del aniversario consistieron como es tradicional, en una ofrenda floral al monumento del Justicia, sito en la Plaza de Aragón de Zaragoza. En la Sede del Justicia se entregaron los premios a los ganadores del concurso de redacción «Que es el Justicia para ti», y se presentó el libro «Los Antecedentes históricos de la Justicia Constitucional en el Reino de Aragón».

— Octavos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés. El 27 de octubre de 1998 se firmó por la Institución de El Justicia de Aragón, El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, el Ilustre Colegio de Abogados de Teruel, el Ilustre Colegio de Abogados de Huesca, el Ilustre Colegio Notarial de Zaragoza, los Registradores de la propiedad y Mercantiles de Aragón y el Ilustre Colegio de Procuradores de Zaragoza, el Convenio de colaboración para la celebración de los «Octavos encuentros del Foro de Derecho Aragonés», con el siguiente programa de ponencias:

10 de noviembre: «Disposición de Bienes Inmuebles de Menores e Incapacitados en Aragón».

17 de noviembre: «Aplicación del Código Civil como Derecho Supletorio al Régimen Económico Matrimonial Aragonés».

24 de noviembre: «El Derecho de Abolitorio».

A todas las sesiones asistió el Justicia de Aragón, y desde la Institución se editaron las Actas con el contenido de las Ponencias.

**2. LABOR CULTURAL Y DE DIFUSION**

Acercar y dar a conocer la Institución a todos los aragoneses, y la difusión del Derecho Aragonés a diversos niveles, ha sido y es, uno de los objetivos prioritarios para el Justicia. Dentro de esta finalidad se han llevado a cabo lo siguiente:

## 2.1. ACTIVIDAD DIDACTICA

Durante el segundo semestre de 1998, la «actividad didáctica» de la Institución —entendida como todos aquellos actos relacionados con escolares, no incluidos entre las tareas derivadas del estricto cumplimiento de las funciones establecidas como misión del Justicia de Aragón en el artículo primero de su Ley Reguladora— es un aspecto que se ha asumido y cuidado de forma especial. El objetivo prioritario de esta actividad ha sido la difusión entre los escolares aragoneses del funcionamiento actual de la Institución, así como la divulgación de su larga trayectoria histórica.

### 2.1.1. CONFERENCIAS

El titular de la Institución se ha desplazado a diversos centros educativos para impartir charlas y conferencias, con una variada temática que versa, según el carácter del acto para el que se solicita la intervención del Justicia, sobre la Constitución Española, Derechos Humanos, etc. aunque la mayor parte de ellas trataron sobre Derecho Foral, y Funciones y Competencias de la Institución, que son los temas más directamente relacionados con el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas.

Las numerosas peticiones han sido atendidas con la lógica limitación impuesta por el deseo de los solicitantes de que estas tareas de difusión directa fueran realizadas personalmente por el titular de la Institución. Petición, por otra parte, muy comprensible si se tiene en cuenta que los escolares muestran gran interés por conocer en persona al Justicia de Aragón.

Indudablemente, este contacto directo ha proporcionado un mayor conocimiento de la Institución entre los estudiantes aragoneses, si bien requiere múltiples desplazamientos a localidades tales como Alcañiz, Caspe, Monzón, etc. Mención especial debe hacerse de la aceptación de las conferencias impartidas en el medio rural, que suelen traspasar el marco estrictamente escolar para extenderse al resto de ciudadanos, con una notable repercusión en la población.

La relación cronológica de conferencias impartidas por el titular de la Institución en Centros de Primaria y Secundaria aragoneses es la siguiente:

29-10-98.— En Mora de Rubielos, para alumnos del Instituto conferencia sobre «El Justicia».

14-11-98.— IES de Alcañiz, para alumnos de Secundaria y Bachillerato.

17-11-98.— Colegio Salesiano San Bernardo de Huesca para alumnos de 3.º ESO.

18-11-98.— Colegio Juan XXIII de Huesca, para alumnos de Primaria.

18-11-98.— CPR de Monzón, dirigida a profesores de Primaria y Secundaria, como ponente del Curso «Introducción a la Cultura Aragonesa».

2-12-98.— IES de Caspe sobre la Constitución, para alumnos de Bachillerato y F.P.

4-12-98.— IES «Pilar Lorengar» de Zaragoza, para conmemorar el aniversario de la declaración de *Derechos humanos*.

### DIFUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD

Las peticiones para que el titular de la Institución imparta conferencias en Centros Universitarios provienen incluso de Universidades fuera de nuestra Comunidad Autónoma.

29-10-98.— Universidad Nacional de Educación a Distancia. Centro Asociado de Teruel.

27-11-98.— Escuela de Práctica Jurídica. En el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, sobre «El Justicia».

9-12-98.— Conferencia sobre «El Justicia de Aragón como protector de Derechos Humanos» en el Colegio de Abogados de Pamplona, organizada por el Colegio de Abogados y la Universidad Pública de Navarra, sobre la «Institución del Justicia».

16-12-98.— Congreso Nacional 50 años de la Declaración de Derechos Humanos. Organizado por el Centro UNESCO Aragón y la Fundación Lucas Mallada. Tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Zaragoza sobre «El Justicia como protector de las Derechos Humanos».

18-12-98.— El Justicia se dirigió al Claustro de la Facultad de Derecho de Zaragoza para hablarles sobre el tema «Derechos Humanos en la Infancia y Juventud».

### 2.1.2. VISITAS ESCOLARES

En el mes de septiembre, el Justicia invitó por escrito, personalmente, a todos los Centros docentes de Aragón a visitar la sede de la Institución en Zaragoza, para contribuir a que la población escolar la perciba como algo cercano y aprecie su utilidad, de forma que los estudiantes tengan ocasión de conocer en directo dónde y cómo se desarrolla su trabajo.

La respuesta a esta invitación ha sido masiva. Sólo durante los meses de noviembre y diciembre, ya con el curso escolar en marcha, han visitado el Palacio de Armijo veinte grupos de estudiantes de todos los niveles, desde 3.º de Primaria hasta Bachillerato y Ciclos Formativos. Hasta el momento de redactar esta Memoria, han acudido a nuestra sede para conocer mejor la realidad de esta Institución más de 500 alumnos en grupos de 25 y 50 alumnos, la mayoría de Zaragoza y alrededores, pero algunos de lugares tan alejados como Mora de Rubielos o Binéfar, lo que demuestra un gran interés por su parte.

En las visitas a la Institución de alumnos de colegios públicos y privados, se les da una pequeña charla sobre la figura del Justicia de Aragón ayer y hoy, y se les enseña el Palacio del Justicia explicándoles lo más destacado desde el punto de vista histórico y arquitectónico. El Justicia habitualmente, dirige unas palabras a los estudiantes y contesta a las preguntas que le formulaban.

Se detalla a continuación una referencia cronológica de visitas escolares a la sede de la Institución:

23-11-98.— Un grupo de 3.º de ESO del Colegio La Salle Montemolín

Un grupo de 5.º de Primaria del Colegio la Inmaculada, Claretianas

24-11-98.— Un grupo de 3.º de ESO del Colegio La Salle Montemolín

Un grupo de 6.º de Primaria del Colegio la Inmaculada, Claretianas

25-11-98.— Un grupo de 3.º de ESO del Colegio La Salle Montemolín

Un grupo de 5.º de Primaria del Colegio la Inmaculada, Claretianas

26-11-98.— Un grupo de 3.º de ESO del Colegio La Salle Montemolín

Un grupo de 6.º de Primaria del Colegio la Inmaculada, Claretianas

Alumnos de 1.º de Bachillerato de Binéfar

30-11-98.— Alumnos del Colegio Público de Mora de Rubielos

1-12-98.— Un grupo de 4.º de ESO del I.E.S. Pignatelli

3-12-98.— Alumnos de Ciclos Formativos de F.P. del I.E.S. Gallicum de Zuera

10-12-98.— Dos grupos de 3.º y 4.º de Primaria del CRA de Figueruelas

11-12-98.— Un grupo de Ciclos Formativos de Grado Medio de San Vicente de Paúl

15-12-98.— Un grupo de 2.º de F.P. de primer grado de San Vicente de Paúl

17-12-98.— Dos grupos de 3.º de BUP del Colegio Sta. Ana

23-12-98.— Un grupo de F.P. del Colegio El Buen Pastor

Cabe destacar también la visita, el día 29 de septiembre, de un grupo de estudiantes de diversas universidades extranjeras, acompañados del Vicerrector de Relaciones Internacionales, que se encontraban en Zaragoza como participantes de un programa intensivo financiado por la Comisión Europea.

Para el próximo año ya hay visitas concertadas hasta el mes de mayo, siendo muy numerosas las peticiones para fechas próximas al 23 de abril, día de San Jorge, época en la que muchos centros celebran jornadas sobre Aragón, dentro de las cuales programan o bien una visita a la sede del Justicia, o bien una conferencia impartida por el titular de la Institución.

Por otra parte, el creciente interés por esta Institución hace que los Centros educativos aragoneses que realizan intercambios con otros Centros de enseñanza de la Unión Europea, programen entre las actividades para los alumnos extranjeros visitantes, ser recibidos por el Justicia de Aragón en su sede de Zaragoza. En este sentido se espera la próxima visita de un grupo de alumnos alemanes y de 50 alumnos franceses del Instituto de Colomier, próximo a Toulouse.

### 2.1.3. CONCURSO DE REDACCIÓN

El Justicia de Aragón convocó a los escolares aragoneses, del tercer ciclo de Primaria y primer ciclo de Secundaria, a un concurso de redacción, convocatoria que les dio la oportunidad de expresar su opinión sobre esta figura institucional, y que reveló la visión tan exacta y esperanzadora que los jóvenes de Aragón tienen del Justicia.

Los Centros Educativos participantes designaron un profesor responsable, encargado de seleccionar los tres trabajos que, como máximo, podía presentar cada Centro. Todas las redacciones plasmaron a un Justicia con capacidad para ejercer su autoridad sobre otras Instituciones, y también recordaron algunos aspectos de la historia del Justiciazo.

En un acto presidido por el titular de la Institución, incluido entre los celebrados en conmemoración del aniversario de la ejecución de Juan de Lanuza, se entregaron los premios a los alumnos del CEIP «Joaquín Costa» de Monzón, del CRA de Castellote, del CP «Tomás Alvira» de Zaragoza y de la O.D. «Santo Domingo de Silos» de Zaragoza, ganadores del concurso y a sus profesores responsables.

### 2.2. DIFUSION FUERA DEL AMBITO DE LA ENSEÑANZA

El titular de la Institución ha realizado las siguientes actividades:

26-6-98.— Participación en las Jornadas sobre «Justicia Juvenil» organizadas por la Universidad de Verano en Teruel.

21-9-98.— En Huesca, en el Centro Cultural Genaro Poza y organizado por la Asociación de Familias de Enfermos Al-

zheimer, con motivo del «Día Mundial del Alzheimer» conferencia sobre «La situación legal de los discapacitados por esta enfermedad».

24-9-98.— Organizado por Cáritas, sobre la situación de los extranjeros en España, con motivo de la celebración del «Día de las migraciones».

Tuvo lugar en la Casa de las Culturas de Zaragoza, sobre el tema «Situación de los extranjeros».

6-10-98.— Participación en la presentación del Proyecto de UNICEF, «Buzón Intercultural del menor», en la Casa de las Culturas de Zaragoza.

19-10-98.— Colegio de Abogados de Zaragoza, sobre la situación jurídica de los extranjeros en España. Presentación del libro de D. Angel Chueca.

12-11-98.— Conferencia sobre los Derechos Humanos, en la Obra Social y Cultural Sopena (OSCUS), de educación de adultos, con motivo de la inauguración del curso 1998-99.

20-11-98.— Conferencia sobre «El Justicia de Aragón y la infancia en riesgo», organizado por UNICEF en Sabiñánigo (Huesca).

26-11-98.— Conferencia sobre «El Justicia ayer y mañana» en el Centro Aragonés del Principado de Andorra.

4-12-98.— En el Ayuntamiento de Andorra (Teruel), conferencia sobre «Menores y Derechos Humanos».

10-12-98.— Presentación del libro sobre Derechos Humanos, editado por la Diputación General de Aragón con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, tuvo lugar en el Salón de Actos del Edificio Maristas de la Diputación General de Aragón y en el que el Justicia escribió sobre «Derechos Humanos de la infancia y los menores».

11-12-98.— Conferencia para la Asociación de Alumnos de Aulas de la 3.ª edad sobre «Derechos aragoneses de Familia y Sucesiones».

16-12-98.— Conferencia en Cella (Teruel), en el Centro de la Tercera Edad sobre «Derecho aragonés».

En algunas ocasiones el Justicia no pueda asistir personalmente a todos los actos para los que se requiere su presencia. Cuando esto sucede, asiste alguno de los asesores especialista en los temas a tratar, tal fue el caso de:

14 al 18-9-98.— Asistencia al Congreso «El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del Agua» organizado por la Universidad de Zaragoza.

16-10-98.— Asistencia a los Actos de celebración del 66.º Aniversario de la fundación de la Agrupación de Sordos de Zaragoza.

21-10-98.— Jornadas sobre el medio natural. Su potencial socioeconómico en el marco de la planificación y del desarrollo sostenible, organizado por ASIADER (Asociación para el Desarrollo Rural Integral de la Sierra de Albarracín) que tuvo lugar en Albarracín y Tramacastilla.

7-11-98.— Asistencia a las segundas jornadas sobre «Las necesidades de las personas sordas en Aragón» que se celebraron en el Centro de Congresos de la C.A.I. de Zaragoza.

3-12-98.— Participación en la mes redonda «La persona con discapacidad y la Familia» celebrado en el Salón de Actos de la Diputación provincial de Huesca con motivo del Día Internacional de las personas con discapacidad.

3-12-98.— Asistencia a la inauguración oficial del Centro Polivalente de apoyo a Discapacitados Físicos de Zaragoza.

10-12-98.— Conferencia sobre «Los problemas del alcohol desde El Justicia de Aragón» en las XIV Jornadas Aragonesas de Información Alcohólicas, organizadas por la Asocia-

ción Aragonesa de Ex-Alcohólicos (ASAREX) en la Casa de las Cinco Villas, en Ejea de los Caballeros.

10-12-98.— Con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, participación en las jornadas «Nuevos Escenarios y Nuevos Colectivos de los Derechos Humanos», organizadas por el Gobierno de Aragón sobre el tema «Los Derechos Humanos en los escenarios internacional y autonómico y en los avances técnico-científicos», que tuvieron lugar en el Salón de Actos del Edificio Maristas de la Diputación General de Aragón.

10-12-98.— Inauguración de unas Jornadas en el Barrio de Casablanca.

22-12-98.— Participación como ponente en la mesa redonda que abordó el tema de «*Los jóvenes y el consumo de alcohol*», en el Edificio Paraninfo de la Universidad de Zaragoza, organizada por el Consejo de la Juventud de Aragón. Participaron representantes de asociaciones de padres de alumnos, de Proyecto Hombre y de la Asociación de Empresarios de Hostelería.

### 2.3. PUBLICACIONES

Octavo Volumen de la Colección Editorial «El Justicia de Aragón».— con el título *Los Antecedentes históricos de la Justicia Constitucional en el Reino de Aragón* cuyo autor es D. José Iglesias Gómez, Abogado y Economista de los Ilustres Colegios de Madrid, Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Socio de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Actas de los Séptimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés, en el que se recoge las Ponencias, celebradas en 1997 sobre «Repercusión en el ámbito mercantil de la condición jurídica de aragonés», «La casación Foral» y «El consorcio foral».

En el segundo semestre de 1998, se acometió la reedición de materiales de difusión de la Institución destinados al ámbito escolar, materiales que se han distribuido entre los escolares que visitaban la sede.

### 3. OTRAS ACTIVIDADES DEL JUSTICIA

27-6-98.— Aliaga (Teruel) asistencia al acto de presentación del escudo y bandera municipal.

3-9-98.— Sabiñánigo (Huesca) inauguración de la plaza «El Justicia de Aragón».

25-9-98.— Rubielos de Mora.— Asistencia a las I Jornadas sobre el Patrimonio de la provincia de Teruel. Paleontología. Organizadas por el Instituto de Estudios Turolenses.

8-10-98.— Con motivo del Día Internacional del Mayor, el Justicia dio una conferencia a los jubilados y pensionistas aragoneses en el Acto organizado por el Consejo Aragonés de la tercera edad en el Salón de Actos de la Feria de Muestras de Zaragoza.

15-10-98.— Participación en la Jornada Europea que sobre «Presente y futuro de la Mujer Rural» se celebró en el Auditorio de Zaragoza, organizada por la Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural (AFAMMER).

20-10-98.— Ponencia sobre «La incapacitación y la institución tutelar», desarrollada en Zaragoza con motivo de la celebración del Día Mundial de la Salud Mental.

18-11-98.— Visita a San Pedro el Viejo (Huesca) para conocer directamente la situación en la que se encuentra.

26-11-98.— Reunión con el primer Rahonador del Principado de Andorra el día de su toma de posesión, que coincidió con el desplazamiento del Justicia al Principado para impartir una conferencia en el Centro Aragonés.

10-12-98.— Asistencia a la presentación de la emisión del Sello de correos en honor del que fue Embajador de España en Hungría Excmo. Sr. Don Angel Sanz Briz (Premio Justicia de Aragón a los Derechos Humanos en 1994), que tuvo lugar en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

17-12-98.— Inauguración de las Jornadas de estudio sobre los Fueros de Teruel y Albarracín, que se celebraron en Teruel organizadas por el Instituto de Estudios Turolenses.

18-12-98.— Asistió en el Palacio Real a la Ceremonia Conmemorativa del Cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos junto con el Defensor del Pueblo, Comisionados Parlamentarios y Defensores.

22-12-98.— El Justicia recibió a un grupo de mujeres de trabajadores de INESPAL (Sabiñánigo) que expusieron el estado actual del problema y sus inquietudes por la situación laboral de los trabajadores por las medidas adoptadas por la empresa como consecuencia de su privatización. El Justicia se dirigió al Presidente del Consejo de Administración de INESPAL, a fin de que las medidas a adoptar se hicieran con el menor coste personal y social para la ciudad de Sabiñánigo.

### 4. COMPARENCIAS EN LAS CORTES EN LA COMISION DE PETICIONES Y DERECHOS HUMANOS

El Justicia ha tenido y tiene un especial interés por establecer una relación fluida y permanente con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos interés que entre otras actuaciones se ha plasmado en el ofrecimiento para comparecer con asiduidad ante la Comisión para informar sobre todo lo relacionado con la Institución.

Compareció con fecha 12 de junio de 1998, a los pocos días de su toma de posesión para explicar las líneas de actuación y presentar a su equipo, y a petición propia el día 15 de diciembre de 1998 para informar sobre la actuación de la Institución y del trabajo desarrollado desde la toma de posesión.

### 5. DIFUSION A TRAVES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Con la finalidad de divulgar el contenido del Derecho civil aragonés, desde el mes de septiembre, todos los lunes se emite a través de Radio 5 (Radio Nacional de España), una pequeña colaboración en la que, en unos pocos minutos, se exponen, en tono didáctico, las peculiaridades de nuestro Derecho. Durante el último trimestre de 1998 se abordaron temas relativos a la vecindad civil, la edad o el régimen económico matrimonial.

## SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD REALIZADA EN CUMPLIMIENTO  
DE LAS FUNCIONES LEGALMENTE ENCOMENDADAS

## CAPITULO I

Defensa de los derechos individuales y colectivos  
reconocidos en el Estatuto de Autonomía

## 1. AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES

## 1.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES					
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	32	160	29	20	241
Expedientes archivados	12	158	29	20	219
Expedientes en trámite	20	2	0	0	22

## SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	6
ACEPTADAS	3
RECHAZADAS	2
SIN RESPUESTA	1

## 1.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

El descenso aparente de las quejas de esta materia ha sido debido a que en el año 1997 de las 160 quejas que constan tramitadas 139 corresponden al mismo asunto. Este año hemos decidido registrar todas las quejas que se refieren a un mismo asunto como una única pero colectiva. Pese a el peso específico del sector agrario en Aragón el número de quejas no parece muy significativo sobre el conjunto de las tramitadas. En general suele tratarse de situaciones concretas que afectan a quien presenta la queja. No ha habido ninguna colectiva. Los temas son muy variados.

Las más numerosas son las relativas a procedimientos de concentración parcelaria, ya que en muchas ocasiones los afectados no están de acuerdo con los lotes de reemplazo, suelen considerar que las fincas anteriores eran de mejor calidad que las adjudicadas. Suele haber un componente subjetivo muy importante.

El siguiente grupo relativamente más numeroso, seis, son las planteadas en relación con las subvenciones de la Política Agrícola Común. Se suelen de quejar de la retirada subvenciones por no plantar lo estipulado de forma correcta, echar menos simiente, abono... Sobre ellas no se ha hecho recomendación alguna por entender ajustada a derecho la actuación de la Administración, rozando en algunos casos la actuación de los particulares el fraude.

En otro grupo están las que se refieren a problemas derivados de la titularidad, pública o privada de los caminos en las zonas rurales, así como su deslinde y mantenimiento. Hay otras que hacen referencia a la discrepancia con la forma en la que se ha realizado el deslinde de montes públicos con propiedades particulares. sobre ellas no se ha hecho ninguna recomendación.

Hay otras en las que no se está de acuerdo con la utilización de los pastos, leñas y rastrojeras y de cotos deportivos de caza. En algunos casos se impugnan las sanciones impuestas en relación con su gestión y utilización. Sobre estas no hay ninguna recomendación.

Hay varias que hacen referencia puntual a la forma de rescindir los contratos de arrendamiento de finca rústica propiedad municipal sin previa tramitación de expediente. Sobre ellas hay dos recomendaciones por entender que no se ha cumplido con los trámites del procedimiento.

Especial mención debe hacerse este año, por la existencia de varios focos de peste porcina, a los problemas planteados en aplicación de medidas tendentes a reducir y evitar su expansión y a las indemnizaciones a que da lugar. No hay recomendaciones.

Se han planteado quejas en relación con la posibilidad de regularización al amparo del Decreto 200/97, de Instalaciones Ganaderas, sobre las que ha recaído resolución judicial.

Se ha constatado un aumento apreciable de quejas presentadas por miembros de comunidades de regantes, en relación con las sanciones por uso indebido del agua. Han dado lugar a una recomendación por sancionar y embargar a una persona en lugar de a sus hijos, actuales propietarios.

Han desaparecido lo que el año pasado fue el grupo más numeroso: la denuncia de situaciones creadas como consecuencia de la puesta en marcha de procesos expropiatorios para la transformación de tierras de secano en regadío.

Las otras tres recomendaciones que se han hecho se deben a no cumplir en los expedientes con los trámites establecidos en el procedimiento: falta de notificación de la resolución y no practicar el trámite audiencia.

## 1.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

1.3.1. SANCIÓN IMPUESTA POR EL JURADO DE RIEGOS DE LA  
COMUNIDAD DE REGANTES DE LA ACEQUIA PRINCIPAL Y  
ACECUELA DE ARAPIEL (EXPTE. DII-646/1997-7)

Este expediente trata sobre la sanción impuesta por el Jurado de Riegos a un vecino de la localidad de Riela que no era miembro de la Comunidad de Regantes, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución el 7 de julio de 1997 escrito de queja en el que se hacía alusión a que al Sr. AA se le había notificado una diligencia de embargo de determinados bienes inmuebles de su propiedad en cumplimiento de la Providencia dictada por el Sr. Agente Ejecutivo Recaudador de la Comunidad de Regantes de la Acequia Principal y Acecuela de Arapiel de la localidad de Riela al no haber satisfecho en el periodo de ingreso voluntario la sanción pecuniaria de 30.000 pe-

setas impuesta por Acuerdo del Jurado de Riegos de la Comunidad de Regantes citada el día 4 de abril de 1995.

Manifestándose en el escrito de queja presentado que “*el Sr. AA no es propietario de finca alguna de riego dependiente de la Comunidad de Regantes de Ricla, sino que son los hijos del Sr. AA los propietarios de una fincas en el término municipal de Ricla, compradas por ellos, que son cultivadas por un mediero que se encarga de realizar todos los trabajos en ellas incluido el riego de las mismas.*”.

La queja presentada hacía contar los datos siguientes:

“*Es un hecho frecuente en el riego a manta, que se pase agua a las fincas colindantes sin que esto sea motivo de denuncia porque no causa daños. Esto ocurrió al regar el mediero y por cuestiones personales, el propietario D. XX, a cuya finca paso el agua, hizo una denuncia contra el Sr. AA en el Sindicato de Riegos de Ricla.*

*La denuncia fue presentada también en contra de los propietarios de la finca, las hermanas BB, en el Juzgado de La Almunia de Doña Godina, solicitando el demandante daños y perjuicios. Celebrado el juicio, el Sr. Juez desestimó la demanda ante el informe pericial que dictaminaba la inexistencia de daños.*

*A pesar de no tener nada que ver con el Sindicato de Riegos por no poseer el Sr. AA tierras, pues desde hace quince años está jubilado, cuando fue citado se personó ante el Jurado de Riegos, ya que sus hijos no viven en la localidad, e intentó solucionar el problema surgido.*

*Encontrándose el Sr. AA con que la denuncia era por la realización de obras en la finca propiedad de sus hijos.*

*Asimismo, el Sr. AA fue denunciado por segunda vez por el Sr. XX cuando el mediero que aprovecha las tierras propiedad de sus hijos, Sr. ZZ, volvió a regar, y como consecuencia de ello, volvió a pasar agua otra vez a la finca del denunciante.*

*El Sr. AA cuando recibió la notificación del Acuerdo de la primera sanción presentó recurso contra el mismo. Posteriormente, y sin haber sido citado, el Sr. AA recibió una nueva resolución de la Comunidad de Regantes por la que le desestimaban el recurso presentado contra la primera sanción y a la vez le sancionaban con otras 30.000 pesetas por la segunda denuncia.*

*Asesorado por un letrado, el Sr. AA dejó estar las cosas hasta que pasado un tiempo recibió la notificación de embargo de un local de su propiedad dictada por el Agente de la Comunidad de Regantes Sr. TT. Momento en el cual el Sr. AA, tras consultar nuevamente con el anterior letrado, intentó solucionar lo ocurrido hablando con el Secretario de la Comunidad, quien le informó que habían decidido que el asunto siguiera su trámite, por lo que el Sr. AA pagó la sanción el 12 de mayo de 1997.”*

Acudiendo el presentador de la queja al Justicia de Aragón con la finalidad de que sea devuelto al Sr. AA lo que injustamente pago.

Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse al Presidente de la Comunidad de Regantes de la Acequia Principal y Acecuela de Arapiel y a la Confederación Hidrográfica del Ebro con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

El Secretario de la Comunidad de Regantes remitió con prontitud toda la documentación existente en poder de la Secretaria “*en lo referente a Dn. AA, e igualmente la Sentencia y Fallo del Juez de Primera Instancia e Instrucción de la Almunia de Doña Godina, en el juicio promovido a instancia de D.*

*XX contra D. CC, Doña DD y Doña EE; yerno e hijas de D. AA. Motivo de todos los antecedentes de hecho.*”.

Analizada la documentación aportada por la Secretaria de la Comunidad de Regantes, desde esta Institución se constató que era preciso ampliar algunos aspectos de la información remitida para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente. Por ello, se solicitó información sobre si tal y como se manifestaba en el certificado emitido con fecha 6 de julio de 1995 por el secretario de la Comunidad de Regantes a petición del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Almunia de Doña Godina, la finca que al regarse por el mediero inunda las colindantes “*es propiedad de DOÑA EE, DON CC Y DOÑA DD...*”, por qué causa o motivo se sancionaba al señor AA y se le embargaban sus bienes, cuando, según el escrito de queja presentado y el certificado remitido de la Secretaria de la Comunidad de Regantes, el Sr. AA no es propietario de la finca en la que se han realizado obras que causan inundación en la colindante cuando se riega.

Ampliación de información que fue contestada mediante la remisión de escrito firmado por el Presidente y el Secretario de la Comunidad de Regantes, y en el que se decía lo siguiente:

“*Primero.— Considerando que en el padrón cobratorio de la Comunidad la finca que al regarse por el mediero inunda la colindante aparece a nombre de las hijas y yerno del Sr. AA, en esta Comunidad no consta que sean los auténticos propietarios ya que con bastante regularidad sucede que los arrendatarios o aparceros son los usuarios de la Comunidad a todos los efectos y lo que acredita la propiedad es la propia cédula catastral o la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad.*

*Segundo.— En referencia al certificado de Secretaria se hace constar que fueron contestadas punto por punto en base a las preguntas formuladas como constan en el escrito del Juzgado, por lo que se deduce que no se puede dar por hecho la titularidad de la finca.*

*Tercero.— Solicitado informe al guarda de la Comunidad y Usuarios, el Sr. AA ha regentado la finca o ha estado al cargo de ella, la denuncia o denuncias por tal motivo fueron puestas a su nombre y los juicios públicos fueron celebrados en su presencia y una de sus hijas y no fue negado en ningún momento tales hechos si no por el contrario fueron asumidos por el Sr. AA, y nunca a través del tiempo transcurrido ha negado los hechos reseñados ni por el contrario las denuncias han solicitado ser puestas al nombre de sus hijas y yerno.”*

A la vista de la contestación remitida, por parte de esta Institución se requirió al presentador del escrito de queja para que informara sobre la titularidad registral y catastral de la finca en la que se realizaron las obras. También y nuevamente del Presidente de la Comunidad de Regantes se solicitó información sobre si el procedimiento seguido contra el Sr. AA por la segunda de las denuncias presentadas por el Sr. XX con fecha 1 de abril de 1995 fue conforme a lo establecido en los artículos 9 y siguientes de las Ordenanzas y Reglamento de la Comunidad. Y asimismo se requirió del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro información sobre la Providencia de Apremio dictada por el Agente Recaudador de la Comunidad de Regantes.

El presentador de la queja remitió en contestación a lo requerido, Nota Simple Informativa del Registro de la Propiedad de La Almunia de Doña Godina, en la que constan como titulares de la finca desde el 13 de enero de 1988 las hijas y yerno del Sr. AA. Igualmente en la Cédula Catastral aportada consta la finca a nombre de las hijas del Sr. AA.

La Comunidad de Regantes contestó a lo solicitado mediante la remisión de un escrito firmado por el Presidente y el Secretario en el que ponían de manifiesto lo siguiente:

*“Primero.— Que en el expediente de referencia no sólo se han cumplido los artículos solicitados en su escrito sino la totalidad de las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad.*

*Segundo.— Se le comunica igualmente que desde la constitución de las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad, con su adaptación a la Ley de Aguas, debido a su conflictividad ya que somos una zona rural pequeña el Jurado de Riegos es asumido totalmente por la propia Junta de Gobierno en su totalidad.”*

Y por último el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro envió a la Institución que represento escrito —en el que se adjuntaba un informe de la Comisaría de Aguas—, en el que se decía lo siguiente:

*“En relación con su escrito relativo a la Queja recogida con su Rfa. DI-646/1997-7, adjunto le remito informe de la Comisaría de Aguas de este Organismo.*

*Como se desprende de a misma, las Comunidades de Regantes en virtud del artículo 74 de la Ley de Aguas tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público adscritas al Organismo de Cuenca.*

*Se rigen por sus Estatutos y Ordenanzas, así como por la legislación de aguas.*

*No obstante, este Organismo de Cuenca estudia numerosos recursos contra providencias de apremio, dado que son actos del presidente de una Comunidad de Regantes y por tanto revivibles administrativamente por la Confederación Hidrográfica del Ebro, (así lo señala el artículo 227 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).*

*Sin embargo, en relación con el Sr. AA, no nos consta que haya presentado ninguna reclamación ante este Organismo sobre dicha materia, por lo que no hemos tenido intervención alguna.”*

En el informe de la Comisaría de Aguas adjuntado se dice:

*“El artículo 75.1 de la Ley de Aguas señala textualmente:*

*‘Las Comunidades podrán ejecutar por si mismas y con cargo al usuario, los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer. El coste de las ejecución subsidiaria será exigible por la vía administrativa de apremio. Quedarán exceptuadas del régimen anterior aquellas obligaciones que revistan un carácter personalísimo.’*

*Pueden por tanto acudir a la vía ejecutiva, para cobrar sus deudas.*

*Y en este sentido el artículo 209.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico indica:*

*‘Para la aplicación del procedimiento de apremio, las Comunidades tendrán facultad de designar sus agentes recaudadores, cuyo nombramiento se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda, quedando sometidos a las autoridades delegadas de dicho Departamento en todo lo que haga referencia a la tramitación del procedimiento, si bien la providencia de apremio habrá de ser dictada por el Presidente de la Comunidad. Las Comunidades podrán solicitar de dicho Ministerio que la recaudación se realice por medio de los órganos ejecutivos del mismo.’*

*Las Comunidades de Regantes por tanto contratan con su agente recaudador sin necesidad de comunicarlo a esta Confederación Hidrográfica del Ebro y sin que dicho agente dependa en consecuencia, más que de una relación laboral con las Comunidades que le contratan.”*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

PRIMERA.— De conformidad con el apartado 1.º del artículo 75 de la Ley de Aguas, toda Comunidad de regantes tendrá una Junta General o Asamblea, una Junta de Gobierno y uno o varios Jurados de Riegos.

A estos Jurados corresponde, a tenor de lo preceptuado en el apartado 5.º del citado artículo, *“conocer en las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.*

*Los procedimientos serán públicos y verbales en la forma que determine la costumbre y el Reglamento. Sus fallos serán ejecutivos”.*

En el caso que nos ocupa el Jurado de Riegos fue convocado a Juicio Público por Acuerdo unánime de la Junta de Gobierno de la Comunidad de fecha 10 de marzo de 1995 a la vista del informe presentado por parte del Peón de Aguas y por D. XX.

Comunicando la Comunidad dicho acuerdo al Sr. AA por medio de escrito en el que se le dice textualmente lo siguiente:

*“Recibido el informe denuncia por el guarda de esta Comunidad de Regantes el día 3 del presente mes de marzo y denuncia por parte de usuario D. XX, la Junta de Gobierno en su reunión del día 10-3-1995, consultadas las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad se detecta que pudieran haberse producido presuntas irregularidades en los artículos 85 y 87 del Régimen Disciplinario; Acuerdan por unanimidad convocar al Jurado de Riegos a Juicio Público junto con los afectados, entre los que se encuentra Vd. como manotada el Reglamento del Jurado de Riegos de la Comunidad en sus artículos 1 al 15 el próximo día 17 a las 20 horas en el salón oficina de esta Comunidad de Regantes.*

*Se le comunica que ambas partes pueden presentar los testigos que juzguen conveniente para justificar sus cargos y descargos acorde con su artículo 11 del Reglamento del Jurado de Riegos.*

*Lo que se le comunica para su conocimiento y efecto.”*

En la comunicación transcrita, se hace mención al informe denuncia del Guarda de la Comunidad de fecha 3 de marzo de 1998 y al escrito de denuncia del usuario de la Comunidad D. XX.

En el informe del Guarda se dice lo siguiente:

*“D. MM, Peón-Guarda de la Comunidad, solicitados mis servicios por parte del usuario D. XX, por los daños que pudieran ocasionarse en la finca de su propiedad por una serie de irregularidades que le habían sido ocasionadas por el regante D. AA, trasladado in situ a la finca antes mencionada sita en la partida de la Olmeruela, se detectan las siguientes irregularidades:*

*Primera.— El regante D. AA, ha realizado trabajo sin consentimiento de la Junta de Gobierno que altera e inunda en el primer lugar el curso del agua y en el segundo la finca de D. XX ocasionándole perjuicios a la mencionada finca.*

*Segundo.— Considerando que dichas irregularidades están tipificadas en las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad en su artículo 85 del Régimen Disciplinario y en los artículos 87 y siguientes; considerados como graves, se presenta la correspondiente denuncia con el fin de que el Jurado de Riegos o la Junta de Gobierno actúe en consecuencia.*

*Tercero.— Dichas irregularidades han sido detectadas el día 2 del presente mes de marzo.”*

El denunciante presentó denuncia contra el Sr. AA en atención a los hechos siguientes:

*“Que tanto el denunciado (o su hija Doña EE) como el suscribiente son propietarios de fincas en la partida denominada la Olmeruela, siendo las mismas colindantes.*

*Que el denunciado en los dos o tres días anteriores ejecutó en la finca de su propiedad (o propiedad de su hija, Doña EE), diversas labores consistente en abrir un regacho en forma de “L” en un ribazo mediante las cuales se deducía su intención de encaminar el agua de riego de dicha finca, a la finca colindante de mi propiedad.”*

Celebrado el Juicio, el Jurado de Riegos acordó sancionar a Don AA —ante la gravedad de los hechos que han quedado probados tipificados en el capítulo octavo artículo 85 del Régimen Disciplinario apartados B, C, H, J y LL—, tal y como mandatan las Ordenanzas y Reglamentos Capítulo Octavo Artículo 86 a una sanción pecuniaria de 30.000 pesetas y propuso asimismo en el fallo posponer los daños y perjuicios que pudieran haberse ocasionado a D. XX al momento en que puedan ser tasados por el perito que se nombre a tal efecto al objeto de que le sean abonados también por el denunciado.

Notificada la Resolución a las partes, el Sr. AA presentó dos escritos ante el Presidente del Sindicato de Riegos de la Acequia Principal y Acecuela de Arapiel, uno en su propio nombre y firmado por él mismo; y otro, en nombre de su hija EE y su yerno y firmado por ellos dos.

El escrito presentado por el Sr. AA, entre otras cosas niega la realidad de los hechos declarados probados por el Jurado de Riegos; mientras que el escrito presentado con fecha 26 de abril de 1995 por Doña EE y Don CC, y los documentos que lo acompañaban, se pone en conocimiento de la Comunidad de Regantes textualmente lo siguiente:

*“Mediante el presente escrito, quiero denunciar unos hechos que pudieran ser causa de una pérdida de agua al regar mi finca de Las Tamarices, debido a las obras ilegales, realizadas por D. XX sobre el escurredero existente y por ustedes conocido, a través del cual el sobrante del agua de riego volvía de nuevo a la acequia para ser aprovechada.*

*Los hechos se remontan al año 1993 en que el Sr. XX comenzó a destruir el escurredero de obra que existía. Dado que al hablar sobre él sobre su actuación no sirvió de nada, denunciamos los hechos en la Cámara Agraria de Riela (Adjunto fotocopia del escrito de ese organismo); a pesar de ello continuo destruyendo el escurredero hasta terminar con el mismo y no se limitó a esto; sino que ha tapado totalmente la salida del citado escurredero en el linde de ambas fincas.*

*Estos hechos pueden ser comprobados por ustedes cuando lo deseen y al denunciarlos ante ese Sindicato, sólo intento dejar claro quien sería el responsable de una posible pérdida de agua, que desgraciadamente, es un bien escaso para que se desaproveche.*

*Aunque ustedes conocen perfectamente la situación del escurredero me permito adjuntar fotocopia aérea de la zona subrayando la situación inicial del mismo.”*

Escritos presentados por Don AA, *“que leídos por el Sr. Secretario —según se puede leer en el Acta del Jurado de Riegos de fecha 8 de mayo de 1995— y después de las deliberaciones pertinentes y absteniéndose, como en ocasiones anteriores por no cumplir los requisitos del Reglamento .... Por unanimidad de los restantes miembros se acuerda ratificar el fallo interpuesto contra Don AA y desestimar los escritos presentados, en base a los artículos 64 y 65 del Jurado de Riegos.”*

Asimismo en dicha sesión el Jurado adoptó el siguiente acuerdo:

*“Seguidamente el Sr. Secretario da lectura del informe denuncia emitido por el Peón de Aguas y la Denuncia presentada por Don XX, que debatidas convenientemente por todos sus miembros a excepción de Don NN, por no cumplir el Reglamento del Jurado de Riegos en su artículo 8; se acuerda volver a sancionar siendo además reincidente de las mismas causas probadas en la Sentencia del día 4 de abril de 1995; con una sanción pecuniaria de 30.000 pesetas.”*

Por otra parte consta —en el expediente administrativo sancionador remitido por la Comunidad de Regantes a esta Institución en contestación a nuestra primera solicitud de información— un certificado remitido por el Secretario de la Comunidad de Regantes de la Acequia Principal y Acecuela de Arapiel a petición del Sr. Juez del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de La Almunia de Doña Godina de fecha 6 de julio de 1995 en el que se informa a dicho Juzgado en el apartado sexto textualmente de lo siguiente:

*“Se desconoce en este Sindicato de Riegos que en los últimos 30 años y hasta los hechos que motivaron la denuncia de Don XX, la finca que hoy es propiedad de Doña EE, Don CC y Doña DD haya escurrido aguas sobrantes de riego a la finca que hoy es propiedad de don XX.”*

SEGUNDO.— Por todo ello, a juicio de esta Institución, en el expediente administrativo sancionador abierto por la denuncia presentada por el Peón de Aguas y el Sr. XX estaba acreditado plenamente y sin lugar a ningún género de duda que las propietarias de la finca sita en la Partida de la Olmeruela eran las hermanas DD y EE, y no su padre don AA. Hecho que queda demostrado por los siguientes documentos que obran en el expediente administrativo sancionador incoado contra el Sr. AA:

- Padrón Cobratorio de la Comunidad de Regantes.
- Cédula Catastral del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
- Inscripción en el Registro de la Propiedad de La Almunia de Doña Godina.
- Escritos de denuncia del Sr. XX.
- Escritos presentados por el Sr. AA contra el fallo del Jurado de Riegos de fecha 4 de abril de 1995.
- Certificado emitido por el Sr. Secretario de la Comunidad a petición del Juzgado.

En consecuencia, el Jurado de Riegos de la Comunidad de Regantes de la Acequia Principal y de la Acecuela de Arapiel, al no ser el Sr. AA partícipe o usuario de la citada Comunidad, no puede ejercer potestad sancionadora alguna sobre dicho señor, no puede entrar a conocer y menos a resolver sobre la denuncia planteada por el Peón de Aguas y por el Sr. XX, ya que de conformidad con el artículo 85 de las Ordenanzas de la Comunidad, que regula el régimen disciplinario, “incurrirá en falta por infracción de estas Ordenanzas, que se corregirá por el Jurado de Riegos de la Comunidad, *el partícipe de la misma que cometa alguno de ...*”, por lo que el Jurado de Riegos de la Comunidad de Regantes debió declararse incompetente, ya que no puede sancionar cuando se trata de comportamientos, en este caso, la ejecución de unas obras sin consentimiento de la Junta de Gobierno de la Comunidad, que son realizados por quien no está integrado en la organización de la Comunidad, que no forma parte de ella y ningún vínculo a ella le une.

No corresponde al Jurado de Riegos sino a los Tribunales Ordinarios de Justicia el conocimiento de las reclamaciones que se presenten contra personas extrañas a la Comunidad de Regantes que incumplan las Ordenanzas, como está estableci-

do asimismo en el artículo 88 de las citadas Ordenanzas, a cuyo tenor, “si las faltas denunciadas constituyesen delito o falta y, sin estas circunstancias, les (sic) cometieren personas extrañas a la Comunidad, la Junta de Gobierno las denunciará al Juzgado, Tribunal u órgano administrativo competente.

En esta línea, tiene declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de mayo de 1975, entre otras, la incompetencia del Jurado de Riegos para sancionar a quienes no forman parte de la Comunidad, estableciendo dicha Sentencia que:

“Es equivocado sostener que la potestad sancionadora atribuida a los Jurados de Riegos en el artículo 244, ap. 2.º de la Ley de Aguas puede ejercerse respecto a personas ajenas a la Comunidad de Riegos o por razones distintas a las de carácter de comunero o usuario ... y, a este fin, se ordenan sus atribuciones, en un reparto de competencias entre los distintos órganos que rigen la vida de la Comunidad, de las que corresponde a los Jurados el dirimir las cuestiones que se susciten entre los interesados sobre el uso y aprovechamiento de las aguas (art. 244.1.º) y el ejercer, respecto a los sometidos a la disciplina de la Comunidad, aquella potestad con el designio de lograr el respeto a las Ordenanzas que la Comunidad dentro del ámbito de organización y regulación que la ley define, tiene como integrantes, con las normas de general aplicación, del derecho que rige esta colectividad (art. 244.2.º): de modo que son ajenos a esta Comunidad, y no podrá ejercerse sobre los mismos potestad sancionadora propia, los que no son partícipes o comuneros en virtud de relación jurídica con un comunero, pues como extraños a la Comunidad no les alcanza el ámbito de poder propio de la misma debiendo, en consecuencia, dirigirse la defensa frente a ataques de extraños a los intereses comunitarios a la jurisdicción civil (si la cuestión es de esta naturaleza) o la jurisdicción penal, o si fuera procedente el ejercicio de facultades policiales atribuidas a la Administración, a esta protección.”

TERCERA.— De acuerdo con el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992:

“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.”

Expresa el profesor García de Enterría en su obra *Curso de Derecho Administrativo I*, que: “la falta de potestad es, pues, el supuesto máximo de incompetencia, el más grave y manifiesto de todos. Es explícito en este sentido el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de julio de 1960. “En la atribución de competencia —dice— entran dos elementos: de una parte, la declaración de competencia es siempre efecto de una declaración normativa y, en consecuencia, el ejercicio de la atribución en defecto de dicha declaración implica una acción administrativa de facto no respaldable por el ordenamiento jurídico o una usurpación de funciones; en cualquiera de los dos casos se está en presencia de una actuación por órgano manifiestamente incompetente” ... la esencia de la nulidad de pleno derecho consiste en su trascendencia general. La gravedad de los vicios que la determinan trasciende del puro interés de la persona a la que afecta y repercute sobre el orden general. Por eso, precisamente, el consentimiento del interesado no convalida el acto nulo, ya que nadie puede consentir eficazmente algo que rebasa su propia esfera individual y trasciende al ámbito de lo general.”

Tiene establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de mayo de 1982, entre otras muchas, que:

“Que entre los supuestos de incompetencia manifiesta sancionados por el art. 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo con la nulidad absoluta hay que incluir aquéllos en que la Administración, excediéndose de sus atribuciones, invade poderes atribuidos a la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 de la Constitución y 2 a) y 3 a) de la Ley Jurisdiccional, el último a “contrario sensu”) para dejar sin efecto derechos de propiedad adquiridos en el marco de la contratación inter privativos o para declarar la nulidad radical o relativa de negocios jurídicos estrictamente privados...”

Igualmente, y con la misma fundamentación, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1989 que:

“En base a todo lo anteriormente expuesto procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado y de los actos posteriores que de éste traen causa, pues, la nulidad radical no es subsanable y, menos, sin la audiencia de los interesados, tal declaración de nulidad puede hacerse al amparo de los apartados a) y c) del art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debiéndose valorar, a continuación, las consecuencias de tal declaración. Efectivamente, la carencia de efectos del acto nulo aconseja, como piden los actores la vuelta a las cosas a su estado primitivo, esto es la restitutio in integrum.”

El acto nulo de pleno derecho carece “ab initio” de efectos jurídicos, por lo que la consecuencia obligada que de ello se deriva es la de afirmar que tal acto no tiene la cualidad de ser ejecutivo, y que, además, su nulidad incide en los actos posteriores que traigan su causa de un acto radicalmente nulo. En nuestro caso, y sin entrar a valorar el hecho de no haberse dado trámite de audiencia al interesado en el expediente sancionador que terminó por Resolución del Jurado de Riegos de fecha 8 de mayo de 1995 por la que se sancionaba nuevamente al Sr. AA; sanción ésta que a juicio de esta Institución, infringe claramente el principio general del derecho conocido como *non bis in idem* recogido en el artículo 133 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que un mismo hecho, obras realizadas sin consentimiento de la Junta de Gobierno de la Comunidad que alteran e inundan el curso de agua y la finca del Sr. XX, no puede ser sancionado dos veces en la misma persona y por el mismo fundamento—, las Resoluciones del Jurado de Riegos de 4 de abril y 8 de mayo de 1995 no son conformes a derecho, son nulas de pleno derecho al haber sido dictadas por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, por lo que todos los actos aprobados posteriormente, y en particular, la providencia dictada por el Sr. Agente Ejecutivo de la Comunidad, por la que se embargaba un determinado local propiedad del Sr. AA, también devendrían ineficaces.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Que tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que ellos resultan aplicables, se proceda por el Jurado de Riegos de la Comunidad de Regantes de la Acequia Principal y Acecuela de Arapiel a anular y dejar sin efecto las Resoluciones de fecha 4 de abril y 8 de mayo de 1995 por las que se sancionaba al Sr. AA por la realización de obras sin consentimiento de la Junta de Gobierno de la Comunidad.»

### Respuesta de la Administración

Hasta la fecha de elaborar este Informe, la Comunidad de Regantes no ha dado respuesta a la Sugerencia formulada.

### 1.3.2. IRREGULAR TRAMITACIÓN DE UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO (EXPTE. DII-368/1998-9)

Este expediente versa sobre una queja relativa a los retrasos, dilaciones y disfunciones en la tramitación de un expediente administrativo, y dio lugar a una *Recomendación* en el siguiente sentido:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se aludía a que el 15 de mayo de 1992, la reclamante presentó una denuncia en el Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón por existir una plantación de chopos, colindante con su propiedad, que a su entender no respetaba las distancias reglamentarias.

Asimismo, se nos indicaba que el 21 de febrero de 1994 se resolvió ordenar a D. L. V. que en el plazo de 15 días procediera al arranque de tales chopos que lindaban a menos de cuatro metros de la finca del reclamante.

A su vista, el Sr. V. interpuso recurso ordinario contra la citada resolución, recurso que fue parcialmente estimado en el sentido de retrotraer las actuaciones pues se había omitido el trámite de audiencia.

Pues bien, con fecha 18 de octubre de 1996, la reclamante denunció los hechos ante la tardanza en resolver el expediente, y el 22 de enero de 1997 el Sr. Jefe del Servicio Provincial resolvió nuevamente ordenando al Sr. V. que procediera al arranque de los tan citados chopos al no respetar las distancias reglamentarias, interponiendo recurso ordinario, y acordando ese organismo la práctica de la prueba requiriendo título de propiedad y práctica del reconocimiento del terreno.

Y por último, la firmante de la queja nos señaló que el 19 de enero de 1998 remite nuevo escrito al Sr. Jefe del Servicio Provincial relatando los hechos acaecidos, sin que hasta la fecha actual se le hubiera dado contestación al respecto.

Habiéndose examinado el dicho escrito de queja se acordó admitir el mismo a supervisión, y dirigirse al organismo competente con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada.

En cumplida contestación a nuestra solicitud, el Servicio Provincial nos dio traslado de un informe en el que, en definitiva, se venía a informar que *“... existe controversia sobre la propiedad del ribazo que separa las fincas rústicas de la reclamante y el reclamado, de cuya atribución, en la que no puede entrar esta Administración, dependerá el que con certeza pueda afirmarse que la plantación efectuada se adecua o no al Decreto 2661/1997, de 19 de octubre, debiéndose decretar la inhibición de esta Administración en la controversia suscitada entre Dña. E. P. M. y D. L. V. S., sobre la plantación de chopos efectuada por este último en finca rústica de su propiedad que confronta con el lindero Sur de la parcela 97 del polígono 601 del Catastro de Rústica de T., de esta provincia, en base a las consideraciones efectuadas, que deben dirimir con arreglo al artículo 384 y siguientes del Código Civil, relativos al deslinde de fincas rústicas o ejercitando las acciones que les asistan ante la jurisdicción ordinaria civil, que tienen expedita.*

*La recurrente promovió el procedimiento referenciado 6/96 en 18 de octubre de 1996...”*

Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de información, se constató que sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, y por ello, a la vista de que en tal informe se precisó que el expediente tramitado sobre plantaciones forestales fue promovido el 18 de octubre de

1996, y sin embargo, la firmante de la queja señalaba que ya el 15 de mayo de 1992 presentó una reclamación denunciando la plantación que nos ocupa, dictándose una resolución con fecha 21 de febrero de 1994 por medio de la cual se requería al Sr. Vela para que procediera al arranque de los chopos, interponiéndose un recurso administrativo que fue parcialmente estimado en el sentido de retrotraer las actuaciones ya que se omitió el trámite de audiencia, y fue por ello por lo que el 18 de octubre de 1996, ante la tardanza en resolver el expediente, vino a producir su solicitud en el mismo sentido, consideramos oportuno solicitar al pertinente Servicio que nos indicara en qué año fueron iniciadas las actuaciones descritas en la queja.

Y por ello, el Sr. Director del Servicio Provincial en Teruel, nos significa que *“desde la fecha de 15 de mayo de 1992, en la que se promueve el expediente 8/92 hasta la de 14 de septiembre de 1995 en la que se confiere trámite de audiencia y vista y no se efectuaron más alegaciones en dicho procedimiento, se produce en la Sección de Régimen Jurídico, a quien compete la instrucción del procedimiento, la sustitución del funcionario encargado del seguimiento de las actuaciones sobre plantación de especies forestales en colindancia con cultivos agrícolas por adscripción a otros destinos, por tres veces. En 18 de octubre de 1996, la Sra. P. M. formula reclamación sobre la plantación efectuada en finca colindante a la de su propiedad sin que en dicho escrito hiciese alegación o referencia al expediente 8/92, ni se aludiera a ninguna tardanza ni se solicitara certificación del acto presunto que hubiere podido producirse en dicho procedimiento, abriéndose el expediente 6/96, entendiéndose en dicho momento, que se trataba de una nueva reclamación...”*

Del análisis de las distintas respuestas facilitadas y documentación aportada, estimo conveniente formular las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— A la vista de la información facilitada en 25 de junio, y una vez proporcionadas las aclaraciones y precisiones del escrito de 21 de julio de 1998, en principio, y en cuanto al fondo, esta Institución habría de entender que, si con tal carácter, lo predeterminante a efectos de una eventual decisión administrativa a adoptar e imponer por una Administración, está en un dato que pura y lisamente consiste en la existencia, contenido y/o establecimiento del exacto linde de propiedad de una particular, siendo lo relativo a cuestiones de propiedad aspecto sustancial y exclusivamente civilístico, —artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, y al que en definitiva correspondería pronunciarse con tal carácter a la jurisdicción civil, cabría a esa Administración Autónoma abstenerse en base a la preexistencia de esa cuestión de atribución de propiedad entre particulares, pero dejando a salvo el derecho del particular que se siente afectado a poder, si lo estima conveniente, acudir a remedios o soluciones a través de las acciones civiles que considerara más pudieran convenir a su derecho, y para el supuesto de obtener pronunciamiento a su favor, instar la prosecución del procedimiento administrativo.

Segunda.— Ahora bien, resulta que, entre otros extremos, la firmante en queja afirma que la estimación del recurso ordinario se ha producido omitiendo el trámite de audiencia del interesado y posible afectado, es decir, *“inaudita parte”*, sosteniendo que con ello se le ha producido indefensión absoluta, cuando anteriormente se había dispuesto la retroacción de actuaciones en beneficio de aquel con quien discute la propiedad.

Tercera.— Además, ahora se nos aporta un dato novedoso para nosotros, cual el de que, a efectos de linderos, la finca suya, y aquella porción desde la que se efectuó en la resolución

recurrida la medición, siendo así que las fincas se encuentran a diferente altura, está incluida físicamente en la porción superior.

Es decir, habiéndose practicado una diligencia o prueba de inspección y comprobación del terreno, en el que un aspecto importante cual el que encontrarse las fincas a diferente altura, y ser la del firmante de la queja la que ocupa la superior, tal circunstancia debiera haber quedado reflejada, y en su caso, ponderada en la motivación de la resolución.

Cuarta.— Por ello, y desde un punto de vista formal y de respeto del principio de interdicción de la indefensión, se estima que, si es que efectivamente la resolución estimatoria del recurso ordinario ha sido dictada prescindiendo del trámite de audiencia previa a quien es interesado, y a más, había obtenido resolución anterior a su favor, que era la cuestionada, debería analizarse de oficio la posibilidad de revisión en orden a dictar una retroacción de actuaciones, por la vía de los posibles remedios de nulidad o anulación del acto de 22 de junio. Extremo en el que en definitiva esta Institución se limita a señalar la posibilidad del cauce, en tanto que el dictamen, en su caso, correspondería a la Comisión Asesora del Gobierno de la Diputación General de Aragón.

Quinta.— No obstante, con abstracción incluso de aspectos y circunstancias tales como las que se acaban de significar, en un caso como éste, la inactividad en determinados aspectos, y sobre las dilaciones en otros, no coadyuvan en absoluto ni se compadecen con esta obligación que sobre toda Administración Pública pesa de actuar objetivamente, con celeridad y eficacia, —art. 103 de nuestra Ley de leyes—. Sin que puedan resultar de recibo excusas tales como problemas internos respecto a la organización, dificultades o carencias personales de cualquiera de sus Servicios, más aun cuando ausencias o traslados habrían de ser suplidos a través de medidas de coordinación cuya falta no puede significar perjuicio para el administrado.

Por ello, y para el futuro, me permito recomendar a esa Administración que actúe y arbitre los remedios técnicos y jurídicos necesarios para evitar, en lo materialmente posible, inactividades, dilaciones o disfunciones tales como las que pone en evidencia la presente queja.

Le agradecería que me hiciera saber su postura con relación a la Recomendación que, con mi mayor consideración le formulo, así como las medidas que a su entender, fuera factible llevar a cabo; rogándole asimismo que tenga la amabilidad de trasladar copia de esta resolución al Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Teruel, por si se considerase oportuno que efectuaran alguna manifestación al respecto.»

### Respuesta de la Administración

El Consejero de Agricultura y Medio Ambiente contestó aceptando la Recomendación y precisó que por parte del Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Teruel se habían adoptado las soluciones oportunas mediante la reorganización de la Asesoría Jurídica, nombrando un funcionario coordinador de dicha unidad administrativa y cubriendo las vacantes existentes con personal funcionario interino.

#### 1.3.3. CONCENTRACIÓN PARCELARIA (EXPT. DII-1154/1997-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa a que al no aportarse los títulos de varias fincas propiedad del reclamante en una concentración parcelaria, ni se le habían adjudicado

unas de reemplazo ni se había respetado las tierras que sostenía eran de su propiedad, lo que dio lugar a una Resolución en los siguientes términos:

«Una vez recabada la información que se ha estimado pertinente y llevadas a cabo las gestiones necesarias en relación con la queja que presentó ante esta Institución y que quedó registrada en la misma con el número de referencia arriba expresado, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre el contenido de la misma.

Como sabe por las sucesivas comunicaciones mantenidas, en principio nos dirigimos tanto a la Sección de Patrimonio del Estado de Huesca como al Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente en la misma localidad, y el primero de ellos, en cumplida contestación a nuestra solicitud nos informó, en suma, lo siguiente:

1.º El 31 de enero de 1996 el Servicio Provincial remitió a esa Delegación de Economía y Hacienda el título de parcelaria de la zona de Sariñena, que en bases firmes figuró a nombre de propietario desconocido, sin que en el plazo de cinco años desde el acta de reorganización de la propiedad de fecha 31-12-1990 fuera reclamada, por lo que se procedió a inscribir en el Registro de la Propiedad a nombre del Estado el 24-4-1997 (inscripción 1.ª, tomo 452, libro 84, folio 49, finca 9990).

2.º Posteriormente, y en concreto, el 24 de julio del pasado año, usted reclamó la propiedad de la citada finca, ya que entendía que no le fue posible aportar a concentración tres parcelas propiedad de D.ª C. V. L. en cuanto al usufructo y suyas en cuanto a la nuda propiedad.

3.º Una vez sometido a informe del Servicio Jurídico del Estado, el 19 de agosto de 1997 se le solicitó la documentación complementaria en orden a demostrar sus derechos sobre la finca n.º 4 del polígono 11, aportando a tal fin certificación del Servicio Provincial de Agricultura en la que constase determinada documentación, manifestando usted mismo que no podía aportarla en el plazo concedido a tal fin.

Por otra parte, el Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de la D.G.A., nos expuso, en síntesis, que se había comprobado que las parcelas en cuestión no correspondían a ninguna incluida a nombre de propietario desconocido, sino a parcelas aportadas por otros propietarios a las Bases definitivas de la concentración parcelaria de Sariñena, aportando al efecto un documento del siguiente tenor literal:

— *Que la finca descrita con el número 10 en la escritura de manifestación y aceptación de herencia otorgada en Sariñena el día 24 de marzo de 1997, por Doña C.V.L., ante el Notario de Sariñena Don J.F.I.M. al número 125 de protocolo, que, según la misma, corresponde a la parcela 2 del polígono 2 del (antiguo) Catastro; fue aportada como parcela 35-d del polígono 5 a las Bases definitivas de la Concentración parcelaria de SARIÑENA, pero a nombre de otro propietario.*

— *Que las fincas descritas con los números 43 y 46 en la escritura mencionada en el apartado anterior, si corresponden a las parcelas 10, 15, 18, 23, 33 y 36 del polígono 1 del (antiguo) catastro; fueron aportadas como parte de determinadas parcelas a las Bases definitivas de la Concentración parcelaria de SARIÑENA, pero a nombre de otros propietarios.*

— *En conclusión, aparentemente ninguna de las parcelas indicadas en su escrito corresponde a parcela alguna aportada a la Concentración parcelaria de SARIÑENA a nombre de propietario desconocido.*»

Por ello, una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de información, al objeto de ubicar exactamente la cuestión y posibilitarle la información precisa en

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

orden a la cuestión planteada, se le requirió para que nos indicasen a quién se tuvo en el expediente como propietario de las fincas de aportación ya recogidas en el documento número SEIS —esto es, el transcrito en su literalidad— de los que se acompañaron al informe facilitado, cuáles fueron los títulos proporcionados y que se tuvieron en cuenta, así como su naturaleza, y en definitiva, persona o personas a quienes fueron reconocidas y entregadas las fincas de reemplazo; requiriéndole igualmente que si existía algún dato de relevancia registral en relación a todos los dichos extremos, proporcionaran su contenido.

Y con fecha 3 de abril del año en curso, ese Servicio nos ha señalado que la única finca descrita en la repetida escritura de manifestación y aceptación de herencia de la que se puede afirmar con cierta seguridad cuál es su correspondiente en las Bases definitivas de la concentración que nos ocupa, es la finca n.º 10, ya que es la única en la que se indica su referencia catastral junto con la descripción de sus linderos, siendo que dicha finca corresponde a la parcela 35-d del polígono 5 de las Bases definitivas, y fue aportada por ... y ..., vecinos de Leciñena, con carácter ganancial y por mitades indivisas.

Se afirma igualmente que en compensación a esas aportaciones, les fue atribuida como finca de reemplazo la número 19 del polígono 5 cuyo título de propiedad fue entregado al Sr. A. el día 21 de octubre de 1994.

De todo lo expuesto, cabe deducirse que el organismo competente no le reconoce el dominio de las fincas que reemplazan a las fincas incluidas en concentración a nombre de “desconocidos”, puesto que sostienen que fueron aportadas a concentración.

Al respecto, el artículo 233 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1997 establece que una vez inscritas la fincas de reemplazo, los antiguos asientos relativos a una parcela de procedencia sólo podrán invocarse por el titular y causahabiente de las situaciones registrales frente a quién figuró en las Bases como titular de la parcela o frente a los causahabientes de éste que no goce de la fe pública registral, y tales titulares y causahabientes podrán pedir su traslación sobre las fincas de reemplazo, y en defecto de acuerdo entre las partes, la citada traslación se instará ante el Juez de Primera Instancia.

Al hilo de lo expuesto, la Sentencia del Tribunal Supremo 1 de junio de 1983 viene a señalar en uno de sus considerandos jurídicos que *“el meritorio esfuerzo que dicha parte hace en su escrito de alegaciones para demostrar que las fincas de autos son de su propiedad no elimina la innegable realidad de que, a los específicos fines de concentración parcelaria, se produzca respecto a ellas la contradicción que contempla el art. 193 de la Ley citada y que, en su consecuencia, la Administración viniera obligada de manera inexcusable a dar cumplimiento a dicho artículo, como así se hace en el acto administrativo recurrido que la sentencia apelada confirma con pleno acierto, pues el derecho de propiedad que en el orden civil corresponda a la apelante es una cuestión que debe resolverse por la Jurisdicción ordinaria a quien le viene encomendada la función de definir y defender el dominio privado y en respeto a la cual viene precisamente establecido el mencionado art. 193, que arbitra un remedio para que la Administración, ante una contradicción de títulos dominicales, pueda realizar su actividad de concentración parcelaria con arreglo a la apariencia jurídica, sin invadir la jurisdicción civil, que será la que conforme a las normas de Derecho privado decida en definitiva quién es el propietario de las fincas sobre las que se proyecta al referida contradicción, con independencia del re-*

*sultado adjudicatorio de la concentración parcelaria, que es realizada con fines exclusivamente administrativos.”*

Y otra, concretamente la dictada con fecha 9 de diciembre de 1992, sienta en uno de sus considerandos que las Bases de la concentración parcelaria formulan una declaración de dominio de las parcelas a favor de quienes las posean en concepto de dueño, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 193, y aunque los poseedores carezcan del correspondiente título de propiedad.

En suma, sin perjuicio de lo dispuesto en la norma administrativa, las cuestiones sobre reconocimiento, declaración o derechos reales competen en exclusiva a la jurisdicción civil, y por tanto, la cuestión que en realidad subyace, tal y como las cosas están, tendría su cauce adecuado en la jurisdicción civil y en las correspondientes acciones de dominio.

No obstante lo expuesto, quedamos a su entera disposición por si fuera su deseo obtener más aclaraciones, así como sacar las copias precisas del expediente que motivó su queja en orden a ejercer las oportunas acciones que pudieran satisfacer sus derechos.»

Al no detectarse irregularidad alguna en el funcionamiento de las Administraciones competentes, se procedió al archivo del expediente.

#### **1.3.4. RESOLUCIÓN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE FINCA RÚSTICA PROPIEDAD MUNICIPAL (EXPTE. DII-688/1997-7\*)**

Este expediente versa sobre la resolución de un contrato de arrendamiento de tres fincas agrícolas de dominio privado municipal por parte del Ayuntamiento de Calanda careciendo de competencia para ello, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en el que se hacía alusión a la subasta por parte del Ayuntamiento de Calanda de las fincas rústicas denominadas “La Sabina” de una superficie de 1.20.10 Ha. y “Balsica Nueva” de 0.23.80 Ha., por un precio de licitación de 314.750 ptas.

Dichas fincas, según manifestaba la promotora de la queja en su escrito, estaban arrendadas a su tío Don PP hasta que falleció en 1995, quién dejó como heredera universal de todos sus bienes a Doña AA por testamento otorgado en Calanda el 2 de marzo de 1995 ante Notario; y fincas en las que se habían realizado mejoras sustanciales, en concreto, se habían plantado almendros hace aproximadamente siete años.

Con posterioridad al fallecimiento del arrendatario, Sr. PP, el Ayuntamiento de Calanda con fecha 18 de enero de 1996 adoptó el acuerdo de declarar resuelto el contrato de arrendamiento de finca rústica vigente desde tiempo inmemorial entre Don PP y el Ayuntamiento de Calanda, constituido sobre la finca rústica “Balsica Nueva”, por no haber sido notificado el subarriendo de dicha finca formalizado en 1981 en favor de Don BB; e incoar expediente de adjudicación en arrendamiento de la finca “Balsica Nueva”, por el procedimiento de subasta pública, tal y como establece el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Por otra parte, con fecha 9 de agosto de 1996 el Ayuntamiento de Calanda giró recibo a doña AA por el arrendamiento de “Loma-Balsica Nueva” y por la cantidad de 1.020 ptas. cantidad que fue devuelta por el Ayuntamiento a Doña AA el 24 de octubre de 1996 al considerar que el contrato estaba resuelto. Igualmente, durante el mes de agosto del 1997 Doña

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

AA pagó al Ayuntamiento de Calanda la renta por el arrendamiento que entendía vigente, no aceptando tampoco el Ayuntamiento de Calanda el pago.

Examinado el escrito de queja, se resolvió admitir el mismo a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de Calanda con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja

Con fecha 5 de noviembre de 1997 la Corporación municipal dio respuesta al requerimiento efectuado desde esta Institución remitiendo un informe cuyo tenor literal es el siguiente:

*“Desde tiempo inmemorial D. PP y con anterioridad su padre D. RR venían cultivando en arrendamiento tres lomas propiedad del Ayuntamiento de Calanda (“Balsica Nueva” de 0.23.80 Htas., “La Sabina” de 1.02.10 Htas. y “Cruz del Rayo” 0.15.10 Htas.) con una superficie total de 1 Hta. 41 áreas. No obstante, el arrendatario satisfacía un canon arrendaticio correspondiente a 0.60 Htas. de superficie, probablemente por ser ésta la superficie asignada a las lomas por D. RR en el momento de solicitar el arrendamiento de las mismas.*

*Desde 1981, D. BB, sobrino del arrendatario D. PP, cultiva las fincas rústicas descritas por cesión o traspaso de su tío, sin que mediase notificación de dicho traspaso al Ayuntamiento.*

*En 1995 fallece D. PP, instituyendo como heredera universal de sus bienes a su sobrina D.ª AA, hermana del citado BB.*

*El 17 de agosto de 1995, tras el fallecimiento de su tío, D.ª AA comparece en el Ayuntamiento solicitando el arrendamiento de las fincas de las que era arrendatario su difunto tío. Trece días después, el 30 de agosto de 1995, D. BB solicita asimismo el arrendamiento de las referidas fincas, alegando que las venía cultivando personalmente desde hacía 14 años y considerándose detentados de un derecho a seguir cultivándolas como arrendatario del Ayuntamiento.*

*Ante la doble solicitud, y al objeto de resolver el contencioso que se estaba fraguando entre los hermanos, el Ayuntamiento estudió el asunto y el 18 de enero de 1996 la Comisión Municipal de Gobierno acordaba declarar resuelto el contrato de arrendamiento con D. PP ya fallecido, por considerar que éste había procedido al subarriendo de las fincas a su sobrino BB sin notificarlo al Ayuntamiento propietario, acogándose a la facultad resolutoria contempla en el art. 72 de la Ley de arrendamientos rústicos. La naturaleza arrendaticia de la relación jurídica constituida entre D. PP y su sobrino D. BB fue calificada como arrendaticia por Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Alcañiz de fecha 16 de mayo de 1996; posteriormente, la Audiencia Provincial de Teruel, en juicio de apelación, revocó la sentencia de instancia calificando como “precario”, la citada relación entre tío y sobrino.*

*Pese a haberse extinguido el contrato de arrendamiento, a finales de 1996 los servicios de recaudación del Ayuntamiento pasan al cobro el canon que es satisfecho por D.ª AA, atendiendo la solicitud formulada por ésta e ignorando el acuerdo resolutorio adoptado por el Ayuntamiento. Al percatarse del error, se procede a la devolución del canon indebidamente ingresado, devolución que es rechazada por D.ª AA quién, motu proprio, reitera el ingreso en arcas municipales.*

*Consecuentemente con la decisión extintiva del arrendamiento, el Ayuntamiento, acto seguido, inicia un expediente administrativo en orden a la enajenación de las tres fincas referenciadas el día 27 de mayo de 1997, con la intención de que sean los hermanos A y B quienes mediante puja diriman sus deferencias y deciden quién va a ostentar en lo sucesivo no ya el arrendamiento, sino la propiedad de las lomas. Instruido el expediente y promovida licitación, el 7 de agosto de 1997 se*

*procede a la apertura de las plicas ofertando D. BB 250.000 ptas. y D.ª AA 150.000 ptas. Siendo dichas ofertas inferiores al tipo de licitación que servía de base a la subasta (314.750 ptas.), el Ayuntamiento la declara desierta.*

*Estas son resumidamente las actuaciones de este Ayuntamiento, las cuales independientemente de los errores o aciertos en que haya podido incurrir, no obedecen sino a la voluntad de resolver desde una instancia ajena la problemática surgida entre los hermanos A y B, evitando el enfrentamiento personal entre ellos; lo que finalmente no se ha podido evitar, como demuestran los dos procesos judiciales sostenidos en 1996.”*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— El acuerdo de fecha 18 de enero de 1996 adoptado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Calanda que declara resuelto el contrato de arrendamiento de finca rústica vigente desde tiempo inmemorial entre D. PP y el Ayuntamiento de Calanda constituido sobre la finca rústica “Balsica Nueva” de una superficie de 0.78.70 Ha. por no haber sido notificado el subarriendo de dicha finca formalizado en 1981 en favor de D. BB es, a entender de esta Institución, nulo de pleno derecho.

Segunda.— De conformidad con el artículo 112.2.3ª del Texto Refundido en materia de Régimen Local:

*“Los contratos a los que se refiere la regla anterior que no tengan carácter administrativo por no estar incluidos en los supuestos previstos en la misma, se regirán:*

*A) En cuanto a su preparación y adjudicación, por las normas previstas en la regla 1.ª*

*B) En cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del Derecho privado que les sean aplicables en cada caso, en defecto de sus normas especiales, si las hubiere.”*

Según el artículo 92. 1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

*“El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades Locales.”*

Igual régimen jurídico establece la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995 en sus artículos 5.3 y 9.

En el caso que nos ocupa, las fincas denominadas “Balsica Nueva”, “La Sabina” y “Cruz del Rayo”, arrendadas desde tiempo inmemorial por la Corporación municipal a ascendientes de la Sra. AA, son bienes patrimoniales del Ayuntamiento de Calanda, que no están destinados al uso público o al ejercicio de funciones municipales, y, por tanto, al tratarse de un bien patrimonial, sujeto a las disposiciones del Derecho privado. Y los efectos y extinción del contrato existente entre el Ayuntamiento de Calanda y el fallecido Sr. PP, se rigen por las normas de Derecho Privado que le sean aplicables, por lo que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Calanda aplicó indebidamente la normativa vigente al dictar el Acuerdo de 18 de enero de 1996 antes referido.

Tercera.— En este sentido, y en un supuesto análogo al ahora estudiado, estableció el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de abril de 1985 lo siguiente:

— Considerandos de la Sentencia apelada:

*“Que los montes propiedad del Ayuntamiento de Tarazona, que el actor ha venido cultivando, son “montes públicos” al venir atribuida la titularidad dominical a una Corporación Local —artículo 9 del Reglamento de Montes de 22 de Febrero*

de 1962—, los cuales tienen la condición jurídica de bienes patrimoniales (artículo 11,1 del mismo Texto Reglamentario) y, por consiguiente, son de la propiedad privada del Ayuntamiento de Tarazona, cuyo disfrute —estén o no catalogados— queda sometido a la legislación forestal (artículo 12). En consecuencia debe excluirse en el caso contemplado la figura de bienes de “dominio público”, porque ni nos encontramos ante bienes comunales, ni ante bienes adscritos a algún uso o servicio público.

Que si los montes sobre los que se proyecta el recurso son Patrimoniales —y así lo reconoce el propio artículo 1 de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Tarazona de 1980— carece de sentido entender que los cultivadores de las fincas en ellos enclavadas están ligados a la administración por un vínculo concesional, puesto que —a partir, al menos, de la Ley de Contratos del Estado vigente— la concesión se configura como una modalidad del contrato de gestión de servicio público, que, evidentemente, no ofrece ni siquiera analogía con el caso contemplado.

Que en cuanto se ha expuesto nos lleva ya al centro del problema, que no es otro que el declarar que las relaciones entre el Ayuntamiento de Tarazona y el actor no son de derecho público, sino privado, puesto que nos encontramos con un titular o propietario (el Ayuntamiento de Tarazona) que cede el cultivo de sus bienes a terceros mediante el pago de un canon periódico. Tales elementos vienen a configurar un arrendamiento rústico, puesto que el contrato que liga a Administración y administrados se cede temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, a cambio de un precio —artículo 1 de la Ley de 31 de Diciembre de 1980, sin que pueda perderse esta naturaleza por el simple hecho de que las partes le den una denominación distinta (artículo 2.º1 de la misma Ley) y sin que pueda juzgar la exclusión de fincas de utilidad pública o interés social (artículo 6.º6) pues, como hemos visto, los bienes municipales sobre los que se proyecta el arriendo son patrimoniales y no han sido objeto de afección.

Que cuanto antecede nos lleva ya a una conclusión definitiva, cual es la de declarar que el Ayuntamiento de Tarazona ha ejercitado unas potestades administrativas —que se han concretado en los actos ahora impugnados— para intentar resolver, por sí y ante sí, una situación arrendaticia que no está sometida a normas de derecho público, sino a las civiles, sin perjuicio de las peculiaridades administrativas que, derivan de los privilegios —no potestades— que acompañan siempre a la Administración cual es —por ejemplo— la reclamación administrativa previa que regulan los artículos 138 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

Que cuanto se ha expuesto conduce sin otros razonamientos sobre la necesidad o no de que la efectividad de la Ordenanza proceda dictamen del Consejo de Estado o la motivación jurídica que debía acompañar a las resoluciones impugnadas, a la necesaria anulación de los actos administrativos impugnados, sin que de lo actuado se desprendan méritos para hacer un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

— Considerandos del Tribunal Supremo:

Que la imposibilidad jurídica, a la luz del artículo primero de la Ley de Montes de ocho de junio de mil novecientos cincuenta y siete, de caracterizar como propiedad forestal y como monte los terrenos en torno a los que versa la controversia, excluye lógicamente la aplicación a las mismas del régimen peculiar legalmente establecido al respecto y conduce a estimar, coincidentemente con el juicio acertadamente alcanzado por la Sala de primera instancia, que el tratamiento jurídico co-

rrespondiente a la relación establecida entre el Municipio y el interesado por razón del disfrute y aprovechamiento de un bien patrimonial de propio de naturaleza rústica y objeto de cesión para su explotación agrícola es el propio del arrendamiento rústico regulado por la Ley especial correspondiente, así como que, consecuentemente, no concurren en este caso las condiciones o presupuestos precisos que la Ley exige para la actuación de potestades públicas por la Administración, quien deberá someterse al respecto al régimen jurídico-privado propio de dichos arrendamientos.”

Por tanto, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial contenida en la Sentencia antes citada, en el supuesto que se nos ha planteado, nos encontramos que los bienes arrendados son de dominio privado municipal, y no demanial, en función del cual el Ayuntamiento de Calanda arrienda determinadas parcelas para percibir una renta, estando el contrato, como ya decíamos anteriormente, dentro del ámbito privado o civil, y por ello, la resolución o extinción del mismo no es competencia del Ayuntamiento sino de la Jurisdicción ordinaria propia de ese ámbito.

Expresa el profesor García de Enterría en su obra Curso de Derecho Administrativo I, última edición, que: “la falta de potestad es, pues, el supuesto máximo de incompetencia, el más grave y manifiesto de todos. Es explícito en este sentido el Dictamen del Consejo de Estado de 9 de julio de 1960. “En la atribución de competencia —dice— entran dos elementos: de una parte, la declaración de competencia es siempre efecto de una declaración normativa y, en consecuencia, el ejercicio de la atribución en defecto de dicha declaración implica una acción administrativa de facto no respaldable por el ordenamiento jurídico o una usurpación de funciones; en cualquiera de los dos casos se está en presencia de una actuación por órgano manifiestamente incompetente”.

Cuarta.— De acuerdo con el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992:

“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Tiene establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de mayo de 1982, entre otras muchas, que:

“Que entre los supuestos de incompetencia manifiesta sancionados por el art. 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo con la nulidad absoluta hay que incluir aquéllos en que la Administración, excediéndose de sus atribuciones, invade poderes atribuidos a la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 de la Constitución y 2 a) y 3 a) de la Ley Jurisdiccional, el último a “contrario sensu”) para dejar sin efecto derechos de propiedad adquiridos en el marco de la contratación inter privativos o para declarar la nulidad radical o relativa de negocios jurídicos estrictamente privados...”

... por lo que siendo el origen de esta obligación ese negocio jurídico antecedente, su consecuencia administrativa provocada por la petición del referido Ayuntamiento, o sean los acuerdos impugnados, conducen lógicamente y jurídicamente a la conclusión de ser conforme al Ordenamiento Jurídico la sentencia apelada, pues, como muy bien dice la misma en su penúltimo considerando, la nulidad absoluta o de pleno derecho de los acuerdos impugnados tanto se produciría acogiendo la petición del Concejo, como la que hubiera acordado cabal-

mente lo contrario, procediendo por todo lo expuesto, confirmarla en todas sus partes.”

Igualmente, y con la misma fundamentación, señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 1989 que:

“Ante la ausencia de un título que legitimara a la Administración para ocupar dichos terrenos no existe un previo procedimiento expropiatorio, se actúa por la vía de hecho, sin más, parece lógico que los afectados, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa y 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pudieran utilizar los medios legales procedentes, incluidos los interdictos de retener y recobrar para obtener el amparo de los Jueces. En el presente caso no se trata de pronunciarse sobre cuestiones de propiedad, extremo que nadie discute, se trata simplemente de reconocer en un recurso contencioso-administrativo el alcance de los efectos del derecho de propiedad ante una intromisión ilegítima, no puede olvidarse que los actos administrativos, incluso los nulos de pleno derecho, generan una apariencia de validez que se ve favorecida por el principio de la autotutela administrativa por lo que, con independencia de las acciones civiles, el administrado puede y debe interesar la declaración de nulidad de los actos que, al menos mientras no se impugnen, pueden estar produciendo efectos...”

“En base a todo lo anteriormente expuesto procede declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo impugnado y de los actos posteriores que de éste traen causa, pues, la nulidad radical no es subsanable y, menos, sin la audiencia de los interesados, tal declaración de nulidad puede hacerse al amparo de los apartados a) y c) del art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debiéndose valorar, a continuación, las consecuencias de tal declaración. Efectivamente, la carencia de efectos del acto nulo aconseja, como piden los actores la vuelta a las cosas a su estado primitivo, esto es la restitutio in integrum.”

Los actos nulos de pleno derecho, y por tanto, inexistentes, que carecen de toda apariencia de legitimidad, no tienen por qué beneficiarse de la presunción de legalidad establecida para los actos administrativos en general, dichos actos pueden ser desconocidos por los particulares a quienes van dirigidos y no cabe asignar a éstos la carga de su impugnación. Asimismo, el acto nulo de pleno derecho carece “ab initio” de efectos jurídicos, por lo que la consecuencia obligada que de ello se deriva es la de afirmar que tal acto no tiene la cualidad de ser ejecutivo, y que, además, su nulidad incide en los actos posteriores que traigan su causa de un acto radicalmente nulo. Asimismo, cuando una Administración pública adopta contra un particular alguna resolución o medida sin seguir el procedimiento legalmente establecido para ello, cabe contra dicha resolución o medida el correspondiente interdicto ante la Jurisdicción civil.

Dice García de Enterría, en la obra antes citada que “la esencia de la nulidad de pleno derecho consiste en su trascendencia general. La gravedad de los vicios a la que determinan trasciende del puro interés de la persona a la que afecta y repercute sobre el orden general. Por eso, precisamente, el consentimiento del interesado no convalida el acto nulo, ya que nadie puede consentir eficazmente algo que rebasa su propia esfera individual y trasciende al ámbito de lo general”.

Quinta.— En nuestro caso, y con independencia de la falta de expediente administrativo y de audiencia a la interesada, según se desprende de la información facilitada a esta Institución, en la elaboración del Acuerdo del Ayuntamiento de Calanda de referencia, trámite esencial, cuya omisión, según constante doctrina del Tribunal Supremo, al ser las normas reguladoras del procedimiento administrativo para la elaboración

de los actos administrativos de Derecho Público, imperativas o de “ius cogens”, conlleva también la nulidad de las actuaciones practicadas, la resolución del contrato de arrendamiento acordada por el Ayuntamiento de Calanda, sin haber instado la resolución de dicho contrato y posterior desahucio por el procedimiento judicial adecuado, el acto administrativo que así lo decidió es disconforme a derecho al haber sido dictado por un órgano, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, manifiestamente incompetente, art. 62.1.b) de la LRJAP y PAC, y ello porque, si el contrato que afecta a ambas partes se rige por las normas de Derecho privado, el Ayuntamiento de Calanda no puede ejercitar un auténtico desahucio administrativo al exclusivo amparo de un título de Derecho privado, sino que debe ejercitar las acciones oportunas ante los Tribunales ordinarios.

Por todo lo expuesto, y aun cuando las actuaciones del Ayuntamiento de Calanda han sido realizadas para evitar el enfrentamiento entre dos hermanos y tendentes a poner paz entre ellos, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente SUGERENCIA:

Que para el debido respeto al Ordenamiento Jurídico, como bloque normativo, se procedan a articular aquellos remedios jurídicos que los arts. 102 y concordantes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tienen previstos para la revisión de los actos nulos.»

#### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Calanda contestó aceptando la Sugerencia en los siguientes términos:

«Que la Corporación Municipal reunida en sesión ordinaria celebrada el día 29 de Diciembre de 1998, adoptó el siguiente acuerdo:

Vista la sugerencia formulada por el Justicia de Aragón mediante escrito de fecha 7 de enero de 1998, para que por este Ayuntamiento se proceda a la revisión del acuerdo adoptado por la Comisión Municipal de Gobierno con fecha 18 de enero de 1996, declarando resuelto el contrato de arrendamiento con D. PP.

RESULTANDO que incoado por este Ayuntamiento expediente de revisión de dicho acuerdo, se confirió audiencia a los interesados sin que éstos formularan alegaciones.

RESULTANDO que recabado el preceptivo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, es emitido éste con fecha 9-9-98, informando favorablemente la propuesta de revisión de oficio del acuerdo adoptado por este Ayuntamiento en sesión celebrada con fecha 18 de enero de 1996.

La Corporación, por unanimidad de los asistentes, Acuerda:

Primero.— Revocar y anular el acuerdo adoptado por la Comisión Municipal de Gobierno en sesión celebrada el día 18 de enero de 1996, por el que se declaraba resuelto el contrato de arrendamiento de finca rústica vigente desde tiempo inmemorial entre D. PP y el Ayuntamiento de Calanda constituido sobre la finca “Balsica Nueva”.»

#### 1.3.5. MEJORAS ÚTILES EN FINCA RÚSTICA DE PROPIEDAD MUNICIPAL (EXPTE. DII-163/1998-7)

Este expediente versa sobre el derecho que tiene un arrendatario de fincas rústicas a retirar las mejoras útiles o de recreo

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

que tenga por conveniente, en aplicación del artículo 487 del Código civil, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se hacía alusión a los derechos que la actual poseedora, arrendataria o heredera del último arrendatario —pues de la información obrante en el expediente no ha quedado acreditado suficientemente la titularidad real sobre los bienes ni sobre las relaciones entre las partes— de determinadas fincas propiedad municipal y que el Ayuntamiento de Calanda denomina “Balsica Nueva”, “La Sabina” y “Cruz del Rayo”, fincas que tienen según el Libro Inventario y Registro de Bienes del propio Ayuntamiento, rectificación del año 1995, una extensión de 0.23.80 Has., 1.02.10 Has. y 0.15.10 Has., respectivamente, tiene sobre la plantación de almendros existente en las citadas tres fincas.

Habiendo examinado el escrito de queja, se resolvió admitir el mismo a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de Calanda con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 23 de marzo de 1998 la Corporación municipal contestó al requerimiento efectuado desde esta Institución por medio de informe cuyo tenor literal es como sigue:

*“Desde tiempo inmemorial D. PP y con anterioridad su padre D. RR venían cultivando en arrendamiento tres lomas propiedad del Ayuntamiento de Calanda (“Balsica Nueva” de 0.23.80 Htas., “La Sabina” de 1.02.10 Htas. y “Cruz del Rayo” 0.15.10 Htas.) con una superficie total de 1 Htas. 41 áreas. No obstante, el arrendatario satisfacía un canon arrendaticio correspondiente a 0.60 Htas. de superficie, probablemente por ser ésta la superficie asignada a las lomas por D. RR en el momento de solicitar el arrendamiento de las mismas.*

*Desde 1981, D. BB, sobrino del arrendatario D. PP, cultiva las fincas rústicas descritas por cesión o traspaso de su tío, sin que mediase notificación de dicho traspaso al Ayuntamiento.*

*En 1995 fallece D. PP, instituyendo como heredera universal de sus bienes a su sobrina Doña AA, hermana del citado BB.*

*El 17 de agosto de 1995, tras el fallecimiento de su tío, Doña AA comparece en el Ayuntamiento solicitando el arrendamiento de las fincas de las que era arrendatario su difunto tío. Trece días después, el 30 de Agosto de 1995, D. BB solicita asimismo el arrendamiento de las referidas fincas, alegando que las venía cultivando personalmente desde hacía 14 años y considerándose detentador de un derecho a seguir cultivándolas como arrendatario del Ayuntamiento.*

*Ante la doble solicitud, y al objeto de resolver el contencioso que se estaba fraguando entre los hermanos, el Ayuntamiento estudió el asunto y, el 18 de enero de 1996, la Comisión Municipal de Gobierno acordaba declarar resuelto el contrato de arrendamiento con D. PP ya fallecido, por considerar que éste había procedido al subarriendo de las fincas a su sobrino BB sin notificarlo al Ayuntamiento propietario. Al mismo tiempo, se acordaba incoar expediente de venta de las referidas fincas.*

*Pese a que el Ayuntamiento nunca acordó la cesión en arrendamiento de las fincas solicitadas por Doña AA, a finales de 1996, los servicios municipales de recaudación pasan al cobro el canon correspondiente que es satisfecho por Doña AA. Al percatarse del error, por el Ayuntamiento se procede a la devolución del canon indebidamente ingresado, devolución que es rechazada por Doña AA quien, de (sic) motu proprio, reitera el ingreso en cuentas municipales. Intentada nuevamente la devolución, ésta no es admitida por las Entidades de Crédito, a las que Doña AA da orden expresa en tal sentido.*

*Pese a todo, parece ser que Doña AA, a finales de 1996, tomó posesión de las fincas municipales, sin que ello le fuera comunicado al Ayuntamiento y, por tanto, sin que éste ejercitara acción alguna tendente al desahucio.*

*En 1997, Doña AA de nuevo ingresa en la cuenta bancaria del Ayuntamiento una cantidad en concepto de canon arrendaticio (sin que previamente el Ayuntamiento expidiera documento alguno de cobro), que es devuelta por el Ayuntamiento, nuevamente ingresada por Doña AA, y finalmente devuelta por el Ayuntamiento.*

*Por otra parte, consecuentemente con el acuerdo adoptado el 18-1-96, el Ayuntamiento, el 27-5-97, inicia un expediente administrativo en orden a la enajenación de las tres fincas referenciadas, con la intención de que sean los hermanos A y B quienes mediante puja diriman sus diferencias y decidan quién va a ostentar en lo sucesivo no ya el arrendamiento, sino la propiedad de las fincas. Instruido el expediente y promovida licitación, el 7 de agosto de 1997 se procede a la apertura de las plicas ofertando D. BB 250.000.- ptas. y Doña AA 150.000.- ptas. Siendo dichas ofertas inferiores al tipo de licitación que servía de base a la subasta (314.750.- ptas.), el Ayuntamiento la declara desierta.*

*El 3 de noviembre de 1997, Doña AA “retira” la solicitud de arrendamiento de las fincas rústicas municipales.*

*Por último, atendiendo la recomendación efectuada el 7-1-98 por el Justicia de Aragón, el Ayuntamiento de Calanda ha incoado expediente en orden a la revisión del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno el 18-1-96.”*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— De conformidad con el artículo 80, apartado segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local:

*“Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho Privado.”*

A tenor del artículo 112.2.3ª del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local:

*“Los contratos a los que se refiere la regla anterior que no tengan carácter administrativo por no estar incluidos en los supuestos previstos en la misma, se regirán:*

*a) En cuanto a su preparación y adjudicación, por las normas de previstas en la regla 1.ª*

*b) En cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del Derecho privado que le sean aplicables en cada caso, en defecto de normas especiales, si las hubiere.”*

Estableciéndose en el artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que:

*“El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Entidades Locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor de venta de los bienes.”*

En análogos términos, artículos 5.3 y 9 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Son pues las normas del Derecho privado a las que hay que atender para conocer los derechos y obligaciones tanto del arrendador, el Ayuntamiento, como del arrendatario, Sr. PP, y ahora de su heredera universal, Doña AA, por la extinción del contrato de arrendamiento que desde tiempo inmemorial, se-

gún manifestaciones del propio Ayuntamiento de Calanda, existía sobre las fincas rústicas de secano en las que se cultivaba cereal.

Segunda.— Los bienes inmuebles de naturaleza rústica se regirán en cuanto al arrendamiento por lo dispuesto en el Código civil, no siéndoles de aplicación la Ley 83/1980 de 31 de diciembre de arrendamientos rústicos al establecer la disposición adicional cuarta de esta última Ley que:

*“Quedan excluidos del ámbito de esta ley los bienes comunales, los de propios de las Corporaciones Locales y los montes vecinales en mano común, cuyo disfrute, incluso en supuestos arrendaticios, se regulará por normas específicas.”*

Regula el Código civil en el Título VI del Libro IV el contrato de arrendamiento. Estableciendo en el artículo 1.573 que *“el arrendatario tendrá, respecto de las mejoras útiles y voluntarias, el mismo derecho que se concede al usufructuario”*.

El caso que ahora nos ocupa, los almendros se plantaron estando vigente el contrato de arrendamiento de las fincas propiedad del Ayuntamiento por orden de o por quien era su titular, Don PP, y a la vista, ciencia y paciencia del Ayuntamiento de Calanda, por tanto, a él pertenecían los almendros plantados.

Doña AA, fue instituida heredera universal de su tío Don PP por testamento otorgado ante notario de todos sus bienes y derechos. Y entre estos está, sin ninguna duda, el derecho a retirar los árboles plantados, pues dentro de la masa hereditaria se encuentra la mejora, es decir, los propios árboles, y así lo permite el artículo 487 del Código civil, a cuyo tenor: *“el usufructuario podrá hacer en los bienes objeto del usufructo las mejoras útiles o de recreo que tuviere por conveniente, con tal que no altere su forma o sustancia; pero no tendrá por ello derecho a indemnización. Podrá, no obstante, retirar dichas mejoras, si fuere posible hacerlo sin detrimento de los bienes”*.

Por tanto, el único límite que impone el Código civil está en no deteriorar la cosa al intentar retirar la mejora, y en el supuesto ahora estudiado, parece evidente que ningún daño puede efectuarse a unos campos de secano el retirar, de la forma que más le convenga al titular de la mejora, los almendros plantados en las fincas del Ayuntamiento. No pudiendo este último arrendador evitar o impedir la retirada del arbolado más que llegando a un acuerdo con la propietaria de los mismos, en este caso, Doña AA; pudiendo esta última, por ello, optar entre aceptar el ofrecimiento del Ayuntamiento o decidir la retirada de los árboles.

Tercera.— El Ayuntamiento de Calanda no respondió en el escrito remitido a esta Institución sobre la cuestión relativa a la mejora que supone la plantación de almendros y su posible indemnización. Entendiendo por ello que dicha Corporación considera que tal plantación no es una mejora, es opinión de esta Institución, que si fuera de aplicación la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1980, los citados almendros si tendrían que ser considerados como mejora, y el arrendatario podría optar por retirar las mejoras realizadas por él, si la finca no sufriera deterioro, o exigir al arrendador que se le abonen las mejoras, ya que es doctrina del Tribunal Supremo declarada en su Sentencia de 9 de septiembre de 1991, estimar como mejora una plantación de arbolado. Y en el supuesto que nos ocupa, no hay duda que la plantación ha incrementado la productividad de la finca rústica cumpliendo la función social que a la propiedad le reconoce el artículo 33 de la Constitución.

Cuarta.— Por otra parte, durante los últimos meses, desde que se recogió la última cosecha de almendras, se han desarrollado diversas labores agrícolas en las tres plantaciones de

almendros por Doña AA que han generado, evidentemente, unos gastos. Y dado que el Ayuntamiento va a proceder a tomar posesión de las fincas, al notificar a Doña AA hace breves fechas un requerimiento por el que le dan el plazo de un mes para desocupar las fincas, ya que *“transcurrido dicho plazo sin que se haya dado cumplimiento al presente requerimiento, se interpondrá la pertinente demanda judicial de desahucio”*, y por tanto, la Sra. AA no va a poder recoger la cosecha de almendras de este año, es procedente, si así lo solicita la Sra. AA, que se le abonen los gastos que haya tenido por las labores que haya efectuado necesarias para la debida explotación de la finca, pues así lo dispone el artículo 453 del Código civil, según el cual, *“los gastos necesarios se abonan a todo poseedor”*, tanto si es de buena fe como si no, y, establece el Tribunal Supremo en su Sentencia, entre otras muchas, de 28 de febrero de 1968.

Quinta.— En consecuencia, todo parece indicar que la mejor solución es llegar a un acuerdo satisfactorio para todas las partes implicadas que impida que Doña AA ejercite su derecho a retirar los almendros plantados por su tío Don PP en las fincas propiedad del Ayuntamiento de Calanda, y que ahora son propiedad de Doña AA.

Derecho que, como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1991, *“se halla sometido a la inexcusable “conditio iuris” de la extinción del pacto locativo, como ha tenido de pronunciarse esta Sala en Sentencia de 9-9-1991 (con precedente en la de 7-7-1987), y mientras el contrato esté en vigor las mejoras redundan de manera inmediata en beneficio del arrendatario que obtiene el fruto de su esfuerzo, integrando una mera expectativa indemnizatoria, ya que pasando del momento presente al futuro, cuando la finca se reintegra al arrendador, dichas obras de mejora si no se retiran, indudablemente favorecen y revalorizan el predio que ha sido receptor de las mismas”*.

Pero en el asunto que se nos plantea, no es de aplicación la Ley de Arrendamiento Rústicos de 31 de diciembre de 1980, sino el Código civil, que en su artículo 1.571 dispone que el arrendatario respecto a las mejoras tiene el mismo derecho que el usufructuario. Y éste, a tenor de lo establecido en el artículo 487 tiene derecho a retirar las mejoras, a extraer del bien arrendado cualquier utilidad, si bien con el límite conocido de conservar la cosa usufructuada su forma y sustancia, por lo que ahora corresponderá el ejercicio de tal derecho a Doña AA, al haber sucedido a su difunto tío en todos sus derechos y obligaciones como heredera universal testamentaria y comprender la herencia recibida todos los bienes, derechos y obligaciones de una persona que no se extingan por su muerte, artículos 659 y 661 del Código Civil.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente sugerir al Ayuntamiento de Calanda que tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que a ellos resultan aplicables proceda a arbitrar aquellos remedios jurídicos que estime oportunos en orden a evitar que las plantaciones de almendros existentes en las fincas propiedad patrimonial del Ayuntamiento sean retiradas por su propietaria.»

#### **Respuesta de la Administración**

El Ayuntamiento de Calanda no dio respuesta a la Sugerencia.

### 1.3.6. SOLICITUD DE SUBVENCIÓN PARA REPOBLACIÓN FORESTAL (EXPTE. DII-866/1997-7\*)

Este expediente versa sobre la falta de resolución por parte del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de una solicitud de ayuda destinada al fomento de la producción forestal, y dio lugar a la siguiente *Recomendación*:

«Tuvo entrada en la Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en el que se hacía alusión al escrito presentado por Don XX ante el entonces Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes el día 13 de enero de 1993 por el que solicitaba los auxilios que con arreglo a la Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de Producción Forestal y demás disposiciones vigentes le pudieran ser concedidos; escrito que hasta la fecha de la presentación de la queja no había sido contestado por el citado Departamento de la D.G.A.

Habiendo examinado el escrito de queja, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 13 de enero de 1998 el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente remitió respuesta al requerimiento efectuado desde esta Institución del siguiente tenor literal:

*“Según antecedentes obrantes en el Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de Zaragoza, las ayudas destinadas al fomento de la producción forestal entre las que se encuentra la instada en su día por D. XX (Expte. Z-178/93) seguirán para su tramitación un procedimiento muy elemental, que concluía en aquellas ayudas estimadas con el ingreso del importe correspondiente en la cuenta bancaria del solicitante efectuada por el M.A.P.A. y sin notificar las desestimaciones en su caso.*

*Es a partir del expediente n.º Z-318/93, que se inicia el trámite de notificación en el supuesto de desestimación de las citadas ayudas.”*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— Establece el artículo 14 de la Ley de Fomento de Producción Forestal que el Estado podrá conceder ayuda económica, a través de subvenciones y créditos, con el fin, según el artículo 25 del Reglamento de desarrollo, de fomentar la producción de madera, en la forma y condiciones que se establecen en los artículos siguientes.

De conformidad con el artículo 25 del Real Decreto 1279/1978, de 2 de mayo, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Fomento de Producción Forestal:

*“La aceptación o denegación de las solicitudes, con las correcciones a que pudiera haber lugar, así como el montante de la subvención a que la propuesta se haga acreedora, será comunicada al interesado, quien en el plazo de quince días naturales deberá remitir a la Administración su conformidad o renuncia”.*

Igualmente, según el artículo 81.6 de la Ley General Presupuestaria:

*“Las subvenciones a que se refiere la presente sección se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.*

*A tales efectos y por los Ministros correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión.*

*Las citadas bases se aprobarán por Orden ministerial, previo informe de los Servicios Jurídicos correspondientes, serán objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y contendrán como mínimo los siguientes extremos.*

*Forma de conceder la subvención...”.*

Segunda.— *“En toda decisión administrativa —dice Pascual García en su obra Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas, página 87—, además de respetar todos los requisitos de validez del acto (competencias, procedimiento, consignación presupuestaria, etc.) la Administración vendrá obligada a respetar los elementos reglados de la resolución. Como recuerda la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativo en su exposición de motivos, “la discrecionalidad, no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque..., la discrecionalidad, por el contrario, ha de referirse siempre a alguno o algunos de los elementos del acto”. Estos principios son plenamente aplicables a la actividad subvencional”.*

En este sentido, establece la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 18 de enero de 1996 en su fundamento de derecho tercero que:

*“No asiste la razón a la Asociación comparecida como codemandada cuando afirma que al no ser el acto de distribución de subvenciones limitativo de derechos subjetivos ni separarse de precedentes o de dictamen de Organos consultivos no era precisa la motivación del mismo; pues si bien es cierto que no concurren aquí los supuestos de los apartados a) y c) del artículo 43.1 de la Ley procedimental de 1958, aplicable temporalmente, la enunciación de casos del precepto no era taxativa o cerrada y así la jurisprudencia (Sentencias, entre otras, de 10 de marzo de 1969 y 29 de noviembre de 1985) había incluido como actos necesitados de motivación adecuada los dictados en ejercicio de potestades discrecionales, como es el caso de las subvenciones y ayudas públicas, dado que sólo a través de una congrua motivación puede la jurisdicción ejercitar con garantía su función fiscalizadora (control de hechos determinantes, aplicación correcta o valoración correcta de los intereses en juego, etc.), lo que obliga a entender como precisado de adecuada y suficiente motivación el acto impugnado, máxime cuando, aun siendo normas posteriores y no aplicables al caso pero que sí aportan un criterio orientador que no debe desdeñarse, el artículo 54.1 de la Ley 30/1992, en su apartado f) comprende como necesitado de motivación los actos discrecionales y disponiendo el artículo 6.2 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, aprobatorio del Reglamento de Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas que la resolución será motivada. No cabe, pues, exonerar al Organo constitucional demandado, como a ninguna de las Administraciones Públicas en su función de fomento, al otorgar o resolver sobre ayudas públicas o subvenciones, de su obligación jurídica de motivar, fundándola adecuadamente en Derecho y conforme a las circunstancias fácticas en presencia, las resoluciones que dicten en esta materia”.*

Igualmente, indica el Tribunal Supremo en el fundamento de derecho segundo de su Sentencia de 18 de julio de 1994 ciertos límites a la discrecionalidad de la Administración al establecer que:

*“Poco cabe ciertamente añadir a las adecuadas valoraciones de la sentencia apelada, cuando en la Resolución impugnada de 6 de julio, aparece expresamente que la subvención o ayuda se deniega, porque la propuesta sobre la torre de granulación, no se considera innovación tecnológica, y en la resolución que se resuelve el recurso de alzada, orden de 22 octu-*

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

bre 1987, se reitera, en su considerando segundo, que la Orden limita las actividades a subvenciones, cabe admitir, como la Comunidad Autónoma refiere, que se está o al menos se puede estar en el campo de la discrecionalidad, ello lo es, o puede ser, en el aspecto relativo, a su creación, a su regulación y hasta su limitación, entre otras por razones presupuestarias, pero como cuando en el caso de autos, la subvención se ha creado, con determinadas características y sin límites, se ha de estar a esa regulación y a su cumplimiento, de acuerdo a los principios de legalidad, de seguridad y hasta de ordenación económica, y de actos propios, pues esa actuación de la Administración, además de estar dirigida a toda la comunidad y en su beneficio, genera en los particulares algo más que una expectativa, pues aparte del derecho genérico a participar, no conviene olvidar, que esa participación, les puede originar en determinados casos la realización de unos gastos, de unas inversiones, que las hacen contando con las ayudas previstas y que sin ellas, quizá no las hubieses hecho...".

Tercera.— En el caso ahora estudiado, y según el informe remitido por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, la desestimación de las solicitudes de subvención no se notificaban, ni al Sr. XX, ni a ningún otro solicitante hasta el expediente n.º Z-318/93, infringiendo la Administración Autónoma, gestora competente de las subvenciones del M.A.P.A., el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, vigente en aquel momento, que establecía, al igual que lo hace ahora el artículo 58 de la Ley 30/92, la obligación de notificar a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses. Obligación de comunicar la aceptación o denegación de la solicitud de subvención asimismo contenida en el artículo 29 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Fomento de Producción Forestal de 2 de mayo de 1978 antes citado, y cuyo total incumplimiento ha producido —de conformidad con numerosas Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 7 de febrero de 1996, que cita por todas la Sentencia de 23 de abril de 1993—, indefensión a la persona afectada por las deficiencias de carácter esencial cometidas en el procedimiento administrativo a la hora de la notificación, que como acto de comunicación a los interesados de las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses —declara la Sentencia antes citada— *“tiene como objeto poner en conocimiento de las personas a quienes pueda afectar el contenido de una decisión administrativa. Esta es la finalidad primaria y esencial de las notificaciones, que los interesados se enteren de lo que ha resuelto la Administración, ... Por tanto, lo decisivo en esta materia es que lo interesados conozcan el contenido de las resoluciones administrativas que puedan afectar a su esfera jurídica”*.

De todo lo anterior cabe deducir que la Administración Autónoma debía haber notificado la desestimación de la petición de la subvención solicitada por el Sr. XX en aplicación del artículo 29 del Real Decreto 1279/78, de 2 de mayo de 1978 y del artículo 79.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Así como motivar dicha denegación, pues aun cuando nos estamos refiriendo a actuaciones anteriores a la entrada en vigor de la LRJAP y PAC, el Tribunal Supremo tenía establecido, en su Sentencia de 19 de enero de 1996 antes citada, en un supuesto análogo al que nos ocupa, que: *“No cabe, pues, exonerar al Organismo constitucional demandado, como a ninguna de las Administraciones Públicas en su función de fomento, al otorgar o resolver sobre ayudas públicas o subvenciones, de su obligación jurídica de motivar, fundándola ade-*

*cuadamente en Derecho y conforme a las circunstancias fácticas en presencia, las resoluciones que dicten en esta materia”*.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Recomendación:

Que tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que a ellos resulten aplicables, se proceda por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente a notificar al interesado la resolución que proceda debidamente motivada.»

### Respuesta de la Administración

El Consejero de Agricultura y Medio Ambiente contestó aceptando la Recomendación.

#### 1.3.7. SUBASTA PÚBLICA DE PASTOS (EXPTE. DII-823/1997-7)

Este expediente trata sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la falta de notificación de la adjudicación definitiva del aprovechamiento de un monte propiedad de la D.G.A., y dio lugar a la siguiente *Recomendación*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en el que se hacía alusión a que el Sr. D. ZZ concurrió a la subasta pública del Monte HU-1043-Solanilla-Sabiñánigo realizada por el COMENA de Huesca el día 18 de abril de 1996, adjudicándose al citado señor provisionalmente el monte para que pastara el rebaño de ovejas de su propiedad, pero no de forma definitiva, por lo que el ganado no pudo entrar a pastar en la finca subastada.

Habiendo examinado la queja, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

Con fecha 2 de marzo de 1998 el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente dio contestación al requerimiento de información efectuado desde esta Institución por medio de escrito cuyo tenor literal es el siguiente:

“Con fecha 3 de junio de 1996 el Jefe de la División de Conservación del Medio Natural firmó la comunicación de Adjudicación definitiva y Orden de Ingreso a nombre de D. ZZ. En los archivos de aquella dependencia existe referencia escrita, no oficial, en la que entre otras el día 18 del mismo mes, se remitió al Agente Forestal de la zona para su entrega al interesado.

En el citado Servicio no existe documento que acredite realmente el recibí por parte del interesado. Al no tener conocimiento del Ingreso de las correspondientes tasas no se procedió a la concesión de la licencia de aprovechamiento.”

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— De conformidad con el artículo 58 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

“Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.

Notificaciones que según el artículo 59.1 de la citada Ley, se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, y la acreditación de su cumplimiento se incorporará al expediente.

Siendo responsables de que se practiquen las notificaciones, a tenor de lo establecido en el artículo 41 de la LRJPA, “los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos” quienes, continua el artículo, “adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos”.

En el caso planteado en el expediente de queja, según la contestación remitida por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, el Jefe de la División del Departamento firmó la adjudicación definitiva y Orden de ingreso a nombre del Sr. Aragonés, existiendo en los archivos de dicha dependencia referencia escrita pero no oficial de la remisión de las citadas comunicaciones al Agente Forestal de la zona para su entrega al interesado, pero también se dice en el informe remitido que “en el citado Servicio no existe documento que acredite realmente el recibí por parte del interesado. Al no tener conocimiento del Ingreso de las correspondientes tasas no se procedió a la concesión de la licencia de aprovechamiento”.

Actuación la descrita en el párrafo anterior que en opinión de esta Institución incumple los artículos arriba citados de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues, en definitiva, no se ha notificado al interesado la adjudicación definitiva de los pastos del Monte propiedad de la Diputación General de Aragón, y de la que cabe deducir a nuestro juicio la responsabilidad de la Administración Pública Autonómica.

Segunda.— De conformidad con el artículo 139 LRJAP, “los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

Asimismo, regula el artículo 145 LRJAP la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, artículo según el cual, “para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”.

En el asunto que nos ocupa, la propia Administración reconoce en su informe el funcionamiento anormal acaecido, pues consta la falta de acreditación en el expediente de la notificación efectuada; y como consecuencia de la falta de ingreso de la tasa no comunicada al interesado, el Departamento de Agri-

cultura y Medio Ambiente no procedió a la concesión de la licencia del aprovechamiento subastado.

En este sentido, y en un supuesto análogo al ahora estudiado, establece el Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de febrero de 1996 que:

*“Tiene declarado esta Sala —por todas, Sentencia de 23 de abril de 1993— que la notificación, como acto de comunicación a los interesados de las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses —art. 79.1—, que el art. 58.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, refiere con mejor técnica a las resoluciones y actos administrativos (en general), tiene como objeto poner en conocimiento de las personas a quienes pueda afectar el contenido de una decisión administrativa. Esta es la finalidad primaria y esencial de las notificaciones, que los interesados se enteren de lo que ha resuelto la Administración, por eso las notificaciones defectuosas, esto es, las que no reúnen los requisitos que exige el art. 79.2 surten efecto desde la fecha en que se hace manifestación expresa en tal sentido o se interpone el recurso procedente —art. 79.3—, ya que en estos supuestos la Ley presume que el interesado tiene cabal conocimiento de la resolución dictada. Por tanto, lo decisivo en esta materia es que los interesados conozcan el contenido de las resoluciones administrativas que puedan afectar a su esfera jurídica.*

*En el caso examinado, como señala la sentencia apelada, no se ha acreditado la notificación de la Resolución administrativa de fecha 5 de febrero de 1986 por la que se requería al señor C.G. la subsanación de determinadas deficiencias en relación con la solicitud de canje de los permisos de explotación MB-17.389. Por lo que se refiere a la solicitud de canje ..., tampoco existe acreditación de la notificación al actor de requerimiento alguno para la subsanación de las posibles deficiencias en que hubiera podido incurrir la mencionada solicitud. Como así se le comunicó en fecha 20 de diciembre de 1988 mediante resolución denegatoria del canje solicitado que contestaba al escrito de denuncia de mora formulado por el interesado en fecha 28 de septiembre de 1988*

*En consecuencia, se han cometido en el procedimiento deficiencias de carácter esencial que han producido indefensión a la persona afectada por las decisiones administrativas adoptadas con posterioridad a la producción de tales defectos formales, lo que hace aconsejable la retroacción de las actuaciones al momento procesal en que los mismos tuvieron lugar, es decir, a partir de la recepción por la Administración de las solicitudes de canje presentadas...”*

*Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones suscritas por el señor C.G. relativa a la solicitud de indemnización de daños y perjuicios, hay que señalar que la misma ya ha sido abordada por esta Sala en Sentencias de 14 de octubre de 1994 y 14 de julio de 1995, entre otras, en las que se señala que la Sala de instancia parece extraer la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, de la propia anulación de los actos administrativos impugnados que a su juicio “per se” determinan el deber de indemnizar de la Administración. Sin embargo, esta anulación del acto administrativo no genera tal responsabilidad, pues el propio art. 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, reiterado ahora por el art. 142.4 de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual, la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales de las resoluciones administrativas no presupone por sí mismo derecho a indemniza-*

*ción y así lo tiene declarado la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo.”*

Igualmente el Tribunal Supremo ya en su Sentencia de 7 de marzo de 1979 indicaba que, *“el acto de notificación, si bien accesorio con relación al acto principal, desde el punto de vista del derecho de garantía del administrado, frente a la prerrogativa de la Administración, tiene sus propias exigencias, que son fundamentalmente, en cuanto sin ellas no existe la seguridad de que el particular haya quedado perfectamente enterado, razón por la que en esta materia no puede operar el principio espiritualista, como pretexto para soslayar omisiones de todos o parte de aquellos requisitos, constituyendo su falta un vicio esencial, dentro de las normas del procedimiento, cuya observancia es ineludible al tener la consideración de orden público, y por lo que la falta de notificación no puede redundar en perjuicio del recurrente”*.

Por todo lo expuesto, y siendo incuestionable el derecho que tiene todo ciudadano a obtener plena reparación del daño sufrido como consecuencia de la ineficaz gestión de las Administraciones, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular Recomendación en el sentido siguiente:

Para que por la Administración Autonómica, en aplicación del artículo 142 de la LRJAP, se inicie de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de resarcir al adjudicatario del aprovechamiento del Monte propiedad de la D.G.A. subastado de los daños que queden acreditados y sean evaluables económicamente.»

### Respuesta de la Administración

La Consejería de Agricultura y Medio Ambiente contestó rechazando la Recomendación efectuada, pues dicho Departamento entendió que no constaba en el expediente reclamación de daños alguna del interesado, por lo que estimó que no veía adecuado seguir la Resolución formulada, ya que:

«... el artículo 4.2. “in fine” del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que éste, el procedimiento de oficio, se podrá iniciar mientras no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado. Dado que, como se ha expuesto anteriormente, el adjudicatario del aprovechamiento no interpuso en plazo una posible reclamación, es por lo que se debe entender que ha decaído su derecho a percibir indemnización alguna a través del reiterado procedimiento.»

### **INSTALACIONES GANADERAS SIN LICENCIA SOBRE LAS QUE HAYA RECAÍDO SENTENCIA JUDICIAL DECLARANDO NO SER LEGALIZABLES: SÓLO PROCEDE EJECUCIÓN DE SENTENCIA (EXPT. DII-731/1998-JD)**

Esta queja denunciaba la actuación del Ayuntamiento de PINSEQUE, por no ejecutar Sentencia firme de los Tribunales de Justicia, como consecuencia de la cual, deberían precintarse unas instalaciones ganaderas ubicadas en el casco urbano de dicha localidad y que carecen de la preceptiva Licencia de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

La información facilitada por el Ayuntamiento de PINSEQUE, dando cuenta de que los titulares de las instalaciones ganaderas ilegales habían solicitado su regularización al amparo del Decreto 200/1997, de 9 de Diciembre, del Gobierno de Aragón, nos sitúa ante la aplicación que la Administración local y autonómica han de hacer de dicho Decreto, en supuestos,

como el planteado en la queja, de instalaciones que ya han sido objeto de resoluciones judiciales reconociendo su ilegalizabilidad, cuestión sobre la que esta Institución considera procedente el archivo de la queja por estar fuera de las competencias de esta Institución la supervisión de actuaciones judiciales. Entiende esta Institución, y así lo ha hecho saber a la Administración local citada que, una vez dictada Sentencia judicial sobre una solicitud de legalización de una instalación ganadera, y confirmada por los Tribunales la denegación de licencia, no procede sino la ejecución de sentencia, pues toda actuación administrativa que tratase de eludir aquel pronunciamiento jurisdiccional incurriría en nulidad de pleno derecho.

## 2. ECONOMIA Y HACIENDA

### 2.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

ECONOMIA Y HACIENDA					
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	99	111	91	129	430
Expedientes archivados	72	111	91	129	403
Expedientes en trámite	27	0	0	0	27

### SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	4
ACEPTADAS	3
RECHAZADAS	0
SIN RESPUESTA	1

### 2.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

El descenso de expedientes en esta materia ha sido debido a que de los 111 expedientes tramitados en 1997, 18 quejas respondían a un mismo asunto.

En esta materia, al igual que en años anteriores, se constata que en la mayoría de los casos se denuncian errores como: casos de duplicidad de recibos, errores materiales y de titularidad. En este tipo de quejas la mera actuación del Justicia solicitando información hace que el error sea corregido sin necesidad de terminar el expediente.

Hay que hacer mención a aquellas quejas que se refieren al retraso en la liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. Ante los numerosos casos en los que personas concretas se quejaban de retraso en la liquidación del impuesto, con perjuicio para ellos al no poder disponer de los bienes se decidió abrir un expediente de oficio. Tras la tramitación del mismo se recomendó a la Administración la necesidad de reforzar los Servicios que se dedican a la valoración de los bienes. La sugerencia como puede verse fue aceptada.

También han existido algunas quejas que versan sobre embargos llevados a cabo en supuestos de falta de pago de recibos por tasas o tributos de carácter periódico, en los que al no ser preciso después de una primera valoración inicial la notificación individual de los cambios producidos en los recibos, surgen problemas por la falta de conocimiento de la deuda existente, hasta el momento en que se produce el apremio. No se ha hecho ninguna sugerencia por tener cobertura legal la actuación de la Administración.

Igualmente hay que señalar las presentadas en relación con la gestión del Impuesto de Bienes Inmuebles. Se quejan de falta de coordinación entre el centro de Gestión Catastral y Co-

peración Tributaria y los Ayuntamientos, así como de errores de titularidad. La colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza y del Centro de Gestión Catastral en estos casos, ha mejorado ostensiblemente resolviéndose por la petición de información del Justicia en la generalidad de los casos la cuestión El año anterior se hicieron dos recomendaciones y este año no ha sido necesario realizar ninguna.

Conviene significar que se ha producido un aumento de quejas con relación a la disconformidad de los ciudadanos en cuanto a la cuantía así como al procedimiento, de las tasas y contribuciones especiales que les giran las diferentes Administraciones públicas por los servicios que prestan y las obras que realizan, y en particular las que hacen referencia al cobro de tasas por servicios que no han sido prestados. Hemos hecho dos recomendaciones una ha sido aceptada y en la otra no ha habido contestación. Se trata de la devolución de una tasa de recogida de basura por un importe de tres mil pts.

Se ha planteado una queja sobre la falta de actuación de la Comisión Especial de Cuentas en la Aprobación de un presupuesto municipal, cuando en un Pleno había sido acordado que actuaría como Comisión Informativa Permanente en los asuntos relacionados con Economía y Hacienda.

Es también de destacar, la existencia de algunas solicitudes de información en relación con la nueva ley de Derechos y Garantías de los contribuyentes, 1/98, de 26 de febrero.

### 2.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

#### 2.3.1. RETRASO EN LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES (EXPTE. DII-608/1998-IG)

Este expediente surgió a raíz de los retrasos en la liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, cuya gestión corresponde a la Diputación General de Aragón.

La *Recomendación* fue la siguiente:

«Como ya le hicimos saber en la solicitud de información sobre este asunto, se han recibido en esta Institución algunas quejas sobre los retrasos que se producen en la liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones por parte de la Comunidad Autónoma.

A la vista del informe de 5 de octubre de 1998, que se registró de entrada en esta Institución el 15 del mismo mes, y en el ejercicio de las competencias que me confiere el Estatuto de Autonomía y la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, creo oportuno hacer la siguiente recomendación:

##### *I. Cuestión previa.*

En el informe emitido por V.E. se aborda como cuestión incidental la relativa a la competencia de esta Institución para supervisar la actividad de la Administración autonómica cuando ejerce funciones de gestión por delegación del Estado concluyendo que, en tales supuestos, la supervisión le correspondería al Defensor del Pueblo y no al Justicia de Aragón. Aunque V. E. señala que no pretende cuestionar la competencia de este Comisionado parlamentario, y buena prueba de ello es el propio contenido de su informe en el que da cumplida respuesta a las cuestiones planteadas desde esta Institución, considero conveniente exponerle nuestro parecer sobre el ámbito de la función supervisora del Justicia de Aragón.

El art. 33.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que “en el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma” lo que reitera el art. 2.1 de la Ley 4/1985, Reguladora del Justicia de Aragón, concretando que por Administra-

ción de la Comunidad Autónoma se entiende la “constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica, dependientes de ella”. Ni en el Estatuto de Autonomía ni en la Ley Reguladora se contiene norma alguna que excluya de la supervisión del Justicia ningún ámbito de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en atención a la titularidad de la competencia que gestiona. Tampoco se encuentra una previsión de tal naturaleza en ninguna de las leyes que regulan los respectivos comisionados parlamentarios de otras Comunidades Autónomas ni se ha sostenido la carencia de competencias de los comisionados parlamentarios autonómicos en estos supuestos por ninguno de los autores que en la doctrina científica han abordado la delimitación de los ámbitos de actuación entre el Defensor del Pueblo y las instituciones autonómicas análogas.

En su informe V.E. invoca en apoyo de su tesis el tenor del párrafo cuarto de la Exposición de Motivos de la Ley Reguladora de esta Institución. Sin entrar en otras consideraciones acerca de la ausencia de valor normativo de las exposiciones de motivos, me permito transcribir en su integridad el citado párrafo cuarto: “Esta misma incardinación constitucional hace que, en este ámbito, la competencia del Justicia deba limitarse a las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Entes Locales en las materias transferidas a la Comunidad, aunque se prevea la posibilidad de colaboración con el Defensor del Pueblo y otros Comisionados Parlamentarios Territoriales”. La referencia a “materias transferidas a la Comunidad” ha de entenderse predicada de la actividad de los Entes Locales sujeta a la supervisión del Justicia como se desprende del contenido del marco legal al que se ha hecho referencia y del propio tenor del art. 2.2 de la Ley reguladora que contiene idéntica previsión.

A cuanto se viene exponiendo no obsta que el Defensor del Pueblo se haya dirigido en ocasiones anteriores y se pueda dirigir en el futuro a ese Departamento recabando información sobre la gestión del tributo que nos ocupa por cuanto el art. 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, le faculta para supervisar la actividad de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La petición de información desde ambos comisionados parlamentarios —Defensor del Pueblo y Justicia de Aragón— no es sino la manifestación del normal ejercicio de una competencia concurrente que sólo dará lugar a la aplicación de los específicos mecanismos de colaboración entre ambas Instituciones cuando exista una duplicidad de actuaciones en relación con una misma queja lo que no se ha producido en el caso que nos ocupa.

Por las razones expuestas entendemos que el ámbito de la función supervisora de esta Institución en la defensa de los derechos y libertades individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto se extiende a toda la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma sin exclusión alguna en razón de la titularidad de la competencia de la materia sobre la que se desarrolla la función administrativa.

##### *II. Sobre los retrasos en la liquidación del impuesto.*

1.º No cabe duda de que se han hecho importantes esfuerzos por parte del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento para paliar la situación de retraso en la liquidación del impuesto de sucesiones y donaciones, tanto en el ámbito de la organización interna, como en el desarrollo por los funcionarios de su trabajo en la tramitación de los expedientes. Se valora positivamente el haber reforzado la plantilla.

2.º Tampoco es discutible la complejidad intrínseca del propio impuesto, que junto a las deficiencias de personal y el incremento de actividad son las causas que, según consta en su informe, dificultan una gestión más rápida. Participamos del criterio de la Administración en que no se debe de acelerar el procedimiento de liquidación

3.º Del informe del Servicio de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda y de lo manifestado por la propia Diputación General de Aragón en la tramitación de quejas concretas se deduce que en este momento el cuello de botella se encuentra en la valoración de los bienes, sobre todo inmuebles.

Coincidimos con el criterio del Sr. Consejero en el sentido de que es necesaria la modificación de la legislación actualmente vigente en el sentido de que debe de propiciarse un sistema de valoración objetiva a partir de los valores catastrales actualizados.

Pero entre tanto se logre este objetivo hay que apelar a la capacidad de autoorganización que tiene la Administración expresamente recogida para el impuesto de sucesiones y donaciones por la Ley 11/96, de 30 de diciembre de 1996, de la organización y funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, que en su artículo 3.a) dispone *“La Administración Pública aragonesa gozará, en el ejercicio de sus competencias de las potestades y prerrogativas ... siguientes: La potestad de autoorganización”*; enunciando después en el artículo 5 de la misma, entre los principios generales de organización y funcionamiento, que: *“la Comunidad Autónoma ajustará su actividad a los siguientes principios: a) eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales; e) racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión”*.

Por ello, parece conveniente que por el Departamento de Economía se adopten todas aquellas medidas que estime oportunas para que la valoración de los bienes sujetos al impuesto se haga en plazo inferior al actual. Puede ser conveniente una mayor dotación de personal, o bien una mejor estructuración y reparto del trabajo, o ambas cosas, de manera que se consiga esa eficacia y agilización que la Ley 11/96 postula.

Debe de postularse este objetivo para dar cumplimiento a la reciente Ley 1/98, de 26 de febrero, de Decretos y Garantías del Contribuyente, que en su artículo 23 establece:

*“El plazo máximo para la resolución de los procedimientos de gestión tributaria será de seis meses, salvo que la normativa aplicable fije un plazo distinto.”*

### III. Sugerencia.

A la vista de todo lo anterior le hago la siguiente sugerencia: Que por el Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón se agilice la fase de valoración en la tramitación del impuesto de sucesiones y donaciones adoptando aquellas medidas que estime convenientes.»

### Respuesta de la Administración

Sobre la aceptación o no de la misma, el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento aceptó la Recomendación en el siguiente escrito:

«En relación con la sugerencia formulada por su parte el pasado 5 de noviembre de 1998 (en escrito registrado de entrada en la Diputación General de Aragón el 10 de noviembre) sobre las quejas número de expediente DII-563/1998-IG (acerca de la cual ya se remitió por su parte una primera recomendación el 18 de septiembre de 1998 en escrito registrado de en-

trada el 22 del mismo mes, reiterada posteriormente el 28 de diciembre del mismo año en escrito registrado de entrada el 30 de diciembre) y DII-608/1998-IG, sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, le informo lo siguiente:

1.º Este Departamento acepta en su integridad la sugerencia formulada por el Justicia de Aragón en el escrito antes mencionado, con el siguiente texto:

*“Que por el Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón se agilice la fase de valoración en la tramitación del impuesto de sucesiones y donaciones adoptando aquellas medidas que estime convenientes.”*

2.º Como ya se ha indicado, la sugerencia anteriormente citada está relacionada con la recomendación relativa a la queja número DII-563/1998-IG, que igualmente se acepta ya que es coincidente en su contenido con la misma, pues dice textualmente lo siguiente:

*“Se recomienda que se practiquen en el menor tiempo posible las valoraciones de los bienes y posterior liquidación del impuesto.”*

3.º Para dar cumplimiento al contenido de dicha sugerencia, así como al contenido de la recomendación, por la Dirección General de Tributos se están implementando las medidas pertinentes tendentes tanto a facilitar la autoliquidación por los contribuyentes del citado Impuesto, proponiendo a la Comisión de Coordinación para la Gestión de los Tributos Cedidos las modificaciones oportunas en los modelos 650 y 651 que hagan más asequible su cumplimentación, como el estudio y ulterior elaboración de un programa informático (de características similares al programa P.A.D.R.E. del I.R.P.F.) de ayuda al contribuyente en la práctica de dichas declaraciones-liquidaciones y la elaboración de otros programas informáticos que —partiendo de la disponibilidad de los datos catastrales, tras el reciente Convenio suscrito por la Diputación General de Aragón con la Dirección General del Catastro— agilicen los procedimientos de valoración, arbitrando una metodología que interrelacione los conceptos de *“valor real”* y *“valor catastral”*, lo que a su vez redundará en una mayor objetivación de aquel parámetro, en beneficio de la seguridad jurídica, de la oportuna motivación y de la simplificación de los trámites y procedimientos.»

### 2.3.2. FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS (EXPTE. DII-306/1998-9)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la no intervención de la Comisión Especial de Cuentas en la aprobación del Presupuesto Municipal, y dio lugar a una Resolución en los siguientes términos:

«Una vez examinada la información facilitada desde el Ayuntamiento que Ud. preside, y llevadas a cabo las gestiones necesarias en relación con la queja que fue presentada ante esta Institución y que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre determinados aspectos planteados.

En relación a la cuestión relativa a la no intervención, por vía de sometimiento a dictamen previo por su parte, en la aprobación del Presupuesto Municipal de la Comisión Especial de Cuentas, en principio habría de señalarse que, conforme a su naturaleza, la intervención de dicha Especial Comisión puede perfectamente captarse con la lectura del art. 127 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales; es decir, que siendo de existencia preceptiva, según dispone el art. 116 de la Ley 7/1985, Re-

guladora de las Bases de Régimen Local, —que es la Ley constituyente de los entes locales—, “*corresponde a la Comisión Especial de Cuentas el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las entidades locales*”.

Debiendo precisarse que, en atención a la problemática detectada fundamentalmente en pequeños municipios, la doctrina y jurisprudencia parece venir admitiendo pacíficamente que donde no estuviere formalmente constituida, puede hacer sus veces o suplirla, la Comisión de Hacienda.

Sin embargo, y aun cuando a primera vista con ello pudiera considerarse superada la cuestión, puesto que para la aprobación del Presupuesto lo que en esencia previene el artículo 149 de la Ley Reguladora de las Haciendas locales es que, será formado por el Presidente de la Entidad Local, habrán de unírsele los documentos que dicho precepto especifica, y lo remitirá, informado por el Interventor, al Pleno de la Corporación para su aprobación, enmienda o devolución, lo cierto es que, con carácter general, el art. 119 del ROF tiene previstos, como órganos complementarios de las Entidades Locales, en todas ellas, además de los Concejales, las Comisiones Informativas, la Comisión Especial de Cuentas, los Consejos Sectoriales, etc..

Pues bien, en el supuesto de informe nos encontramos con que, de la propia información que se nos proporciona por los reclamantes, se desprende claramente que, en sesión plenaria de 18 de enero de 1996, había sido establecida y constituida en la Corporación la Comisión Especial de Cuentas, —en la que quedan integrados los corporativos que asimismo allí se mencionan—, y que actuarán a la vez de Comisión Informativa Permanente para los asuntos relativos a Economía y Hacienda. Previsión de otra parte expresamente habilitada y posibilitada por el núm. 3 del art. 127 del ROF, al prescribir que bien a través del Reglamento Orgánico o mediante acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, la Comisión Especial de Cuentas podrá actuar como Comisión informativa permanente para los asuntos relativos a economía y hacienda de la entidad.

Con ello, nos encontramos ante una situación en la que, de una parte, no cabe hacer abstracción de la existencia de lo que precedentemente hemos dejado recogido. Y tampoco resulta dable desconocer que el art. 82 del ROF, en términos inequívocos tiene prescrito que,

“1. El orden del día de las sesiones será fijado por el Alcalde o Presidente asistido de la Secretaría. Asimismo, podrá recabar la asistencia de los miembros de la Comisión de Gobierno y, donde ésta no existe, de los Tenientes de Alcalde, y consultar si lo estima oportuno a los portavoces de los grupos existentes en la Corporación.

2. En el orden del día sólo pueden incluirse los asuntos que hayan sido dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda.

3. El Alcalde o Presidente, por razones de urgencia debidamente motivada, podrá incluir en el orden del día, a iniciativa propia o a propuesta de alguno de los portavoces, asuntos que no hayan sido previamente informados por la respectiva Comisión Informativa, pero en este supuesto no podrá adoptarse acuerdo alguno sobre estos asuntos sin que el Pleno ratifique su inclusión en el orden del día...”

Y es por todo ello, por lo que, con traslado de cuanto precedentemente se ha dejado consignado, sería conveniente que el Ayuntamiento que Ud. preside, a su vista, manifestara cuan-

to entendiere procedente para un mejor esclarecimiento de la cuestión.»

### Respuesta de la Administración

En cumplida contestación a tal solicitud, se dio traslado de un informe emitido por Consultores de la Administración Local, por el que se venía a decir lo siguiente:

«... lo lógico para la deliberación de los presupuestos, sería la Comisión de Hacienda, si existiese como tal en el Ayuntamiento de Morata; pero al no existir la misma, la elaboración de los presupuestos deberá acomodarse a lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales, en su artículo 149 y siguientes, y en el artículo 18 y siguientes del Real Decreto 500/1990, de 20 de Abril, es decir, presentado por el Alcalde o Presidente.»

Por ello, a la vista de lo informado, nos volvimos a dirigir a la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento con el objeto de que nos indicara si subsiste la decisión adoptada por el Pleno en 18 de enero de 1996, o ha sido adoptada otra decisión plenaria que condicione, altere o modifique la precedente respecto a que los corporativos integrados en la Comisión Especial de Cuentas actuarían a la vez de Comisión Informativa Permanente para los asuntos relativos a Economía y Hacienda; significando ya que, a entender de esta Institución, la única interpretación posible al acuerdo anteriormente referenciado es la de que los integrantes de la Comisión Especial de Cuentas han sido designados por Acuerdo Plenario para funcionar como Comisión de Hacienda, por cuanto el Pleno les encomienda la función inherente a una Comisión Informativa Permanente en materia de Economía y Hacienda.

Con posterioridad, el Ayuntamiento de Morata de Jalón nos señala que no hay acuerdo posterior al citado, habiéndose tramitado los presupuestos de ese Ayuntamiento para el ejercicio en vigor exactamente igual que en años anteriores, tanto en esa legislatura como en la pasada, y que el motivo de la inclusión para su debate y aprobación en el Pleno Ordinario del mes de abril actual se debió a motivos de urgencia, por la necesidad de contemplar obras subvencionadas para las que se acababan los plazos de realización y justificación ante los Organismos competentes.

No obstante lo expuesto, al señalar esta Institución la necesidad jurídica de que en lo sucesivo, esa corporación procure ser consecuente con lo previamente acordado, se nos precisa que, tal y como le hemos significado precedentemente, en adelante someterán a dictamen previo por parte de la Comisión Especial de Cuentas la aprobación del Presupuesto Municipal, motivo por el cual fue archivado el expediente.

### 2.3.3. LICENCIA MUNICIPAL DE APERTURA (EXPTE. DII-762/1998-IR)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la tramitación de un expediente administrativo con ocasión de la solicitud de una licencia municipal de apertura de una actividad empresarial, y fue archivado al no detectarse irregularidad en el funcionamiento del Ayuntamiento de Epila, trasladándose al reclamante un escrito del siguiente tenor literal:

«Una vez recabada la información que se ha estimado pertinente y llevadas a cabo las gestiones necesarias en relación con la queja que presentó ante esta Institución y que quedó registrada en la misma con el número de referencia arriba expresado, vuelvo a ponerme en contacto con Ud. para transmitirle mi postura sobre el contenido de la misma.

El Ayuntamiento de Epila, en cumplida contestación a nuestra solicitud nos dio traslado de un informe, al que adjuntaba determinada documentación, en el que se venía a decir, en definitiva, lo siguiente:

Con respecto a la licencia aludida, ésta fue solicitada el 30 de julio de 1981 para las actividades de asesoría fiscal, contable y seguros, siendo que tal licencia fija como fecha de inicio de la actividad el 20 de enero de 1981 y señalando como epígrafe del I.A.E. el 94.

Se nos indica que la apertura fue solicitada para ubicarse en la calle S. A. n.º 27, pero que Ud. se trasladó a M. S. n.º 2, no obrando en los archivos municipales antecedentes al respecto puesto que no solicitó cambio de domicilio.

Con relación al punto segundo de su exposición, el Ayuntamiento sostiene que no debe ponerse en conocimiento de la Administración Municipal el traslado, sino que ha de solicitarse licencia para la apertura de nuevo emplazamiento. —Ordenanza Fiscal n.º 4: Tasa por Licencia de Apertura de Establecimientos vigente en ese Ayuntamiento—.

En el artículo 2 de la precitada Ordenanza, al hablar del hecho imponible, se establece que:

*“1. Constituye el hecho imponible de la Tasa, la actividad municipal, tanto técnica como administrativa, tendente a unificar si los establecimientos industriales y mercantiles reúnen las condiciones de tranquilidad, sanidad y salubridad y cualesquiera otras exigidas por las correspondientes Ordenanzas y Reglamentos Municipales o generales para su normal funcionamiento como presupuesto necesario y previo para el otorgamiento por este Ayuntamiento de Licencia de Apertura a la que se refiere el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.*

*2. A tal efecto, tendrá la consideración de apertura:*

*a) La instalación por vez primera del establecimiento para dar sus actividades.*

*b) La variación o ampliación de la actividad desarrollada en el establecimiento, aunque el mismo titular.*

*c) La ampliación del establecimiento y cualquier alteración que se lleve a cabo en éste y que afecte a las condiciones señaladas en el número 1 de este artículo, exigiendo nueva verificación de las mismas.*

*3. Se entenderá por establecimiento industrial o mercantil toda edificación habitable, esté o no abierta al público, que no se destine exclusivamente a vivienda y que:*

*a) Se dedique al ejercicio de una actividad empresarial fabril, artesana, de la construcción comercial y de servicios que esté sujeta al impuesto sobre actividades económicas.*

*...”*

En lo atinente a los puntos tercero y cuarto de su escrito, esa corporación local nos señala que comprobados los archivos municipales, únicamente figura la apertura del establecimiento en la calle S. A. n.º 27, siendo cierto que no se había encontrado nada, pero ello se refería al traslado a Miguel Servet n.º 2 puesto que Ud. no había solicitado la pertinente licencia, por lo que el 30 de diciembre del pasado año procedió a cumplimentarla, tramitándose y liquidándose la tasa correspondiente.

Pues bien, en lo referente a la exposición quinta de su queja, el Ayuntamiento informa que posteriormente, el 17 de marzo se le remitió un escrito en el que se ponía de manifiesto que le habían concedido la licencia, y que debía de ingresar la liquidación de la tasa, pero que al no atender al mismo, se le remitió notificación con acuse de recibo el día 7 de mayo; y una vez transcurrido los plazos de ingreso en periodo voluntario,

por esa Administración Municipal se inició el pertinente expediente de apremio.

Y por ello, tras diversas vicisitudes relatadas por Ud., entre otras, la solicitud de copia de la Ordenanza y del expediente tramitado al efecto, el 26 de junio se le notificó la Providencia de Apremio, y es entonces, con fecha 22 de julio, cuando interpone recurso ordinario contra tal providencia de apremio y requerimiento de pago, por lo que el mismo fue desestimado al no estar basado en ninguno de los motivos previstos en el artículo 138 de la Ley General Tributaria, en su redacción dada por la Ley 25/1995, de 20 de julio.

En síntesis, el Ayuntamiento concluye afirmando que aun en el hipotético supuesto de que no tuviera obligación legal de solicitar la tan repetida licencia de apertura por cambio de domicilio, sí que la tendría por nueva actividad, en base a la solicitud del I.A.E. tramitada en la Agencia Tributaria de Zaragoza, en el ejercicio de 1997, declaración de Alta, y describiendo la actividad como Servicios Financieros y Contables, siendo que además la actividad anterior era la de asesoría fiscal y contable.

En virtud de lo expuesto, en principio, salvo que Ud. acreditase lo contrario, parece ser que ha variado de alguna manera su actividad, aunque sea prestada por el mismo titular, y en el supuesto analizado ha de observarse que este tipo de licencias es de las consideradas reales, cuya validez no deriva de quien sea el sujeto autorizado, sino de las condiciones en que la actividad se desarrolle.

Por otra parte, con relación al importe de la tasa, nuestra doctrina jurisprudencial viene a señalar que a los efectos de los límites establecidos por la Ley reguladora de las Haciendas Locales como coste del servicio, el dato prevalente es el coste en su conjunto, y no el coste individualizado que pudiera tener una determinada prestación, en este caso, la tramitación de un expediente administrativo; es decir, la razón de ser de la tasa es compensar los gastos que comporta el mantenimiento del servicio público que, aun prestando un interés general como es consustancial a todo tributo, beneficia especialmente a determinadas personas.

Con independencia de lo anterior, se considera que las posibles discrepancias planteadas, deberían haberse formulado contra la notificación de la liquidación, ocasión en la que a su vez, le cabría como uno de los medios de oposición cualesquiera pretendidos vicios de que pudiera adolecer la Ordenanza Fiscal.

Por contra, parece que su reclamación fue dirigida con ocasión de la recepción de la notificación de la Providencia de Apremio, y como dicha impugnación se produce en fecha 22 de julio de 1998, y la notificación de la liquidación informa el Ayuntamiento que fue el 7 de mayo de ese mismo año, dicha liquidación de carácter fiscal habría de entenderse firme y consentida. Y en cualquier caso, también informa el Ayuntamiento de la existencia de un requerimiento de pago, antes de notificada dicha Providencia de Apremio, con un recargo del 10% que fue recibida el 9 de junio de 1998 por correo certificado por procedimiento administrativo.

Y ello se pone de manifiesto con relación a que en el artículo 138 de la Ley General Tributaria se prevé que contra la procedencia de la vía de apremio, sólo serán admisibles los siguientes motivos de oposición:

*“a) Pago o extinción de la deuda.*

*b) Prescripción.*

*c) Aplazamiento.*

*d) Falta de notificación de la liquidación o anulación o suspensión de la misma.”»*

Al no apreciarse irregularidad en la actuación del Ayuntamiento de Epila se procedió al archivo del expediente.

### 2.3.4. DOMICILIACIÓN BANCARIA DE TASAS MUNICIPALES (EXPTE. DII-480/1998-JL)

Este expediente versa sobre el requerimiento de pago efectuado a un vecino de Biescas por la Oficina de Recaudación de Jada de la D.P.H. por el impago del recibo de la tasa de Basuras, Alcantarillado y Agua de la localidad, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en el que se hacía alusión al requerimiento de pago efectuado por la Oficina de Recaudación de Jada de la Diputación Provincial de Huesca al señor AA por el impago del recibo de Basuras, Alcantarillado y Agua del año de 1996 del inmueble sito en la localidad de Biescas, calle R., al Ayuntamiento de Biescas.

El importe del recibo ascendía a 10.042 pesetas, y en el citado requerimiento de pago se daba un plazo al Sr. AA de siete días para que procediera al abono de la deuda reseñada, anunciándole que caso de no hacer dicho pago, se practicaría el correspondiente embargo de bienes.

En el escrito de queja presentado también se expresaba que los propietarios del inmueble tenían domiciliados desde hacía bastantes años todos los pagos al Ayuntamiento de Biescas en una sucursal de Ibercaja de la localidad. Manifestándose en el escrito que *“por un cambio informático de la gestión de cobro de dicho Ayuntamiento producido en 1995, dejaron de cobrarse los recibos, situación que se prolongó durante 1996. En 1997 se ha corregido la situación, pero le reclaman los recibos del 95/96 por vía de apremio. Entiende que el problema no le es imputable. Así se lo manifestó ya a la Diputación Provincial de Huesca”*.

Habiendo examinado el escrito de queja, se resolvió admitir el mismo a mediación y dirigirse al Ayuntamiento de Biescas con la finalidad de recabar la información necesaria sobre la cuestión que se nos había planteado.

Dicha Corporación municipal dio respuesta a nuestro requerimiento de información remitiéndonos un informe cuyo tenor literal es el siguiente:

“En contestación a su escrito de 3 de julio de 1998, referente al expediente DII-480/1998-JL, dando cuenta de una queja de D. AA, le comunico lo siguiente:

— Revisados los documentos de domiciliaciones de pagos y los padrones cobratorios de los distintos conceptos, desde el año 1993 hasta el corriente, la domiciliación de pago de Impuestos y Tasas del reclamante y de la vivienda, no aparece hasta el año 1997. El motivo de que estos recibos se pagaran por Ibercaja sin necesidad de domiciliación bancaria, fue que este Ayuntamiento remitía los padrones cobratorios a la entidad de la localidad, quien cargaba en cuenta de los usuarios sus recibos, estuvieran o no domiciliados, y siempre que tuvieran saldo disponible en la cuenta.

Por ello, y aunque no había firmado una domiciliación de pagos, los recibos eran pagados puntualmente.

— En el año 1995, se aplicó un sistema informático que supone que todos los recibos incluidos en un disquete, son enviados por la Entidad colaboradora, en este caso Ibercaja a sus oficinas centrales, y solamente eran cargados a los usuarios aquellos que eran formalmente domiciliados. Aquellos que no lo estaban, eran devueltos al Ayuntamiento al finalizar el pe-

riodo de ingreso voluntario, ya que la oficina central desconoce que personas tienen cuenta en cada municipio.

— El hecho de la domiciliación no es relevante a la hora de pagar las Tasas e Impuesto en período voluntario, ya que es obligación del contribuyente el abonarlas en los períodos establecidos y así lo hacen aquellos que no tienen domiciliados los pagos. Si al observar que no se habían cobrado las Tasas correspondientes de su vivienda del año en curso, se hubiera personado en el Ayuntamiento o llamado por teléfono, se le hubiera comunicado que estaban a su disposición.

— En 1997 se formalizó documentalmente la domiciliación de los recibos, por lo que se ha conocido la situación por parte del contribuyente.

Por todo ello, pensamos que no se ha producido ninguna irregularidad en la reclamación de los recibos de 1995 y 1996 por vía de apremio, al no haberse abonado en el período de ingreso voluntario, al parecer por la falta del documentos de domiciliación”.

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— De conformidad con el artículo 124.3 de la Ley General Tributaria:

*“En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, podrán notificarse colectivamente las sucesivas liquidaciones mediante edictos que así lo adviertan. El aumento de la base tributaria sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al sujeto pasivo con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que lo motiven, excepto cuando la modificación provenga de revalorizaciones de carácter general autorizadas por las leyes”*.

La Sentencia 73/1996, de 30 de abril del Tribunal Constitucional declaró que el artículo 124.3 LGT no es contrario a la Constitución, y estableció que *“la notificación colectiva prevista en el artículo 124.3 LGT impone al contribuyente una especial diligencia, que le obliga a atender a los periódicos oficiales o, al menos, a estar pendiente de los periodos voluntarios de pago del tributo, para poder impugnar las liquidaciones de este modo notificadas”*.

Segunda.— De conformidad con el artículo 86 del Reglamento General de Recaudación:

*“La recaudación de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva podrá realizarse, según se establezca en cada caso:*

a) *Por los órganos de recaudación de los Entes que tengan a su cargo la gestión de los recursos.*

b) *A través de una o varias Entidades de depósito con las que se acuerde la prestación del servicio.*

c) *Por cualquier otra modalidad que se establezca para ingreso de los recursos de la Hacienda Pública”*.

El artículo 90 del citado Reglamento regula la posibilidad de domiciliar los recibos en entidades de depósito de la siguiente forma:

*“Los deudores podrán domiciliar el pago de las deudas a que se refiere este capítulo en cuentas abiertas en Entidades de depósito con oficina en la demarcación correspondiente.*

*Para ello, dirigirán comunicación al órgano recaudatorio correspondiente al menos dos meses antes del comienzo del período recaudatorio. En otro caso, surtirán efecto a partir del período siguiente.*

*Las domiciliaciones tendrán validez por tiempo indefinido en tanto no sean anuladas por el interesado, rechazadas por la*

*Entidad de depósito o la Administración disponga expresamente su invalidez por razones justificadas”.*

En general, el plazo de ingreso en período voluntario de los tributos locales es, según dispone el artículo 87 del Reglamento General de Recaudación, desde el día uno de septiembre al 20 de noviembre de cada año. Este plazo puede ser distinto si así lo indican las normas reguladoras del tributo por el cual se exijan.

La comunicación colectiva del período de cobro se lleva a cabo mediante la publicación por edictos del correspondiente anuncio de cobranza en el Boletín Oficial de la Provincia y en los locales de los Ayuntamientos u organismos autónomos afectados, aunque puede sustituirse por notificaciones individuales (artículo 88 R.G.R.).

Una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo registro, padrón o matrícula, las sucesivas liquidaciones pueden notificarse mediante los citados edictos que así lo adviertan. Los ingresos han de ser realizados en los lugares, días y horas señalados en el anuncio de cobranza o notificación individual (artículo 88 R.G.R.).

Existe la posibilidad, a tenor del artículo 90 R.G.R. antes transcrito, de domiciliar en una entidad de depósito el pago de los tributos de cobro periódico. Esta circunstancia ha de comunicarse al órgano recaudatorio, como mínimo, con dos meses de antelación al comienzo del período voluntario de ingreso, en caso contrario, surte efectos a partir del período siguiente.

Tercera.— En el caso planteado, y según manifiesta el propio Ayuntamiento de Biescas en el informe remitido, el motivo de que los recibos del interesado se pagaran por Ibercaja sin necesidad de domiciliación bancaria, “fue que este Ayuntamiento remitía los padrones cobratorios a la entidad de la localidad, quien cargaba en cuenta de los usuarios sus recibos, estuvieran o no domiciliados, y siempre que tuvieran saldo disponible en la cuenta. Por ello, y aunque no había firmado una domiciliación de pagos, los recibos eran pagados puntualmente”.

Por tanto, es el propio Ayuntamiento quien reconoce que desde el año 1993 hasta 1997 —año a partir del cual se cambió el sistema de cobro, enviando desde entonces la entidad colaboradora a sus oficinas centrales el disquete con los datos de los recibos, y cargando éstos a los usuarios que habían formalizado la domiciliación con la entidad; devolviendo Ibercaja al Ayuntamiento los recibos de los vecinos que no habían domiciliado en dicha entidad el pago de los tributos municipales— los recibos correspondientes a los tributos de cobro periódico del Ayuntamiento de Biescas eran remitidos a la entidad de ahorro Ibercaja para su cargo en las cuentas de los usuarios, o más bien, de los sujetos pasivos de los tributos girados. Reconociendo, además, que los recibos, como el ahora examinado, que se giraban al contribuyente propietario de la vivienda en Biescas, eran abonados puntualmente.

A esa actuación antes descrita, el Ayuntamiento de Biescas no le da ninguna importancia ni relevancia jurídica, pues —según se dice en el informe remitido—, la citada Corporación arguye en su defensa que no existe domiciliación bancaria por parte del Sr. AA y afirma que “el hecho de la domiciliación no es relevante a la hora de pagar las tasas e Impuestos en período voluntario, ya que es obligación del contribuyente el abonarlos en los períodos establecidos y así lo hacen aquellos que no tienen domiciliados los pagos”, desconociendo o interpretando erróneamente el Ayuntamiento de Biescas, por tanto, el principio jurídico de que nadie puede ir contra sus propios actos, el principio de buena fe, el principio de la confianza legítima y lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento de Recaudación que

establece la posibilidad de abonar los tributos de cobro periódico mediante domiciliación bancaria.

Establece el Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de marzo de 1982, que acepta los fundamentos de la Sentencia apelada de la Sala de Zaragoza de 16 de octubre de 1979, que:

“Uno de los principios que informan el Ordenamiento Jurídico es el de que los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe —art. 7.1 del Título Preliminar del Código civil—, que se infringe o falta cuando —como dice la Sentencia del T.S., Sala 1ª, de 29 enero 1965— “... se finge ignorar lo que se sabe... se realiza un acto equívoco para beneficiarse intencionadamente de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puso su confianza en ella...”. La Jurisprudencia Contencioso-Administrativa ha venido haciendo frecuentemente uso de este principio general, en campos tan distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa... etc., declarando que “... el principio de buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para lo del administrado” —S. de la Sala 4ª de 23 enero 1976—.

Que íntimamente ligado con el principio de buena fe se encuentra el de los actos propios recogido, también con reiteración, por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues —como recuerda la Sentencia de la Sala 4ª de 5 junio 1978, que cita resoluciones anteriores de 11 diciembre 1969, 21 abril 1970 y 23 junio 1971—, y cuya tesis vuelve a ser ratificada por la Sala 3ª el 26 de diciembre del mismo año, “...en esta Jurisdicción es aplicable el principio de derecho, de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, cuando éstos reúnan los requisitos y presupuestos previstos para ello... pues si este principio vincula a la Administración en justa reciprocidad también constriñe al administrado...”

En el mismo sentido anteriormente expuesto se expresa el Tribunal Supremo en el Auto de fecha 2 de junio de 1989.

Aplica y define el citado principio jurídico “venire contra factum proprium non valet” el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 1981, señalando que:

“... supone haber vulnerado sus propios actos, tal como se resalta en la sentencia ahora revisada, toda vez que, y entendiéndose que debe aplicarse el citado principio, cuando se trate de actuaciones eficaces y vinculantes, realizadas con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, que defina inalterablemente la situación de su autor con proyección definitiva indubitada, actuaciones que, además, obedezcan a una determinación espontánea y voluntaria de quien las realiza, tal como al efecto se ha declarado por la Jurisprudencia —SS. de 23 junio 1971, 24 noviembre 1973 y 26 diciembre 1978, entre otras—, ...”.

En el caso que nos ocupa, el hecho de que el propietario de la vivienda objeto de la tasa de basuras, alcantarillado y agua del año 1996 no abonara dentro del plazo conferido el recibo de la citada tasa fue provocado por causas ajenas a dicho sujeto pasivo. El impago fue originado por causas no imputables al interesado, y por ello no debe resultar perjudicado.

La actuación del Ayuntamiento de Biescas, remitiendo a una entidad de depósito los padrones cobratorios de los tributos correspondientes para su abono en las cuentas de los sujetos deudores desde el año 1993, generó en éstos una confianza y una convicción de que sus pagos estaban domiciliados adecuadamente, que no se puede ahora obviar. Lo contrario supondría un evidente actuar contra los principios de la buena fe y de los actos propios.

El hecho de la domiciliación bancaria sí que tiene relevancia jurídica, pues así como cuando los importes domiciliados no cargados en cuenta por causas ajenas a la Administración no liberan al deudor, por la misma razón, cuando habiendo domiciliación bancaria el impago del recibo es por culpa o negligencia de la Administración, o de la entidad colaboradora de depósito, entonces, no debe asumir ni padecer el contribuyente las consecuencias de la falta de pago dentro de plazo.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de abril de 1989 al establecer en el Fundamento de Derecho Segundo que "De otra parte, verificado el ingreso bancario en el plazo por el contribuyente, es cuestión ajena a él (y propia de la esfera de relaciones jurídicas entre el Tesoro y la Entidad bancaria) la determinación del momento en que la Institución financiera materialice la transferencia a las Arcas Públicas de las cantidades ingresadas, pues el art. 59-2 de la Ley general Tributaria atribuye a los Bancos y Cajas de Ahorro funciones que los asimilan a las Cajas del Tesoro o a las Oficinas recaudatorias, en lugar de caracterizarlos como mandatarios del contribuyente."

Y aun cuando el Ayuntamiento dice no haber domiciliación, tácitamente existía dicha domiciliación bancaria, ya que desde el año 1993 los recibos se cargaban en la cuenta del propietario de la vivienda, y caso de no existir dicha domiciliación, el Ayuntamiento de Biescas hubiera ingresado indebidamente las cantidades percibidas, al no haber dado la orden expresa el titular de la cuenta para su abono, por lo que tendría que devolver lo cobrado con los intereses correspondientes; y, además, ninguna de las partes recurrieron los cargos en una cuenta ni los abonos en otra, por lo que dichos actos devinieron firmes y consentidos tanto para el Ayuntamiento de Biescas como para el Sr. AA. Existiendo, a juicio de esta Institución, los suficientes actos propios municipales, como los indicados, para entender que, de hecho, el Sr. AA tenía domiciliado en la entidad de depósito Ibercaja el recibo por el concepto de basuras, agua y alcantarillado del año 1996 que ahora se le exige por la vía de apremio por los Servicios de Recaudación de la Diputación Provincial de Huesca, lo que implica que el Ayuntamiento no puede ir sin más contra su anterior conducta, contra sus propios actos, infringiendo el principio aplicado por reiterada doctrina jurisprudencial, ni quebrantar las confianza y expectativas jurídicas que en el contribuyente había generado.

Confianza del administrado en la Administración que el Tribunal Supremo protege en aplicación del principio de la confianza legítima. Pues entiende el citado Tribunal que cuando se crea en el administrado la creencia de legalidad de determinada situación por actos externos de la Administración, en estos casos, el principio de seguridad jurídica ha de primar sobre el de estricta legalidad.

En el caso ahora estudiado, el Ayuntamiento de Biescas desde el año 1993 giraba los recibos correspondientes a los tributos de cobro periódico a la entidad Ibercaja a fin de que cargara en las cuentas de los sujetos pasivos dichos recibos, tuvieran o no domiciliado formalmente con el Ayuntamiento en la entidad de depósito el pago de los citados tributos, y haciendo creer al contribuyente, por tanto, por el hecho de haber recibido todos los años el anuncio de la entidad de ahorro de haberse producido el pago del recibo librado por el Ayuntamiento de Biescas, que tenía correctamente domiciliado el pago del tributo que ahora se le exige.

Así, en un supuesto análogo y semejante en lo fundamental al presente, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 1 de febrero de 1990, estableció que:

"En el conflicto que se suscita entre la legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta última por aplicación de un principio, que aunque no extraña a los que informan nuestro Ordenamiento Jurídico, ya ha sido recogido implícitamente por esta Sala, que ahora enjuicia, en su Sentencia de 28 de febrero de 1989 y reproducida después en su última de enero de 1990, y cuyo principio si bien fue acuñado en el Ordenamiento jurídico de la República Federal Alemana ha sido asumido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de las que forma parte España, y que consiste en el "principio de protección de la confianza legítima" que ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego —interés individual e interés general—, la revocación o la dejación sin efectos, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar..."

En igual sentido, Sentencias T.S. de 28 julio 1997 y 15 mayo 1994, entre otras muchas.

Por lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Que tomando en consideración los hechos relatados y las disposiciones y principios de derecho que a ellos resultan aplicables se proceda por el Ayuntamiento de Biescas a iniciar de oficio la revisión de la liquidación girada en vía de apremio al Sr. AA por el concepto de recogida de basuras, alcantarillado y agua del año 1996 y por un importe de 10.042 pesetas, anule la misma, y en su lugar, gire nueva liquidación de la tasa debida al citado contribuyente sin recargo de apremio ni intereses de demora.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Biescas aceptó la Resolución formulada en los siguientes términos:

«Que en sesión ordinaria del Pleno, celebrada el día 26 de Noviembre de 1998, se adoptó entre otros el siguiente acuerdo:

Estudiada la sugerencia del Justicia de Aragón, referente a Expte. DII-480/1998-JL, y que hace alusión al requerimiento de pago de la Oficina de Recaudación de Tributos, al Sr. AA por el pago de varios recibos de este Ayuntamiento, correspondiente al ejercicio de 1996, se aprecia lo siguiente:

— De los textos normativos que se alegan en el escrito, se desprende claramente la necesidad de domiciliar el pago de recibos que se repiten periódicamente en su vencimiento. Igualmente está clara la obligación de abonar las tasas y precios públicos en el periodo voluntario, y el procedimiento a aplicar por los servicios de recaudación cuando no se hace en plazo.

— La sugerencia se basa en la aplicación de conceptos jurídicos, tales como la buena fe y la seguridad jurídica que podría aplicarse igualmente en caso contrario, ya que el contribuyente el no pagar las exacciones en periodo voluntario no se preocupó por ello, ni instó a la Administración a que se le giraran los recibos.

— No obstante, y con el objeto de dar por concluido el expediente, se admite la sugerencia del Justicia de Aragón, ordenándose al servicio de recaudación a que se gire nueva liquidación de la tasa sin recargos de apremio ni intereses de demora.»

### 2.3.5. TASA POR RECOGIDA DE BASURAS (EXPTE. DII-298/1998-7)

Este expediente versa sobre el giro por el Ayuntamiento de Cadrete de una tasa por recogida de basuras a un vecino que no era el obligado y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja, que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, en el que se hacía alusión al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cadrete de 26 de abril de 1997 por el que se requería al Sr. AA que hiciera efectivo el recibo de recogida de basuras del año 1994 del ocupante de la vivienda sita en la calle F. de Cadrete por un importe de 3.000 pesetas.

Deuda que al resultar impagada durante el periodo de pago voluntario, fue exigida al Sr. AA por vía de apremio por el Servicio de Recaudación Ejecutiva de la Diputación Provincial de Zaragoza, órgano administrativo que tiene encargado la gestión ejecutiva de cobro de las deudas tributarias del Ayuntamiento de Cadrete. Y en fechas recientes dicho Servicio ha embargado por la cantidad debida una cuenta corriente del Sr. AA.

La causa de que fuera girado el recibo correspondiente a la tasa de recogida de basura del año 1994 al Sr. AA —según se recoge en el acuerdo del Pleno antes referido— fue que algunos deudores que estaban como arrendatarios o inquilinos en algunos inmuebles de la localidad se habían marchado de las viviendas y locales que ocupaban sin que por parte del Ayuntamiento de Cadrete se les hubiera podido notificar las deudas que habían contraído, razón por la cual, el Ayuntamiento de Cadrete decidió en el Pleno de fecha 26 de abril de 1997, y en lo que al caso ahora estudiado interesa, que el Sr. AB, propietario actual de la vivienda situada en la calle F., hiciera efectivo el recibo de D. XX por un importe de 3.000 pts. correspondiente a la tasa del año 1994 de recogida domiciliar de basura.

Habiendo examinado el escrito de queja, se resolvió admitir el mismo a mediación y dirigirse al Ayuntamiento de Cadrete con la finalidad de recabar la información necesaria sobre la cuestión que se nos había planteado.

Dicha Corporación municipal dio respuesta a nuestro requerimiento de información remitiéndonos un informe cuyo tenor literal es el siguiente:

*“En contestación a su escrito de fecha 16 de abril de 1998, dimanante del expediente instruido DII-298/1998-7 le comunico que este Ayuntamiento en sesión plenaria celebrada con fecha 26 de abril de 1997, entre otros acuerdos, adoptó el de cobrar al Sr. AB el recibo correspondiente a la basura del año 1994, habiéndole sido notificado dicho acuerdo al interesado con fecha 11 de junio de 1997.*

*Que el citado acuerdo devino firme al no ejercer el Sr. AB el correspondiente recurso de reposición, por lo que, una vez transcurrido el periodo de pago voluntario, se inició la pertinente vía de apremio, cumpliendo esta Corporación con la tramitación legalmente aplicable.*

*En cualquier caso, si bien el Sr. AB afirma que el inmueble en cuestión lo adquirió libre de cargas, es ésta una cuestión que a este Ayuntamiento no le corresponde dilucidar reconduciéndose la cuestión planteada a un problema entre particulares”*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— En primer lugar, señalar que el Ayuntamiento acordó requerir el pago de la tasa de recogida de basuras del año 1994 al Sr. AB, y es a nombre de esta persona a la que el Servicio de Recaudación Ejecutiva de la Diputación Provincial

de Zaragoza ha enviado la notificación de la providencia de apremio y el requerimiento de pago.

Pero quien recibió dicha notificación fue el Sr. AA, quien había comprado la vivienda de la calle F. precisamente a D. XX por escritura notarial de fecha 11 de octubre de 1995 —persona esta última que fue la beneficiada por el servicio municipal y por ello sujeto pasivo de la tasa ahora exigida, ya fuera considerado como persona física beneficiada por el servicio, ya como sustituto del contribuyente—, y que como es evidente no se apellida como la persona requerida por el Ayuntamiento de Cadrete para que efectuara el pago de la tasa impagada, es decir, Sr. AB.

En consecuencia, la liquidación girada producirá sus efectos al sujeto pasivo cuyo nombre aparece escrito, es decir, al Sr. AB, y pretender exigir el pago de la liquidación practicada al Sr. AA no sería posible, al exigir el artículo 124 de la Ley General Tributaria que las liquidaciones tributarias deben expresar sus elementos esenciales, y en este caso, la liquidación contendría un error en la determinación del sujeto pasivo, error que la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1995 considera como trascendental, y que impediría aceptar, expresa la citada Sentencia, “una liquidación que contiene errores tan trascendentales como la determinación del sujeto pasivo”.

Segunda.— Con independencia de lo indicado anteriormente, y resolviendo sobre el fondo del asunto planteado, el acuerdo municipal de fecha 26 de abril de 1997 infringe manifiestamente el Ordenamiento jurídico como a continuación expone.

El artículo 20 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales viene a definir el concepto o supuesto del hecho imponible de las tasas, de la siguiente forma:

*“1. Constituye el hecho imponible de las tasas la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando, en todo caso, concurren las circunstancias siguientes:*

*a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria.*

*b) Que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada, por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de la autoridad, o bien se traten de servicios públicos en los que esté declarada la reserva a favor de las Entidades locales con arreglo a la normativa vigente.*

*2. Se entenderá que la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por el mismo en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las Entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras”.*

Las tasas constituyen una modalidad tributaria en que el hecho imponible consiste en una actuación de la Administración, realizada en régimen de Derecho público, que se refiere, afecta o beneficia directamente al sujeto pasivo. Se caracterizan, además, por la nota negativa de que no pueden prestarse o realizarse por el sector privado, ya porque impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o ya porque, en relación a dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente. Como tributos que son, no cabe duda que la obligación que tiene por objeto el pago de una tasa es de carácter legal, es decir, no deriva de la exclusiva voluntad del obligado tributario sino de la ley (S.T.S. 24 noviembre 1997).

Sujeto pasivo del tributo, según el artículo 30 de la Ley General Tributaria, es la persona natural o jurídica que, según la Ley, resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea como contribuyente o como sustituto del mismo.

Y son sujetos pasivos de las tasas en concepto de contribuyentes, según el artículo 23 de la Ley de Haciendas Locales, “las personas físicas o jurídicas, y las Entidades a que se refiere el artículo 33 de la Ley General Tributaria que soliciten o que resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales”. Tendiendo la condición de sustitutos del contribuyente, según el artículo anterior, “en las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios”.

Tercera.— Por tanto, para ser sujeto pasivo, en concepto de contribuyente, de la tasa de recogida de basura de la localidad de Cadrete, en aplicación de los artículos citados, hay que resultar beneficiado o afectado por el servicio prestado; y para tener la condición de sustituto del contribuyente hay que ser propietario del local o vivienda ocupado por quien sea beneficiado, ya sea persona física o jurídica.

No hace falta pensar mucho sobre quien fue y todavía es el sujeto pasivo de la tasa de recogida de basuras del año 1994 para darse cuenta que Don AA —quien compró la vivienda en la que residía la persona beneficiada por el servicio de recogida por escritura pública de fecha 11 de octubre de 1995—, no es el sujeto pasivo de la tasa de referencia correspondiente al año 1994 y que el Ayuntamiento de Cadrete por Acuerdo municipal de fecha 26 de abril de 1997 pretende ahora cobrar al Sr. AA. No siendo tampoco este señor sustituto del sujeto pasivo por cuanto en la fecha de la prestación del servicio de recogida de basuras por el Ayuntamiento no era propietario de la vivienda afectada, así como de ninguna otra de la localidad, pues el Sr. AA residía en Zaragoza.

El Ayuntamiento de Cadrete expone en el escrito que remitió a esta Institución en defensa del Acuerdo municipal tomado en su día por el Pleno que el ciudadano interesado no presentó el correspondiente recurso de reposición, “por lo que, una vez transcurrido el periodo de pago voluntario, se inició la pertinente vía de apremio,...”. Añadiendo a continuación que “en cualquier caso, si bien el Sr. AB afirma que el inmueble en cuestión lo adquirió libre de cargas, es ésta una cuestión que a este Ayuntamiento no le corresponde dilucidar reconduciéndose la cuestión planteada a un problema entre particulares”.

Cuarta.— Frente a tal argumentación cabe oponer lo siguiente.

Como ya hemos manifestado, para ser sujeto pasivo de una tasa hay que resultar beneficiado o afectado por el servicio o actividad local, o tener la condición de sustituto del anterior.

“Contribuyente —de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1993— es el sujeto pasivo realizador del presupuesto de hecho tributario o del hecho imponible y titular, por ende, de la capacidad económica gravada que con aquél se pone de manifiesto, y quien, como corolario de ello, asume la posición de deudor de la obligación tributaria frente a la Administración financiera acreedora del correspondiente crédito.

Sin embargo —continúa la Sentencia citada— bien por haber intervenido en cierta manera en la verificación del hecho imponible, bien por mera razones de garantía y aseguramiento del crédito tributario, sujetos distintos del contribuyente pueden verse obligados por la Ley al cumplimiento de todas o al-

gunas de las prestaciones tributarias como ocurre, entre otros, con el sustituto”.

Está claro que el Sr. AA no fue la persona que se benefició del servicio municipal, pues consta en el acta del Pleno que fue el anterior propietario e inquilino del piso, Sr. XX, por lo que todo parece indicar que el Ayuntamiento de Cadrete lo que acordó —con el argumento de no poder notificar las deudas contraídas con el Ayuntamiento por los arrendatarios de algunos inmuebles que se habían marchado— fue requerir al sustituto del contribuyente, es decir, a los propietarios de las viviendas o locales, el pago de los tributos debidos.

La Ley de Haciendas Locales fija en su artículo 23 como sustituto del contribuyente al propietario del inmueble, ya sea vivienda o local, ocupado por los beneficiados o afectados por el servicio o actividad municipal. Es, por tanto, sustituto del contribuyente el propietario del inmueble al momento de la generación del hecho imponible.

Y en el año 1994, cuando se prestó el servicio de recogida de basuras, el propietario de la vivienda era el Sr. XX, no el Sr. AA. Por ello, difícilmente puede ser considerado el Sr. AA como sustituto del contribuyente, pues no era el propietario del piso. En el caso examinado, sujeto pasivo como contribuyente y sustituto del contribuyente coinciden en la misma persona; es el Sr. XX, ocupante de la vivienda durante 1994 y propietario de la misma. No siendo el Sr. AA, comprador de la vivienda en octubre de 1995, responsable en modo alguno del pago de la deuda tributaria al Ayuntamiento de Cadrete, pues no era el propietario de la vivienda, condición ésta necesaria para que fuera considerado sustituto del contribuyente, ni tampoco fue beneficiado directamente por el servicio municipal.

Quinta.— Quizá lo entendido por el Ayuntamiento de Cadrete para requerir el pago, tres años más tarde desde la prestación del servicio, al actual propietario de la vivienda, Sr. AA, no AB, fue que el bien inmueble, la vivienda, quedaba afecta al pago de la deuda tributaria, gravada con una garantía en favor del Ayuntamiento, y como el propietario de la finca urbana era el Sr. AA, esta persona era responsable del pago de la tasa.

La responsabilidad de los adquirentes de bienes afectos por Ley al pago de las deudas tributarias está regulada en el artículo 41 de la Ley General Tributaria, el cual establece:

“1. Los adquirentes de bienes afectos por Ley a la deuda tributaria responderán con ellos, por derivación de la acción tributaria, si la deuda no se paga.

2. La derivación de la acción tributaria contra los bienes afectos exigirá acto administrativo notificado reglamentariamente, pudiendo el adquirente hacer el pago, dejar que prosiga la actuación o reclamar contra la liquidación practicada o contra la procedencia de dicha derivación.

3. La derivación sólo alcanzará el límite previsto por la Ley al señalar la afección de los bienes”.

Bien afecto, y en su consecuencia, responsabilidad del adquirente, que en el asunto que nos ocupa no se da, ya que el artículo 41 LGT exige que los bienes queden afectos por Ley, y la Ley reguladora de las Haciendas Locales no establece que por el impago de una tasa quede afecto el bien que se beneficia de la actividad o servicio desarrollado por el municipio. El artículo 23 a) LHL regula la responsabilidad personal del sustituto del sujeto pasivo contribuyente de la tasa, pero en ningún momento establece que queden afectos los bienes al pago de la deuda, por lo que si posteriormente el bien es transmitido, el adquirente lo recibirá libre de cualquier carga o gravamen.

En conclusión, el adquirente posterior a la generación del hecho imponible de la tasa de la vivienda ocupada por el bene-

ficiario del servicio municipal, Sr. AA, no responde en modo alguno por el impago de la tasa municipal de recogida de basura del año 1994, no es responsable de su pago, y la vivienda adquirida en octubre de 1995 no respondía ni estaba gravada con garantía real alguna a favor del Ayuntamiento de Cadrete.

Siendo el único sujeto pasivo de la tasa exigida, ya como contribuyente ya como sustituto, el Sr. XX, a quien el Ayuntamiento de Cadrete debería por tanto notificarle la liquidación tributaria correspondiente a la tasa de recogida de basura del año 1994.

Sexta.— En consecuencia, al haber transcurrido en el caso examinado los plazos hábiles para impugnar la liquidación girada, el único cauce procedimental que queda es la revisión de oficio de dicho acto administrativo al amparo de lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley de Bases de Régimen local, a cuyo tenor:

“Corresponderá al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria”.

Artículo 154 de la Ley General Tributaria que regula los procedimientos especiales de revisión de los actos en vía administrativa y que dice:

“Serán revisables por resolución del Ministro de Hacienda y, en caso de delegación, del Director general del Ramo, en tanto no haya prescrito la acción administrativa, los actos dictados en vía de gestión tributaria, cuando se encontraren en cualquiera de los siguientes casos:

a) Los que, previo expediente en que se haya dado audiencia al interesado, se estime que infringen manifiestamente la Ley; y  
b) Cuando se aporten nuevas pruebas que acrediten elementos del hecho imponible íntegramente ignorados por la Administración al dictar el acto objeto de revisión”.

Es doctrina jurisprudencial que la infracción manifiesta ha de ser terminante y clara, apreciable inmediatamente al comparar el contenido y alcance del acto administrativo con la norma contenida en la ley (S. T.S. 11 diciembre 1979).

Doctrina que esta Institución entiende aplicable al caso examinado, por lo que en atención a todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente SUGERENCIA:

Para que por el Ayuntamiento de Cadrete se inicie de oficio la revisión de la liquidación girada en vía de apremio al Sr. AA por el concepto de tasa de recogida de basura correspondiente al año 1994 y por un importe de 3.000 pesetas, anule la misma, acuerde la devolución de oficio si el Sr. AA hubiera pagado o el Servicio de Recaudación de la Diputación Provincial de Zaragoza hubiera ejecutado el embargo sobre bienes del citado señor, y en su lugar, notifique la liquidación tributaria al sujeto pasivo establecido en la Ley de Haciendas Locales.»

### Respuesta de la Administración

Hasta la fecha de elaborar este informe, el Ayuntamiento de Cadrete no ha dado respuesta a la Sugerencia formulada.

### 2.3.6. SOLICITUD DE LAS CUENTAS SOBRE LAS PISCINAS MUNICIPALES (EXPTE. DII-905/1997-7)

Este expediente trata sobre la desestimación por parte del Ayuntamiento de Sestrica de la petición de acceder a determi-

nada documentación referente a las cuentas de las piscinas municipales realizada por un Concejal de la Corporación municipal, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado y en el que se hacía alusión a la denegación por parte del Ayuntamiento de Sestrica a determinada documentación solicitada por un Concejal de la Corporación Municipal referente a las cuentas sobre las piscinas municipales del año 1996.

Habiendo examinado el citado escrito de queja, se acordó admitir el mismo a mediación, y dirigirse a la corporación que Ud. preside con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión suscitada.

Con fecha 9 de enero de 1998 el Ayuntamiento de Sestrica dio respuesta al requerimiento efectuado desde esta Institución remitiendo un informe cuyo tenor literal es el siguiente:

“Con fecha 3 de septiembre tuvo entrada en este Ayuntamiento escrito de Don A. P. S. “para que se le diese acceso a obtener copias del expediente “Las cuentas sobre el ejercicio 1996-piscinas...”

Este Ayuntamiento en el Pleno de 21 de octubre de 1997 en su punto número 4, sometió al informe de toda la Corporación (por tanto incluido este concejal) las Cuentas del ejercicio 1996, ya que los Concejales que forman la Comisión especial de Cuentas prefieren realizar el informe en Pleno.

Comprobado que asisten al Pleno todos los integrantes de la Comisión de Cuentas, que paso a detallarle a los partidos a que pertenecen:

1. Presidente: M. A. E. R., Alcalde-Presidente del Ayuntamiento (PAR).

2. Vocales: M. P. E. y M. L. T. (PAR).

P. J. T. (PSOE).

E. V. O. (PP).

Como puede observarse y cumpliendo con lo establecido legalmente, en esta Comisión están representados todos los partidos políticos que obtuvieron representación en las pasadas elecciones municipales, y que del total de Concejales de la Corporación que son siete, cuatro corresponden al Partido Aragonés Regionalista, dos al Partido Socialista Obrero Español y uno al Partido Popular.

Una vez que se dio lectura a la Cuenta General por el Secretario-Interventor, los Srs. Concejales integrantes de la Comisión de Cuentas, y también los que no integran la Comisión pero que asistieron al Pleno, informan favorablemente la Cuenta General, que arroja el siguiente resultado:

Derechos reconocidos netos: 46.023.938 pts.

Obligaciones reconocidas netas: 45.077.519 pts.

También se acuerda que se exponga al público durante quince días para que en este plazo y ocho días más se admitan los reparos y observaciones que puedan formularse por escrito.

Por ello esta Corporación entiende que en ningún caso se le ha negado información a este Concejal quien de forma continuada asiste a los Plenos en los que se facilita a todos los miembros de la Corporación la información necesaria para el desempeño de sus funciones”.

Del tenor de los precedentes hechos pueden extraerse las siguientes consideraciones jurídicas.

Primera.— La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su art. 77, señala que “todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos datos, antecedentes o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función”.

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

Y de otra parte, el art. 14.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales estatuye que “*en todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado*”, disponiéndose en su precepto siguiente que no es preciso acreditar su condición de miembro de la corporación cuando se trate de aquéllos que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, y de ahí la manifestación que se lleva a cabo diferenciando a los Concejales que ostentan dicha delegación o responsabilidades de gestión, exigiendo en determinados casos que se solicite la documentación por escrito.

Por último, con respecto al deber de guardar reserva de lo obtenido, el art. 16.3 del mismo Texto Legal dispone que “*los miembros de las corporaciones locales tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les faciliten para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio*”.

Segunda.— La Sentencia de nuestro Alto Tribunal, de fecha 9 de diciembre de 1995 (R.A.J. n.º 9252), establece en uno de sus fundamentos jurídicos que “*el artículo 15 del ROFRJEL contempla, en desarrollo de LRBRL, tres supuestos en los que los Concejales pueden ejercer de forma directa su derecho a la información, sin mediación previa del Alcalde o del Presidente de la Comisión de Gobierno, resultando obligados los servicios administrativos locales a facilitar directamente la información que se les pida, incluso mediante la obtención de copias o fotocopias de antecedentes o documentos y sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizada a obtenerla. La Sentencia de esta Sección de 27 de noviembre de 1994 declara, en tal sentido, que el dicho artículo 15 contiene una regulación concreta, precisa y suficiente del desarrollo del derecho a la información de los Concejales y que cualquier interferencia o de petición previa de autorización en dichos supuestos vulnera el derecho esencial a la información reconocido a los Concejales en el artículo 77 de la LRBRL. Dicha doctrina determina ya la nulidad del Decreto que se examina en cuanto, como se dijo, la autoridad municipal trata de arrogarse una competencia incondicionada de autorizar que —en contra de lo que se razona— afecta indudablemente a los casos del artículo 15 del ROFRJEL. La misma suerte debe correr el Decreto de la Alcaldesa en la parte en que se refiere a los supuestos del artículo 14 del ROFRJEL. Es cierto que dicho precepto establece la mediación del Alcalde o del Presidente de la Comisión de Gobierno en los restantes casos de obtención de antecedentes, datos o informaciones, pero el Acuerdo que se examina omite mencionar el régimen del silencio administrativo positivo (artículo 14.2 ROFRJEL) y de la exigencia de expresa de motivación de cualquier acuerdo denegatorio (artículo 14.3 ROFRJEL), lo que es restrictivo del régimen general, y en definitiva, del derecho esencial de información de los Concejales que garantiza la normativa básica del Estado*”.

Por otra parte, y al hilo de lo expuesto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1995 (R.A.J. 7366) afirma que “*... las razones que la Corporación recurrente aduce, para justificar lo que estima como uso abusivo del derecho a la información y que concreta en síntesis, en que los documentos se referían a anterior Corporación y que fueron debidamente aprobados por los respectivos Plenos, no muestran esta*

*realidad del uso abusivo, pues el derecho a la información reconocido en la Ley, no es sólo para actos futuros, ni para las actuaciones no aprobadas por el Pleno, y el hecho de que fuesen actuaciones realizadas por una Corporación anterior, en principio justifica aún más la petición de los recurrentes, que iba, al parecer dirigida a conocer actuaciones y situaciones de las que no habían tenido conocimiento.*”

Y con respecto a la obtención de copias, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1984 (R.A.J. 9252) se establece “*... a pesar que el citado artículo 15 se refiera genéricamente a la información y no a la expedición de copias o fotocopias, pues, además de que la referencia genérica a facilitar información, puede y debe comprender la expedición de copias o fotocopias, ya que si informar de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es enterar, dar noticia de una cosa, es claro, que la mejor forma, o uno de los modos de informar es dar copia del escrito sobre el que ha de informar, y esta Sala ha declarado en Sentencia de 22 de noviembre de 1989, al precisar que “la entrega de copias es tan sólo uno de los medios a través de los cuales pueden los Concejales obtener información”; no hay que olvidar que el citado Real Decreto 2568/1986, en su artículo 16 reconoce la posibilidad de obtener copias, en los casos de acceso libre, y por otro lado a los particulares afectados el derecho a la obtención de copias y la Ley 30/1992, en su artículo 35 lo ha reconocido como derecho genérico de los ciudadanos frente a las Administraciones públicas, y si ello es así, resultaría obviamente un contrasentido, el que los particulares interesados en defensa de sus propios intereses tuvieran derecho a la obtención de copias y por contra que los Concejales, no tuvieran derecho a ello, cuando tienen reconocido un derecho especial de información, entre otros artículos 77 de la Ley de Bases sobre el Régimen Local, en los asuntos que están interesados, y ello, no para defender sus propios intereses y sí para la defensa de los intereses generales de los ciudadanos*”.

Y por último, la Sentencia de 3 de julio de 1995 (R.A.J. 5496), expresa que “*ha de entenderse que forma parte del derecho a la participación de los concejales, el acceso directo a los expedientes para su examen, análisis, estudio y reflexión, lógicamente a realizar antes de la sesión en que se han de tratar los asuntos a que la petición se refiere. Siendo obviamente ilegal el procedimiento de la mera lectura del expediente durante la sesión ...en definitiva, cabe llegar a la conclusión, de que fue conforme a derecho la sentencia apelada, de que la obstaculización de la labor de los concejales del grupo opositor, supuso una vulneración directa del derecho de participación del art. 23.1 de la CE*”.

Tercera.— En otro orden de cosas, partiendo del principio general de participación política de los ciudadanos en la cosa pública, que precisa y exige aclarar la naturaleza y sentido del mandato otorgado a quienes han resultado elegidos, el artículo 23 de la vigente Constitución española vino a proclamar que,

“1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que se señalen en las leyes.

Y por todos es sabido que el Concejales, en el ejercicio de sus función es absolutamente independiente, siendo que en el desempeño de su cargo está haciendo uso de los derechos que le confiere en artículo 23 de la Constitución.

Y en esta línea, nuestro Tribunal Constitucional se ha manifestado en diversas ocasiones, entre otras, en Sentencias de 4 de febrero de 1983, 20 de febrero de 1984 y 6 de marzo de 1985, aludiendo la última citada que *“desempeñarlo de acuerdo con lo previsto en la Ley que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se varíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de asuntos y participación en los distintos estadios del proceso de decisión...”*

En consecuencia, en el caso ahora estudiado, no existe impedimento ni motivo legal alguno para que por el Ayuntamiento de Sestrica no se le facilite al Concejal peticionante el acceso a la documentación solicitada y a la obtención de copias de las cuentas del ejercicio 1996 relativas a las piscinas municipales. No siendo suficiente, y por tanto, incumpléndose el ejercicio del derecho a acceder a archivos y documentos, el que por parte de la Corporación Municipal se informara durante el Pleno al Concejal interesado y el que se informara favorablemente la Cuenta General de 1996

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formularle una sugerencia en el sentido de que, respetando las garantías mínimas, y en concordancia con las normas legales citadas y su jurisprudencia, se elimine todo asomo de obstáculo en orden al ejercicio del derecho al acceso a la información por parte de todos y cada uno de los miembros de esa Corporación Municipal.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Sestrica no respondió a la Sugerencia formulada.

## 3. INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

### 3.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO					
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	30	23	25	43	121
Expedientes archivados	17	22	25	43	107
Expedientes en trámite	13	1	0	0	14

### SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	1
ACEPTADAS	0
RECHAZADAS	0
SIN RESPUESTA	1

### 3.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

Numéricamente lo que más se plantean son consultas en relación a como deben de actuar los consumidores cuando están disconformes con la forma en la que han sido tratados en

un determinado comercio. Se remiten por la Institución a la Junta arbitral de Consumo, explicando el procedimiento.

También se han registrado varios casos relativos al posible mal funcionamiento de los contadores de agua. Se remite al Servicio de Industria de la DGA para llevar a cabo las comprobaciones técnicas y a los Ayuntamientos si lo que se impugna es la tasa por la prestación del servicio. Suelen resolverse por acuerdo entre el particular y estas Instituciones con la solitud de información por el Justicia.

Aunque no por numerosas, pero sí por la extensión del colectivo al que afectan, hay que destacar las quejas presentadas en relación con el ejercicio de la venta ambulante. Hay en tramitación dos expedientes pendientes de resolución.

Se ha planteado y dará lugar a un amplio estudio sobre el tema la queja presentada sobre la falta de información que dicen padecer los municipios incluidos en la zona de explotación del alabastro.

### 3.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

#### 3.3.1. REGISTRO MUNICIPAL DE ASOCIACIONES VECINALES (EXPTE. DII-686/1998-IR)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la inexistencia en el Ayuntamiento de Caspe de un Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, y dio lugar a una *Sugerencia* en los siguientes términos:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en el que se aludía, en definitiva, a la disconformidad manifestada por una Asociación de Consumidores y Usuarios con el requerimiento efectuado por el propio Ayuntamiento de Caspe en el sentido de que presentaran en la corporación copia de sus estatutos y el número de inscripción en el Registro de Entidades de la Diputación General de Aragón.

Además, se nos solicitaba que señalásemos el parecer de esta Institución con respecto a la conveniencia de la existencia de un Registro de Asociaciones en el ámbito local.

Habiéndose examinado el dicho escrito de queja se acordó admitir el mismo a información con la finalidad de recabar lo preciso sobre la cuestión suscitada.

En cumplida contestación a nuestra solicitud, el Ayuntamiento de Caspe dio traslado de un escrito, al que se adjuntaba determinada documentación, en el que se hacía constar, lo siguiente:

*“... Que ante los reiterados requerimientos de la Asociación que con fechas 24 de abril, 7 de mayo y 16 de junio de 1998, solicitaban la cesión de un local municipal, la Comisión de Gobierno adoptó los correspondientes acuerdos que fueron notificados puntualmente en todos los casos, en el sentido de que no existían actualmente locales disponibles, constando asimismo peticiones anteriores de otras entidades y asociaciones, que formularon igual solicitud y que se hallan a la espera de la habilitación de nuevas instalaciones.*

*Presentados escritos por la citada Asociación de fecha 15 de julio de 1998, números de registro de entrada 2713 y 2714, por los que se proponía la adopción de determinadas medidas de prevención para la contratación, la Comisión de Gobierno, dado que no tenía constancia formal de la constitución de dicha Asociación, a pesar de que con fecha 16 de junio de 1998, número de registro de entrada 2208, se notificó el número asignado en el Registro Especial de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, solicitó copia de los estatutos e inscrip-*

*ción de dicho Registro, sin que en ningún caso la de el Alcalde y su Comisión de Gobierno hayan pretendido fiscalizar las actividades de la Asociación. Dichas copias no han sido presentadas en las Oficinas Municipales.*

*Presentados asimismo escritos, de fecha 28 de Julio, número de registro de entrada 2919 y de fecha 31 de Julio de 1998, solicitando subvención económica para cubrir los gastos de alquiler de un local y nuevamente proponiendo la posibilidad de compartir espacio con otra entidad, denunciando igualmente el convenio suscrito entre este Ayuntamiento y la Unión de Consumidores de Aragón, la Comisión de Gobierno adoptó acuerdo que fue notificado a la referida Asociación, no denunciándose el citado convenio dado que tiene vigencia de un año.*

*De todo lo anteriormente expuesto se deduce que en todos los casos se han adoptado los correspondientes acuerdos que se han notificado a la Asociación, sin que se haya pretendido fiscalizar ni dilatar las solicitudes presentadas, a pesar de las reiteradas peticiones presentadas en el mismo sentido y la impasibilidad existente actualmente de su contestación positiva, siendo en todo caso motivadas las resoluciones adoptadas."*

A los precedentes hechos le son de aplicación las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— En el ámbito autonómico, por Real Decreto 1054/1994, de 20 de mayo, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de asociaciones, de acuerdo con la competencia que a aquélla le reconoce el artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El artículo 51.2 de nuestra Constitución afirma que los poderes públicos fomentarán las organizaciones de consumidores y usuarios y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca.

Por otra parte, los artículos 20 a 22 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios vienen a desarrollar en el plano legal aquel mandato constitucional, regulando los cauces de fomento de asociacionismo de consumidores y usuarios y los supuestos en que sus organizaciones han de ser oídas.

Por Decreto 38/1997, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, se crea el Registro de Asociación de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, registro que será directamente dependiente de la Dirección General de Consumo.

En el art. 6 del precitado Decreto se dispone que para poder tener derecho al acceso de los beneficios que otorgue la legislación vigente en materia de defensa de los consumidores y usuarios, tales asociaciones deberán figurar inscritas en el Registro, pudiendo así percibir las citadas ayudas y subvenciones, representar a sus socios, ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la entidad o de los intereses generales de los consumidores y usuarios y representar a sus socios en general en los colegios arbitrales que se designen por la Junta Arbitral Autonómica de Consumo o por las demás Juntas Arbitrales de Consumo que se constituyan en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En el mismo precepto legal, pero en su apartado 3. se establece que estas Asociaciones que estén inscritas en el Registro podrán ser declaradas de utilidad pública de conformidad con lo previsto en el procedimiento regulado en el artículo 20 del Decreto 13/1995, de 7 de febrero, por el que se crea el Registro General de Asociaciones de la Comunidad Autónoma.

Segunda.— En el ámbito local, la Ley constituyente de los entes locales, en su art. 72 dice que *"las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa*

*de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública".*

Por otra parte, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales trata de establecer medios y cauces instrumentales que den sentido y contenido al derecho de participación ciudadana ejercitado por entidades asociativas constituidas conforme a la normativa reguladora del derecho de asociación.

Concretamente, el artículo 232 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales dispone la posibilidad de que, en la medida en que lo permitan los recursos presupuestados, el Ayuntamiento podrá subvencionar económicamente a las asociaciones para la defensa de intereses generales o sectoriales de los vecinos, a cuyo efecto, el n.º 2 de dicho artículo viene a establecer que, en tal caso, el presupuesto municipal incluirá una partida destinada a tal fin, siendo que en sus bases de ejecución se establecerán los criterios de distribución de la misma que, en todo caso, contemplarán su representatividad, el grado de interés o utilidad ciudadana, su capacidad autónoma y las ayudas que perciban de otras entidades públicas o privadas.

Este aspecto no parece que establezca una imperativa obligación para la Administración, sino una posibilidad de actuación en función de sus disponibilidades presupuestarias.

Ahora bien, en relación a estas Asociaciones, es decir, a las constituidas en defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les reconoce el derecho al uso de medios públicos municipales, especialmente los locales y los medios de comunicación, con las limitaciones que imponga la coincidencia de uso por parte del Ayuntamiento o de varias de ellas —art. 233.1 del R.O.F.—.

Y en el artículo 234 del R.O.F. se alude a que *"sin perjuicio del derecho general de acceso a la información municipal reconocido a los vecinos en general, las entidades a que se refieren los artículos anteriores disfrutarán, siempre que lo soliciten expresamente, de los siguientes derechos:*

*a) Recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la entidad. En los mismos supuestos recibirán las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales.*

*b) Recibir las publicaciones, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la entidad, atendido su objeto social."*

Pues bien, en función de los términos en que el R.O.F. se expresa, parece que los arts. 233 y 234 sí que reconocen unos derechos en favor de tales Asociaciones, cuyo contenido podrá ser más o menos amplio, pero sin que parezca existir margen a la duda respecto al reconocimiento de tales derechos en sí.

Si a ello añadimos lo que el art. 235 del R.O.F. prevé, a la vista de que en el art. 236.1 se dispone que *"los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos en los arts. 232, 233, 234 y 235 de este Reglamento, sólo serán ejercitables por aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales"*, podemos concluir afirmado que parece

ser aconsejable, desde todos los puntos de vista, que exista un Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.

En cuanto a las peticiones de información en el sentido de que se facilitasen copia de los estatutos e inscripción en el Registro de Entidades de la Diputación General de Aragón, obviamente el Ayuntamiento actúa proporcionalmente al solicitarla, puesto que en el art. 236.2 se dice que el Registro tiene objeto permitir al Ayuntamiento conocer el número de entidades existentes, siendo independiente del Registro General de Asociaciones, en el que, asimismo, deben figurar inscritas todas ellas, y a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de asociacionismo vecinal.

Es decir, a entender de esta Institución, la finalidad de tal precepto legal es la de que el Ayuntamiento conozca el número de entidades existentes en el municipio, que una vez inscritas en el tan repetido registro, se les confiere una serie de derechos, siendo suficientemente esclarecedora la lectura del resto del contenido del art. 236 en sus distintos apartados, y en particular, el 4., en el que se dice que *“El Registro se llevará en la Secretaría General de la Corporación y sus datos serán públicos. Las inscripciones se realizarán a solicitud de las asociaciones interesadas, que habrán de aportar los siguientes datos:*

*a) Estatutos de la asociación.*

*b) Número de inscripción en el Registro General de Asociaciones y en otros Registros públicos.*

*...”*

Por ello, sin que en principio sea de apreciar irregularidad en la conducta y actuaciones de ese Ayuntamiento, sí que resultaría conveniente, y por ello, me permito sugerirle el que se establezca en el Ayuntamiento de su presidencia un Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.»

### Respuesta de la Administración

Hasta la fecha de elaborar el presente informe, el Ayuntamiento de Caspe no ha dado contestación a la Sugerencia.

## 4. ORDENACION TERRITORIAL, URBANISMO Y VIVIENDA

### 4.1. ORDENACION TERRITORIAL: URBANISMO

#### 4.1.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

URBANISMO					
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	82	59	63	49	253
Expedientes archivados	40	59	63	49	211
Expedientes en trámite	42	0	0	0	42

#### SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	7
ACEPTADAS	5
RECHAZADAS	0
SIN RESPUESTA	2

#### 4.1.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

Se aprecia un aumento sensible del número de expedientes tramitados. Han pasado de 59 a 82.

En general lo que se denuncia es inactividad de la Administración municipal. Hay, como en años anteriores, un número significativo de casos que hacen referencia a urbanizaciones construidas sin licencia. En general se refieren a pequeños Ayuntamientos. Hay varios expedientes en tramitación y ninguna recomendación o sugerencia, por el momento.

Son varios los casos en que se denuncia la falta de control municipal de inmuebles que amenazan ruina, así como el incumplimiento de los deberes de mantenimiento, conservación y salubridad por parte de los propietarios. Hay una sugerencia sobre el mal estado de una fachada.

Conviene destacar nuevamente la existencia de obras en las que los particulares construyen sin solicitar las correspondientes licencias o autorizaciones. Se ha planteado alguna queja contra Ayuntamientos por aplicar selectivamente (en unos casos sí y en otros no) las normas de exigencia de licencia y proyecto. Se han hecho dos sugerencias por realización de obras sin licencia. Otra se refiere a la denegación de licencias de obras sin motivar o con una deficiente motivación.

En varias ocasiones se ha cuestionado la sanción por infracción urbanística de la parcelación por venta de fincas rústicas pro indiviso. Hay dos expedientes cuya resolución se ha hecho en 1.999 con sugerencia y recomendación.

En materia de planeamiento urbanístico hay una sugerencia sobre la no aplicabilidad de normas urbanísticas municipales hasta su publicación oficial.

Otro tema que ha sido objeto de queja es el posible incumplimiento de la ley de supresión de barreras arquitectónicas. Se encuentra en tramitación.

De igual forma, se ha planteado la falta de aceptación o recepción definitiva de los viales públicos en la ejecución del planeamiento. Se ha hecho una sugerencia a un Ayuntamiento, sin contestación. Hay otra sugerencia por deficiente ejecución de las obras.

Hay una sugerencia en respuesta a una queja sobre titularidad pública o privada de una *frecatena*, que en algunos lugares del Altoaragón es el callejón que evita la medianería.

#### 4.1.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

##### 4.1.3.1. SILENCIO MUNICIPAL SOBRE CONTROL LICENCIAS DE OBRAS (EXPT. DII-757/1998-JD)

En la queja presentada se denunciaba la actuación del Ayuntamiento de ABABUJ (Teruel), por haber paralizado unas obras y requerir la presentación de Proyecto Técnico para tramitación de Licencia de obras, cuando, según la queja presentada, era práctica habitual en dicha localidad la realización de todo tipo de obras sin licencia municipal alguna.

Aun cuando la actuación municipal, en sí misma, se estimaba correcta, la posibilidad de que tal actuación sólo se hubiera dado frente a un particular concreto, con lo que ello supondría de aplicación selectiva de la Ley y discriminación frente a otros ciudadanos, llevó a solicitar información al Ayuntamiento de ABABUJ, y tras dos recordatorios que no obtuvieron respuesta, hubo que concluir por resolver, en fecha 21-12-1998, el archivo del Expediente por silencio de dicha Administración Local, si bien formulando al citado Ayuntamiento recordatorio de su obligación legal de facilitar a esta Institución la información y datos solicitados, y dejando constancia de su silencio en este Informe Anual.

#### 4.1.3.2. NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS (EXPTE. DII-89/1998-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la falta de publicación íntegra de las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio de Pastriz, y dio lugar a una *Sugerencia* del siguiente tenor literal:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se aludía a que los reclamantes habían tenido acceso a determinada información que permitía interpretar que las Normas Subsidiarias de Pastriz no podían ser aplicadas, al no haberse producido hasta la fecha, la publicación íntegra de las mismas, incluyendo Normas Urbanísticas y Ordenanzas; considerando contrario a Derecho que esa corporación municipal aplicase las citadas Normas Subsidiarias que a entender de los mismos, no se encontraban en vigor.

Habiéndose examinado el dicho escrito de queja se acordó admitir el mismo a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de Pastriz con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión suscitada.

Con fecha 19 de febrero esa corporación municipal dio respuesta a nuestro requerimiento, mediante la remisión de un informe del siguiente tenor literal:

*“Que las normas subsidiarias de Planeamiento Municipales de Pastriz, fueron aprobadas definitivamente, con subsanación de deficiencias, en sesión celebrada el 14 de julio de 1994 por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza.*

*Que el contenido del Acuerdo de aprobación por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza, fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza en fecha 20/12/94.*

*Que de las consultas verbales realizadas en los Servicios Técnicos de la C.P.O.T. de Zaragoza, se nos ha indicado, que por tratarse de una aprobación parcial, sujeta a modificaciones y a la presentación de un Texto Refundido, no se ha realizado una publicación íntegra, incluyendo Normas Urbanísticas y Ordenanzas, pero se encuentra publicado el contenido del Acuerdo de aprobación, por el B.O.P. en la fecha anteriormente indicada.*

*Respecto de la subsanación de las prescripciones impuestas a las Normas Subsidiarias, por la C.P.O.T. al Ayuntamiento de Pastriz, haremos un breve resumen de las incidencias y escritos que se han suscitado anteriormente entre la Alcaldía y autores de las NN.SS.*

*Que en anteriores conversaciones con el Técnico Municipal y la Secretaría del Ilmo. Ayuntamiento., se ha reiterado la existencia de dos problemas para la redacción definitiva del Texto Refundido:*

*1) Inexistencia de Cartografía mínima del suelo Urbano de la finca de la Alfranca, para poder definir usos, alineaciones y edificabilidades aplicables.*

*2) La reticencia de los Servicios Técnicos de la Comisión Provincial de Urbanismo, a aceptar un planeamiento parcial, individualizado por los Sectores inicialmente planteados, —contrarios—, al apartado 2.º del Acuerdo SEGUNDO, de suspensión de suelos aptos para urbanizar, de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio.*

*Que respecto al primer problema, se han realizado múltiples gestiones, ante la anterior Directora de la Reserva del*

*Galacho de la Alfranca, Dª M. C., y responsables de la finca de la Alfranca, al objeto de obtener la información gráfica.*

*La única documentación gráfica obtenida a través de D.A., Director del Servicio de Investigación Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la D.G.A. fue insuficiente.*

*De la documentación solicitada a través de los Servicios Técnicos Catastral de Hacienda, asimismo ha sido infructuosa, pues a través del Servicio de Cartología y Fotogrametría del Centro de Gestión Catastral de Madrid, sólo ha sido posible acceder a ortofotos de la zona.*

*Que a finales de 1996, y a través de indicaciones de la Secretaría Municipal, se ha tenido noticia de un nuevo levantamiento topográfico de carácter catastral, que está realizando para el Servicio del Catastro de Hacienda la firma Inteca.*

*Que en abril del presente año, se ha dispuesto de Cartografía suficiente para resolver este problema.*

*Que respecto al segundo problema, como ya comentamos en conversaciones anteriores con la Alcaldía, hemos desarrollado las Prescripciones con solución de Planeamiento en sectores, maximizando su independencia, criterio que no ha estado suficientemente claro, hasta conversaciones recientes, con los Servicios Técnicos de la C.P.O.T. En cualquier caso, este criterio lo compartimos con la Alcaldía y lo defenderemos ante los Servicios Técnicos antes señalados.*

*Como consecuencia del fallo de la Sentencia número 61/97, de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional (B.O.E. 25 de abril de 1997), ha quedado sin vigor una gran parte del articulado de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, R.D.L. 1/1992, de 26 de junio (Ley del Suelo).*

*Este extremo, ha incidido en el retraso de la redacción última del Texto Refundido. No obstante, a pesar de tener que informatizar todo el contenido documental escrito, por el sistema normalizado de la D.G.A., esperamos aportar el documento del Texto Refundido en un plazo inmediato.*

*La aplicación y vigencia de las Normas Subsidiarias será aplicable al suelo Urbano y no Urbanizable, en los solares y terrenos, que no estén afectados por prescripciones contenidas en el Acuerdo de Aprobación”.*

Analizando el contenido de la totalidad del este informe elaborado por los Técnicos redactores de las Normas Subsidiarias de ese Municipio, respecto al principal problema que se plantea, es decir, que se trata de actuar sobre el entendimiento de que la *“aplicación y vigencia de las normas subsidiarias será aplicable al suelo urbano y no urbanizable, en los solares y terrenos, que no estén afectados por prescripciones contenidas en el Acuerdo de Aprobación”*, es preciso tener en cuenta la siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— Al momento actual, es clara y unívoca la doctrina jurisprudencial que impone, como requisito para la eficacia de cualquier instrumento de planeamiento la publicación íntegra de la parte escrita del mismo, lo que excluye planos y otros documentos gráficos, pero obviamente incluye el texto íntegro de las Normas del Plan.

Después de las capitales Sentencias de nuestro Alto Tribunal de 10 de abril de 1990, reiterada por la de 9 de julio de ese mismo año (R.A.J. 1990/6021) ya no cabe poner en duda la necesidad de publicación de los instrumentos de planeamiento, para su entrada en vigor, y como requisito de eficacia, tanto da que su aprobación definitiva lo fuera por un Ayuntamiento como por una Comunidad Autónoma.

Y es de notar que otra posterior, en concreto, la de 7 de febrero de 1994 (R.A.J. 1994/1434), claramente aplicable al su-

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

puesto que nos ocupa, viene a declarar en sus considerandos jurídicos lo siguiente:

“... Esta Sala desde la Sentencia de 10 de abril de 1990 ha venido entendiendo que la exigencia de publicación del texto íntegro de las Normas Urbanísticas de los Planes a que se refiere el artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases de la Ley de Régimen Local alcanzaba no sólo a los Planes cuya aprobación definitiva corresponde a los Municipios, sino también a los Planes Urbanísticos aprobados definitivamente por las Comunidades Autónomas, extendiendo, en definitiva, el ámbito de aplicación del artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 abril 1985 a todo el planeamiento municipal, aun cuando sea aprobado por órgano urbanístico no local. Las referidas sentencias obtienen esta interpretación, de la dicción literal del citado artículo —referida a los planes urbanísticos sin distinción—, el carácter municipal del planeamiento en alguno de sus escalones, la lógica que excluye que en los Planes de mayor relevancia la publicidad sea menor y, por último, el principio de interpretación conforme a la Constitución que en su artículo 9.3 consagra el principio de publicidad de las normas.

... Debe, no obstante, señalarse que el criterio jurisprudencial anterior al de las referidas sentencias que, en definitiva, ha sido el seguido por la sentencia apelada, venía representado por la Sentencia de la antigua Sala 4.ª de 24 febrero 1990 que entendía suficiente para la eficacia del Plan General la publicidad de contenido limitado, según los artículos 44 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 134 del Reglamento de Planeamiento.

Esta disparidad de criterios ha sido solventada, como no podía ser de otra forma, por la vía del artículo 102.1.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción. En efecto, la Sala de Revisión de este Tribunal en Sentencias de 11 y 19 julio 1991 —dictadas precisamente en relación con las dos Sentencias antes citadas de 10 abril y 9 julio 1990— se inclinó por la interpretación amplia e integradora de estas últimas sentencias que, en definitiva, entienden que el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, no puede referirse sólo a los Planes cuya aprobación definitiva es de la competencia municipal. Para llegar a esta conclusión, la referida Sentencia de revisión de 11 julio 1991 razona que “el establecer como requisito-presupuesto de la entrada en vigor de un Plan General de Ordenación Urbana la necesidad de la publicación junto al acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas del propio Plan en el Boletín Oficial correspondiente, no hace más que aplicar en este campo del urbanismo lo que es exigencia legal general —artículo 9.3 de la Constitución Española, artículo 2.1 del Código Civil, artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo— y que la práctica demandaba por razones de seguridad jurídica al resultar notorias las insuficiencias, contradicciones, etc., que resultaban del sistema de publicidad de Planes previsto en los artículos 44, 56 y preceptos concordantes del Texto Refundido de la Ley del Suelo”.

Las consideraciones anteriores sirven también para resolver la cuestión ahora planteada, dado que la circunstancia de que se trate, no de un Plan General Municipal sino de un Plan Especial Provincial, no hace desaparecer ninguna de dichas consideraciones. En efecto, elevado a categoría de principio constitucional el de “publicidad de las normas”, en virtud de la garantía consagrada en el artículo 9.º3, que no hace sino constitucionalizar el tradicional principio jurídico recogido tanto en el artículo 2.1 del Código Civil como en los 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 29 de la Ley de Régi-

men Jurídico de la Administración del Estado —actualmente 52.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 noviembre 1992— no resulta ya posible seguir admitiendo una publicidad de contenido limitado al texto del acuerdo de aprobación definitiva, que ni permite el conocimiento de las normas por sus destinatarios, ni, muchos menos, satisface el también principio constitucional de seguridad jurídica —artículo 9.º3—. El Plan Especial en lo que tiene de Norma —ver artículo 23.2 en relación con el 13.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 77 del Reglamento de Planeamiento— exige como presupuesto de eficacia su publicación, pero no una publicación parcial o limitada sino una publicación íntegra o “completa” como demanda el artículo 2.º1 del Código Civil —al que, en definitiva, se remite el artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— y el 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local al disponer que “las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes Urbanísticos, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que no se haya publicado completamente su texto”. Exigencia esta última que no puede quedar reducida al estricto régimen local sino que, en virtud de la interpretación integradora antes apuntada —e impuesta, en todo caso, por el artículo 9.º3 de la Constitución— se extiende a todo el régimen urbanístico y, por tanto, también al contenido en los artículos 44 y 56 de la Ley del Suelo y 134 del Reglamento de Planeamiento.

Y en tanto ello no se ha producido, con carácter general ha de mantenerse que aun cuando un Plan pudiera ser válido no cabe, bajo pena de nulidad, ninguna aplicación de sus extremos si no hay publicación íntegra.

Segunda.— El hecho de que en el específico caso que nos ocupa lo que se haya llevado a cabo sea una aprobación parcial, sujeta según se dice a modificaciones y a la presentación de un Texto Refundido, no condiciona en absoluto la observación principal en el sentido de que en tanto no se haya producido la publicación de las Normas no han entrado en vigor, aunque siempre habría que matizarlo en el sentido de que aquellas partes que estuvieran sí que pudieran tener eficacia; pero no conociendo otro dato que aquél que se desprende del mero hecho escueto de la simple publicación del acto aprobatorio, parece evidente que la seguridad jurídica pugna con cualquier interpretación respecto a la posibilidad de aplicación de cualquier extremo. Siendo así que los Tribunales vienen entendiendo que hasta tanto no se haya publicado, es decir, entrado en vigor un nuevo Plan, subsiste la eficacia de las Normas anteriores.

Tercera.— Por último, precisar que el hecho de la derogación parcial del Texto Refundido de 1992 no impide en absoluto considerar que subsiste en toda su eficacia la obligación impuesta por el artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que dispone que,

“Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes Locales, se publican en el “Boletín Oficial” de la provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado íntegramente su texto y haya transcurrido los plazos previstos en el artículo 65.2. Las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial”.

Y así, de la doctrina que en aplicación a los Planes como norma elaboró el Tribunal Supremo, se desprende la imposibi-

lidad de considerar eficaz aquello que no ha sido publicado en la forma y con el contenido que la Ley y la Jurisprudencia exigen, siendo muy diferentes los problemas relativos a la incidencia que tal derogación parcial del Texto Refundido de la Ley del Suelo conlleven, aun cuando como pauta más segura puede ofrecerse la de que se han rehabilitado todas aquellas normas y preceptos urbanísticos del Texto Refundido anterior que no se vieren afectados por la parte del Texto Refundido de 1992 que se considerare como válido.

En virtud de lo expuesto, sugiero al Ayuntamiento de Pastriz que se abstenga de aplicar las Normas Subsidiarias de referencia en tanto no exista una publicación de las mismas conforme a los requisitos y contenido impuestos por el art. 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y doctrina del Tribunal Supremo al respecto.”

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Pastriz contestó aceptando la Sugerencia puesto que indicó textualmente lo siguiente:

«... por el equipo redactor de las Normas Subsidiarias de este Municipio, se va a llevar en breves días al Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón el Texto Refundido de las mismas una vez redactado. Posteriormente será remitido a la Comisión Provincial de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, para su tramitación y aprobación definitiva. Entretanto este Ayuntamiento aplica las Normas Subsidiarias Provinciales.»

#### 4.1.3.3. OBRAS DE INSTALACIÓN SIN LICENCIA (EXPTE. DII-158/1997-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la instalación de una antena de recepción telefónica sin estar amparada por las autorizaciones precisas, y dio lugar a una *Sugerencia* en los siguientes términos:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se hacía alusión a que lindando con la calle L. B. n.º 10 y 12, y otro edificio de la calle adyacente, se hallaba ubicado un centro de telefónica con una o varias antenas de recepción, desconociendo los vecinos de los citados inmuebles si el repetido centro contaba con todas las autorizaciones oportunas.

Habiendo examinado el dicho informe de queja se acordó admitir el mismo a información con gestiones, con la finalidad de recabar los datos precisos sobre los extremos planteados, y de este modo, trasladar el contenido de la dicha información a los ciudadanos afectados.

En cumplida contestación a nuestra solicitud, en el mes de julio del pasado año esa corporación municipal nos precisó que por los datos facilitados no figuraba solicitud de licencia de instalación en el emplazamiento de referencia a instancia de Telefónica de España, S.A., según informaba el Servicio de Intervención Urbanística de ese Ayuntamiento.

Por ello, y a la vista del contenido de lo remitido, se consideró que sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, y en concreto, se requirió al Ayuntamiento con el fin de que nos puntualizasen las medidas a adoptar o pendientes de adoptar por la corporación municipal zaragozana en uso de las competencias que le corresponden.

En atención a esta nueva petición, el Servicio de Intervención Urbanística nos indicó que una vez consultado el sistema informático del Control de Expedientes del Área de Urbanismo, no se habían encontrado antecedentes de solicitud de licencia de obras para la colocación de antena en el emplazamiento sito en A. H. n.º x y recayente también a la P. L. s/n.

Pues bien, tomando en la debida consideración que no se aludía a las medidas a adoptar, reiteramos de nuevo nuestra solicitud, y pese a que hasta la fecha actual no se ha dado respuesta, sin entrar en absoluto en cuanto a determinar el contenido de la resolución que en su día pudiera adoptar ese Ayuntamiento, siendo cierto que de sus propios informes se desprende que la instalación de que se trata carece de la preceptiva municipal, me permito sugerir a ese Ayuntamiento el que no permanezca inactivo y actúe en este caso, siguiendo el pertinente expediente que permita constatar la totalidad de las circunstancias que pudieren concurrir, y en definitiva, dictar una Resolución en congruencia con ellas, una vez que en principio, cabe entender que efectivamente se dan los hechos objeto de la denuncia formulada en su día y que ha dado lugar a la tramitación por parte de esta Institución de la queja de que se trata.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza no contestó a la Sugerencia.

#### 4.1.3.4. PROBLEMAS SOBRE TITULARIDAD PÚBLICA O PRIVADA (EXPTE. DII-183/1998-9\*)

Este expediente versa sobre la queja relativa a la discusión planteada sobre la titularidad de una «frecatena», y dio lugar a una *Sugerencia* del siguiente tenor literal:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se aludía al problema existente con relación a una «frecatena», ya que el reclamante considera que es de titularidad privada, y por ende, de su propiedad, mientras que esa corporación municipal afirma que se trata de un bien de dominio público.

Habiendo examinado el dicho escrito de queja se acordó admitir el mismo a mediación y dirigirse al Ayuntamiento que usted preside con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión que se suscitaba.

Con fecha 30 de marzo del presente, esa corporación dio respuesta a nuestra solicitud mediante la remisión de un informe en el que se hacía constar, en definitiva, lo siguiente:

«... El Ayuntamiento no tiene ninguna duda acerca de los linderos porque siempre han estado claros para todos los vecinos, y el procedimiento seguido ha sido el establecido por el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales en su art. 71 y concordantes. La existencia de la frecatena es incuestionable y apreciable a simple vista por cualquier persona.

Entre la Casa Consistorial, por su fachada posterior, y la tienda del Sr. P. ha existido “desde tiempo inmemorial” una frecatena...

La licencia de obra concedida en su día al padre del Sr. P. para ampliar la tienda le supuso que se apoyara parte de su tejado y de una de las paredes en parte de la fachada posterior del Ayuntamiento, invadiendo el espacio de la frecatena.

En la licencia de obra concedida se establece como condición expresa, con el n.º 9, que se otorga sin perjuicio de tercero y no presupone derecho de propiedad. Por tanto estamos an-

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

*te una ocupación en precario de un bien de uso público local, imprescriptible, inalienable e inembargable.*

*Las Corporaciones Locales tienen el derecho y la obligación de defender el dominio público pudiendo recuperar de oficio la posesión de sus bienes en cualquier tiempo...*

*La Corporación ha seguido el procedimiento legalmente establecido, desde su inicio en agosto de 1997 hasta la fecha de hoy, se le ha posibilitado al Sr. P. su intervención en el procedimiento y se le han notificado en forma todas las resoluciones que le afectaban, sin que por su parte se haya interpuesto recurso alguno para impugnar alguna de estas resoluciones, dejando pasar los plazos para ello, y sólo cuando la actuación municipal se prevé inminente (porque es plenamente ejecutiva la resolución legalmente adoptada) se permite presentar en Secretaría un "escrito de alegaciones" pidiendo su nulidad..."*

Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de informe que le hice en virtud de la tramitación de la queja que se había presentado ante esta Institución, para clarificar debidamente la cuestión suscitada nos volvimos a dirigir a ese Ayuntamiento solicitando que se nos informara acerca de cómo estaba inventariada la referida "frecatena".

En cumplida contestación a nuestro requerimiento, se nos remitió un informe del siguiente tenor literal:

*"... por la presente le recordamos que se trata de un bien de uso público local similar a un "callejón", espacio físico entre dos fincas urbanas, que une dos calles y que fue ocupada en precario por el denunciante, Sr. P., tal y como él reconoce en su escrito de fecha 1 de septiembre de 1997.*

*Las frecatenas no encuentran normalmente reflejo en las escrituras de propiedad ni en las inscripciones registrales, son muchas las que existían y existen en Bielsa, dependiendo de la voluntad de sus titulares el recogerlas expresamente en sus escrituras o no, siendo esto último lo más normal, por eso mismo tampoco aparece recogida expresamente en el inventario municipal, sin que ello obste la prueba de su propiedad.*

*La existencia de la frecatena no depende del cumplimiento de una formalidad sino de su existencia real, el bien como tal no está inscrito en inventario pero no ofrece duda la titularidad del mismo desde tiempo inmemorial, al menos desde la construcción del edificio del Ayuntamiento en el siglo XVI.*

*La recuperación de la frecatena, obtenida ya respecto a la parte ocupada por el otro colindante de la misma pared trasera del Ayuntamiento, no tiene otro objeto que finalizar con la rehabilitación íntegra de la Casa Consistorial, edificio construido en el S. XVI, con todo el perímetro del mismo tal y como se concibió en su momento, sin que exista otro interés que el histórico artístico en su recuperación".*

De otra parte, el interesado afirma que la finca linda en la parte posterior del Ayuntamiento sin solución de continuidad, y que ya desde el año 1953 se especifica que el lindero con su espalda es con su propiedad; asimismo, se precisa que en el catastro de urbana, desde la época señalada, se determina que el edificio en que se ubica la Casa Consistorial y la propiedad del firmante no hay ningún espacio.

Además, se hace constar que los propietarios de esta finca urbana realizaron sendas obras en su propiedad en los años 1979 y 1990.

De todo lo expuesto, cabe concluir afirmando que, al parecer, hay discusiones acerca de la titularidad de tal frecatena, y que el Ayuntamiento se reafirma en la naturaleza jurídica de la misma, en tanto que el reclamante en queja entiende que se trata de un bien privado de su titularidad dominical.

Es cierto, y así hay que reconocerlo, que en atención a las facultades de recuperación de oficio, que entre otras potestades han de reconocerse a las Administraciones Municipales, está la de recuperación de oficio de sus bienes, pero ello no obsta para que tal y como viene a señalar nuestra doctrina jurisprudencial "aunque no sea posible dudar que las Entidades Locales pueden y deben reivindicar los bienes de dominio público, para ello, lógicamente es imprescindible no sólo alegar por la Corporación Local, el ejercitar la correspondiente acción, que el concreto bien tenía el citado carácter, sino sobre todo, probar lo alegado, y es esto, precisamente lo que se echa de menos en esta ocasión, por resultar que no es dicho carácter el atribuible al bien, en función de la naturaleza, origen y destino..."

Pues bien, en un supuesto que le resulta de aplicación al aquí analizado o debatido, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1990 (R.A.J., 345), establece lo siguiente:

*"... que por ser el acto de concesión de una licencia municipal de obras una actividad reglada que tiene por exclusiva misión controlar si el ejercicio de las facultades dominicales del particular interesado se ajusta a las prescripciones urbanísticas establecidas para el interés público, los motivos en los que han de basarse los Ayuntamientos para denegar esta clase de licencias han de descansar en razones urbanísticas al margen de la defensa del patrimonio municipal, salvo en el supuesto excepcional de que de un modo manifiesto, notorio e inequívoco conste que es pública la propiedad del terreno sobre el que el particular pretende edificar. Habida cuenta de esta doctrina, el problema fundamental a resolver en las presentes actuaciones se concreta en determinar si en el caso de autos nos hallamos ante el supuesto excepcional que autoriza a los Ayuntamientos a denegar una licencia para defender el patrimonio municipal.*

*... De los antecedentes que se acaban de señalar no resulta, como ya se indicado, que la titularidad municipal del tantas veces aludido callejón aparezca de forma manifiesta, notoria e inequívoca, pues si hubiera sido así, aparte de que no se hubieran concedido las licencias anteriores, lógicamente, solicitada la en estos autos cuestionada, se hubiera denegado sin aludir a razones de salubridad, y no se hubiera paralizado el expediente para solicitar un dictamen que aclarase la titularidad en cuestión..."*

Y otra anterior, en concreto, la dictada el 24 de abril de 1987 (R.A.J. 4761), establece en uno de sus considerandos que "los motivos en los que han de basarse los Ayuntamientos para denegar esta clase de licencias han de descansar en razones urbanísticas, al margen por completo de cualquier otro fin de defensa de intereses privados o públicos, por muy respetables que sean esos intereses ya que nunca puede ser obstáculo para la otorgación de una licencia de obras el que la misma se pueda oponer a los intereses patrimoniales ni aun en el caso de que el posible titular de los mismos fuera el llamado a concederla, ya que de hacerlo así los Ayuntamientos emplearían como medio de defensa de su patrimonio una facultad que solamente les está atribuida para la gestión de los intereses urbanísticos, tanto más cuanto que dichas Corporaciones tienen ya conferida la potestad de recuperar por sí la tenencia de sus bienes en todo tiempo si, se trata de bienes de dominio público y dentro del plazo de un año si son patrimoniales; por lo que si el Ayuntamiento al denegar una licencia de obras lo hace no en el ejercicio de su potestad urbanística sino para defensa y rescate de su patrimonio, incurre en desviación de poder evidente, pues una licencia de obras ha de resolverse con-

*trastando simplemente si la obra se ajusta a la norma urbanística y no tiene ninguna relevancia la titularidad del terreno edificable por ser esta cuestión ajena a la competencia administrativa que en general no puede negar la licencia de construcción fundándose en la falta de titularidad del terreno por parte del que la pide salvo en el supuesto excepcional de que de un modo manifiesto, notorio e inequívoco conste que es pública la propiedad del terreno en la que el particular pretende edificar...”.*

Y toda esta doctrina jurisprudencial se pone de manifiesto para tratar de explicar que en el asunto que se analiza, parecen existir dudas y discrepancias acerca de la titularidad de la tan repetida frecataña; y que pese a que como se ha expuesto no sólo ha de alegarse la naturaleza jurídica de éste bien, sino que hay que probarlo, y además, parece ser que si de modo *manifiesto, notorio e inequívoco* constase que la susodicha frecataña era pública, no se habría concedido licencia de obras.

Por último, una reciente Sentencia de nuestro Alto Tribunal, la de 9 de mayo de 1997, dispone en su considerando jurídico tercero que *“...las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de la prerrogativa de recuperar su posesión en cualquier momento cuando se trate de bienes de dominio público. Ahora bien, tal prerrogativa se traduce en una medida provisoria orientada a la defensa de la posesión de tales bienes con reserva, en todo caso, a la jurisdicción civil de la determinación definitiva de los derechos de propiedad. Consecuentemente, no ejercita la Administración en este caso, municipal, una acción reivindicatoria, sino que utiliza una potestad enmarcada dentro del régimen exorbitante de los bienes de dominio público para su defensa posesoria, y siempre a reserva de la eventual decisión sobre la propiedad, la titularidad y extensión de dominio público en relación con las propiedades colindantes.*

En virtud de todo lo expuesto, le sugeriría que arbitrarse todos los medios técnicos y jurídicos para tratar de esclarecer las dudas existentes, procurando buscar una solución que resultare lo más satisfactoria posible para ambas partes, y concluyendo, de darse el caso, que en último término hay que estar a la doctrina que se resume de la Sentencia de 9 de mayo de 1997, entendiendo que compete a la jurisdicción civil la determinación definitiva de los derechos de propiedad.»

## Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Bielsa nos comunicó lo siguiente:

«... se tomó en cuenta la sugerencia que se realizó a este Ayuntamiento por escrito de 24.04.98, y ya se están dando los pasos para inventariar correctamente el espacio de la frecataña cuestionada, sin perjuicio de que dado el caso se acuda a la vía judicial correspondiente para determinar la propiedad municipal, si ésta fuera discutida legalmente.»

### 4.1.3.5. CESIÓN DE VIALES DE UNA URBANIZACIÓN (EXPT. DII-669/1997-7\*)

Este expediente trata sobre la solicitud de información realizada por un vecino de la localidad de Montalbán sobre la titularidad y uso público o privado de las calles de una urbanización de la villa, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y

en el que se hacía alusión a la falta de contestación por parte del Ayuntamiento de Montalbán a la solicitud de información presentada por un vecino relativa a la titularidad pública o privada de las calles de la Urbanización “ZZ”, complejo de viviendas que obtuvieron la calificación definitiva de Viviendas de Protección Oficial Subvencionadas con fecha 13 de abril de 1.978, expediente TE...

Examinado el escrito de queja, se resolvió admitir el mismo a mediación, y dirigirse a la citada Corporación municipal con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 11 de febrero de 1998 el Ayuntamiento de Montalbán contestó al requerimiento efectuado desde esta Institución por medio de escrito en el que se manifestaba que al ciudadano se le remitió con fecha 11 de diciembre de 1997 el mismo informe que se envió al Justicia de Aragón en respuesta a la solicitud de información del expediente de queja referenciado bajo el número DII-58/1997-7.

Informe en el que se hacía constar, entre otras cosas, lo siguiente:

*“Asimismo y en relación con las Calles de la Urbanización Cooperativa de Viviendas XX citada, debo exponerle a V.I. la siguiente información:*

*En escrito dirigido al Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de Calamocha el 3 de noviembre de 1993 N/Ref. n.º 784 se les indicó:*

*“... En relación al punto 1.º (del escrito del Juzgado, que indicaba: ... si el seto y una de las acacias están plantadas en terreno particular o del municipio.) los setos y las acacias plantadas en la citada zona, teniendo en cuenta que la Citada Comunidad de Vecinos de ZZ, no se ha efectuado la cesión de viales, jardines, ni otros al Ayuntamiento. Todo ello no corresponde a propiedad municipal.”*

*La Corporación ha mantenido numerosas conversaciones con los Presidentes de la Comunidad de Vecinos, sin haberse llegado a acuerdo alguno, ya que en sus estatutos, se requiere la aprobación de la totalidad de sus miembros y siempre han existido diferencias de opiniones.*

*Actualmente y a iniciativa de D. BB, la Corporación adoptó acuerdo previos informes de la Arquitecta, el 22 de marzo de 1996 en el que se resolvió:*

*ACUERDO N.º 40: INFORME DE LETRADO ASUNTO DE EJERCICIO DE ACCIONES DE D. BB. Acto seguido autorizado por la Presidencia se procede por la Secretaría, a dar lectura íntegra del informe emitido por los Servicios jurídicos municipales, relativo al ejercicio de acciones; tras mediar solicitud del vecino de este municipio D. BB, al amparo del artículo 220 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales.*

*Tras su lectura por la Secretaría, se inicia un debate entre los Grupos municipales relativo a la situación de la cuestión y de las reuniones mantenidas con anterioridad con los representantes de “ZZ” y descriptiva del proceso desde la ejecución de la pavimentación, entendiéndose debe mantenerse una reunión a definir y dejar zanjado este tema con los vecinos de “ZZ”. Por los siete miembros asistentes de los nueve que en derecho componen el Pleno de la Corporación Municipal, por UNANIMIDAD, se*

*ACUERDA*

*1.º Iniciar expediente a los afectos de proceder a la cesión al Ayuntamiento de la urbanización efectuada por los propietarios de “ZZ”.*

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

2.º...

*El Inventario Municipal recoge 48 vías públicas numeradas y desarrolladas en 48 fichas detalladas y numeradas del 1-3-0001 al 1-3-0048 y en el "no se halla incluida ninguna que corresponda a las de la Urbanización-Cooperativa de Viviendas del XX".*

*Se halla en esta situación, el proceso que se describe, para dar cumplimiento al acuerdo municipal."*

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— La cuestión controvertida referente a la titularidad pública o privada de las calles de la Urbanización ZZ fue informada, certificada o dictaminada por el Ayuntamiento de Montalbán al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Calamocha por medio de escrito de fecha 3 de noviembre de 1993.

En dicho escrito se manifestaba que como *"no se ha efectuado la cesión de viales, jardines, ni otros al Ayuntamiento. Todo ello no corresponde a propiedad municipal"*.

Asimismo, según el informe remitido por el Ayuntamiento de Montalbán a esta Institución, *"la Corporación ha mantenido numerosas conversaciones con los Presidentes de la Comunidad de Vecinos, sin haberse llegado a acuerdo alguno, ya que en sus estatutos, se requiere la aprobación de la totalidad de sus miembros y siempre han existido diferencias de opiniones"*.

En definitiva, el Ayuntamiento de Montalbán entendía tanto en el año 1993 como en 1997 que como no se había efectuado la cesión de viales, por la causa que fuere, las calles de la urbanización ZZ no son propiedad municipal. Dando a entender, por tanto, que si dichas calles no son propiedad pública, son, por tanto, de carácter privado.

Segunda.— Expresamente indica la Ley del Suelo de 1976, vigente durante la construcción de la Urbanización ZZ, en su artículo 83.3.1.º, que los propietarios del suelo urbano deberán:

*"1.º Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente"*.

Hemos de entender, por tanto, que siendo uno de los deberes urbanísticos de los propietarios de la urbanización el ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas, el hecho de no haber formalizado el Ayuntamiento de Montalbán la recepción de los viales no constituye obstáculo alguno para considerar de titularidad pública los repetidos viales.

Y así lo interpreta el Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 17 de febrero de 1987, consideró, en un supuesto análogo al que nos ocupa, lo siguiente:

Considerandos de la sentencia apelada:

*"Primero: Que admitiéndose por las Comunidades recurrentes que todo el terreno comprendido dentro de la Urbanización Playamar, fue incluido en el Plan Parcial de Ordenación Urbana aprobado definitivamente en su día por la Autoridad Urbanística competente, quedando regulado en él los trazados de viales, zonas verdes, ordenación de volúmenes, etc. según se reconoce en el hecho 2.º de la demanda, ha de rechazarse, cual en ella se mantiene sin embargo, que sean de propiedad privada los viales incluidos dentro de dicha Urbanización y pertenezcan como tales a las Comunidades recurrentes, en lo que se fundamentan, invocando el art. 33.1 de la Constitución y el 349 del Código Civil, para sostener su derecho al cierre del acceso a la Urbanización cortando así el paso por los viales que la cruzan; pues al razonar en tales términos prescinden de que la aprobación definitiva del Plan Parcial que ordenó el territorio de dicha Urbanización, comportaba la obligatoriedad*

*de la cesión de los viales y zonas verdes en él previstos, según ordenaban los artículos 67.3 a) y 114 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, bajo cuya vigencia se aprobó tal Plan; cuyos viales quedaron ocupados como vía pública según se reconoce en la demanda, al relatar los hechos que motivaron los acuerdos de las Comunidades recurrentes de proceder al cierre de los accesos de la Urbanización, por lo que ha de estimarse que los Decretos Municipales impugnados en este recurso, que acordaron dejar expeditos y abiertos al uso público los viales que cruzan la Urbanización, se encuentran dictados al amparo de las facultades que asisten al Alcalde a tenor del art. 116 de la Ley de Régimen Local, en consonancia con la naturaleza de bienes de uso público municipal que corresponden a tales viales según los artículos 339.1.º del Código Civil y 3.º.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales."*

Fundamentos de Derecho del Tribunal Supremo:

*"Primero: La sentencia apelada desestima con innegable acierto la pretensión ejercitada por la Comunidad apelante para que se le reconozca el derecho a impedir y controlar el paso público de vehículos y peatones por los viales que atraviesan su urbanización con el fin de acceder a otras colindantes o a zonas ajenas a la misma, pues la cesión obligatoria que impone el artículo 67.3.a) de la Ley del Suelo de 1956 —hoy 83.3.1.º del Texto Refundido de 1976 es circunstancia legal suficiente para legitimar el libre paso por dichos viales, aunque éstos no hayan sido cedidos por el urbanizador y aceptados por el Ayuntamiento en forma debidamente documentada en cuanto que tales actos de cesión y recepción responden a la finalidad de traspasar al Ayuntamiento la obligación de mantenimiento y conservación de los viales, sin que la falta de formalización constituya obstáculo alguno a su uso como paso público de tránsito desde y hacia lugares distintos de la propia urbanización y, aunque así no fuese y se aceptase la tesis de la apelante de la propiedad privada de los referidos viales, tampoco podría reconocerse el derecho que reclama puesto que también las calles particulares están sometidas a las facultades de policía municipal de ordenación del tráfico y, en su virtud, no es dable desconocer la potestad del Ayuntamiento para mantener a través de ellas un libre uso público que, en el caso de autos, se revela plenamente adecuado y congruente, e incluso imprescindible, con la racional y correcta utilización de la red viaria en que se insertan y, si a todo ello se añade que el hecho acreditado en autos de que dichas calles fueron abiertas como vía pública autorizada al Ayuntamiento para proceder a la acción recuperatoria que le conceden los artículos 404 de la Ley de Régimen Local y 55 de su Reglamento de Bienes, resulta de todo punto irrefutable que los acuerdos municipales recurridos son conformes a Derecho y procede en su consecuencia desestimar la apelación interpuesta contra la sentencia de instancia, que así lo declara con apoyo en una fundamentación jurídica y bien merece la consideración de jurídicamente impecable."*

En iguales términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1991 al establecer en su Fundamento de Derecho Tercero que:

*"la cesión obligatoria de viales no sólo legitima el libre paso por éstos, aunque no se haya procedido todavía a su entrega por el urbanizador y a su aceptación por el Ayuntamiento, sino que autoriza a éste a proceder al ejercicio de la acción recuperatoria del dominio público que le conceden los artículos correspondientes de la Ley de Régimen Local y Reglamento de Bienes, y esto es lo que ha pretendido en sus acuerdos el Ayuntamiento de Gandía ante la resistencia de los propietarios*

del Polígono 5 a entregar el terreno para el vial que venían ocupando sin base.

En este último caso, el Tribunal Supremo revocó la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que había estimado que el vial que se cuestionaba estaba al servicio de un sistema local de la urbanización y no al servicio de un sistema general; y que dicho vial no pasaba al dominio público "ope legis" como el Ayuntamiento de Gandía alegaba sino que se precisaba de otras actuaciones para que la cesión fuera efectiva. Opinión esta última no compartida por el Tribunal Supremo, para quien la obligación de cesión gratuita de los terrenos para viales que viene impuesta al propietario, por ministerio de la ley, a tenor de lo dispuesto en los artículos 84.3.a), referente al suelo urbanizable programado, y en el 83.3.1.º, respecto del suelo urbano, ambos de la Ley del Suelo de 1976, es circunstancia legal suficiente para legitimar el libre paso por los viales, aunque éstos no hayan sido cedidos por los propietarios o aceptados formalmente por el Ayuntamiento.

Tercera.— En consecuencia, es parecer de esta Institución —a la vista de la doctrina del Tribunal Supremo contenida en las Sentencias arriba citadas sobre la titularidad pública o privada de viales—, que en el caso ahora estudiado todo parece indicar —y con independencia del sistema de actuación elegido para ejecutar las obras de urbanización y construcción de las viviendas de la urbanización ZZ, pues no se ha informado a esta Institución del mismo—, que los viales de la citada urbanización constituyen bienes de dominio y uso público y no de titularidad privada como se desprendería del informe remitido por el Ayuntamiento de Montalbán al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Calamocha.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Que tomando en consideración las consideraciones jurídicas precedentemente expresadas, proceda el Ayuntamiento de Montalbán a arbitrar los medios técnicos jurídicos necesarios que estime oportunos en orden a declarar que los viales y el resto de dotaciones urbanísticas de cesión obligatoria por los propietario de las viviendas de la Urbanización de ZZ constituyen bienes de dominio y uso público.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Montalbán respondió a la Sugerencia manifestando lo siguiente:

«La voluntad corporativa, está en la vía de solucionar el problema que se plantea, y para ello el 27 de Enero de 1998 se reunió con el Presidente de la Comunidad de Vecinos de XX y los 4 Pdes. de las diferentes escaleras, acordándose que remitirían al Ayuntamiento certificación de Asamblea General firmada por el Presidente y Secretario, para que se procediese: a) Cesión de los viales al Ayuntamiento de Montalbán; b) A la segregación ante Notario de la superficie de los mismos, del total de la parcela en la que se hallan incluidos.»

Como en tal contestación ninguna mención se hacía a la consideración de los viales como de dominio y uso público, de nuevo se dirigió escrito al Ayuntamiento solicitando que nos aclarara si tales viales de cesión obligatoria constituían bienes de dominio y uso público con independencia de los trámites para obtener la cesión efectiva de los viales de referencia.

El Ayuntamiento de Montalbán contestó el anterior requerimiento por medio de escrito del siguiente tenor literal:

«El Reglamento de Bienes de las EE.LL. (R.D. 1372/1986 de 13 de Junio), en su artículo 3.º cuando habla de los Bienes de dominio público, como de "uso público local", entre ellos indica *las calles* como tales y en su apartado 2.º indica:

*Artículo 3 pto.2.* "Sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación de los planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística".

No ha sido forma de proceder de esta Corporación, el entrar a ocupar los viales y zonas verdes de urbanizaciones, por medio de acciones jurídicas para ser incorporadas al Inventario municipal como de "uso público", ni se cree sea oportuno declarar si el Ayuntamiento considera dichos viales de dominio público, cuando sobre los mismos deja claro el R.B., "se producirá, en todo caso en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística".

Por los ocho miembros de los nueve que componen la Corporación municipal, por UNANIMIDAD, se ACUERDA: Unico: Manifiestar, al Justicia de Aragón que por este Ayuntamiento, se están realizando las gestiones pertinentes para la incorporación en el fichero de calles de su Inventario las de XX. Cuestión ésta que solamente iniciará de oficio (acciones técnicas jurídicas) si tras una próxima reunión concluyente con la Comunidad de Vecinos de "XX", en la que se marcará un plazo prudencial, no se hace la cesión de viales por los interesados al Ayuntamiento.»

Ante la contestación remitida, por medio de escrito de fecha 20 de mayo de 1998, se procedió por esta Institución —todavía bajo el mandato del anterior Justicia, Don Juan B. Monserrat Mesanza—, nuevamente a solicitar del Ayuntamiento de Montalbán que se pronunciara sobre la Sugerencia, que se reiteraba, ya que la contestación remitida no era acorde con el Ordenamiento jurídico según la doctrina contenida en las sentencias transcritas y citadas del Tribunal Supremo.

Y con fecha 25 de agosto de 1998 al no obtener respuesta del Ayuntamiento, desde la Institución del Justicia de Aragón que ahora yo represento se consideró conveniente manifiestar, en apoyo y como complemento de la Sugerencia formulada, lo siguiente:

«La Resolución que se formuló desde esta Institución en su función de mediación lo que pretendía no era que el Ayuntamiento de Montalbán iniciara acciones jurídicas contra los propietarios de la Urbanización de ZZ a fin de conseguir judicialmente la cesión definitiva de los viales y resto de dotaciones urbanísticas de cesión obligatoria. No era ese el sentido de la Sugerencia, y de su contenido no se desprendería tal actuación.

La Sugerencia dictada desde esta Institución se fundaba en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que establece que la cesión obligatoria que impone el artículo 83.3.1.º del texto refundido de 1976 es circunstancia legal suficiente para legitimar el libre paso por dichos viales, aunque éstos no hayan sido cedidos por el urbanizador y aceptados por el Ayuntamiento en forma debidamente documentada, en cuanto tales actos de cesión y recepción responden a la finalidad de traspasar al Ayuntamiento la obligación de mantenimiento y conservación de viales, sin que la falta de formalización constituya obstáculo alguno a su uso como paso público de tránsito desde y hacia lugares distintos de la propia urbanización (S. T.S. 17 de febrero de 1987). Y no se demandaba en nuestro dictamen que se recuperaran por vía judicial los viales de la urbanización

de referencia, o que se formalizara la cesión administrativa definitiva de las calles y otros bienes. Lo que se sugería en el mismo era que por el Ayuntamiento se declarara, y por tanto, se reconociera, y se comunicara a los vecinos de la localidad, que las calles de ZZ constituirían y constituyen bienes de dominio y uso público, pues la cesión obligatoria de viales legitima el libre paso por éstos aunque no se haya procedido todavía a su entrega por el urbanizador y no haya aceptación por el Ayuntamiento. Si bien, por otra parte, el Ayuntamiento, si quisiera, también podría proceder al ejercicio de la acción de recuperación que le conceden los artículos 82 de la Ley de Bases de Régimen Local y 70 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Por tanto, lo que se analizó —y ello con independencia del sistema de actuación elegido para ejecutar las obras de urbanización y construcción de las viviendas de la Urbanización, pues aunque no se ha remitido información sobre cual fue el sistema escogido, ya compensación, ya cooperación o expropiación; esta Institución no duda de la existencia de alguno de ellos, ya que de lo contrario nos encontraríamos con unas viviendas construidas sin previo planeamiento urbanístico—, fue el derecho a transitar por las calles de la Urbanización ZZ por parte de los vecinos de Montalbán.

El Ayuntamiento de Montalbán opone a la Sugerencia propuesta el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, según el cual, “Sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación de los Planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso, en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística”. Y en aplicación de este artículo, la Corporación municipal considera que como no se ha producido cesión alguna de la Urbanización al Ayuntamiento, los bienes que se cuestionan no son de uso público, ni tampoco, claro está, de titularidad pública.

Pues bien, en opinión de esta Institución tal argumentación jurídica no es correcta por las siguientes razones:

El artículo 3.2 del Reglamento de Bienes establece claramente que la afectación al uso público se producirá por la cesión de derecho conforme a la legislación urbanística.

El momento de adquisición de los viales de cesión obligatoria y gratuita por parte de la Administración actuante, el Ayuntamiento de Montalbán, se produce por ministerio de la Ley con la aprobación definitiva de los instrumentos redistributivos de cargas y beneficios; y así lo disponía el número 2 del artículo 205 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, a cuyo tenor, “la cesión se producirá, por ministerio de la Ley, con la aprobación definitiva de los instrumentos redistributivos de cargas y beneficios”. Artículo el citado que reiteraba lo ya preceptuado en los artículos 124 y 174.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto de 25 de agosto de 1978, y vigentes, por tanto, en la época de la construcción de la Urbanización.

El artículo 124 de dicho Reglamento establece:

“La firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al Municipio en que se actúe en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el plan, para su incorporación al Patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo.

Los terrenos que el plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites”.

Disponiendo el artículo 174.4 que:

“La aprobación definitiva del proyecto de compensación hecha por el órgano actuante produce los mismos efectos jurídicos que la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación”.

En consecuencia, queda claro que ya fuera uno u otro el sistema de actuación elegido, la equidistribución de cargas y beneficios se realiza en el sistema de cooperación, por la reparcelación, y en el sistema de compensación, por el proyecto de compensación; por lo que la transmisión en pleno dominio de los terrenos de cesión obligatoria se producirá, como ya hemos señalado, por ministerio de la Ley con la aprobación definitiva de los instrumentos redistributivos de cargas y beneficios, y desde entonces, estarán afectos al uso público correspondiente, al haber sido los bienes cedidos de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística antes reseñada.

Son obligaciones distintas, y el Ayuntamiento de Montalbán parece confundir su significado, la cesión de terrenos y el costeamiento de las obras de urbanización: mientras la primera, en el caso concreto que nos ocupa se produjo, por ministerio de la Ley, por la reparcelación o por el proyecto de compensación; la segunda sí requiere que los propietarios ofrezcan la cesión de las obras urbanizadas en debidas condiciones y que la autoridad municipal, previa comprobación de las mismas, las acepte mediante un acto expreso de recepción definitiva, el cual produce la consecuencia de que se traspase a la entidad local la obligación de su mantenimiento y conservación que hasta entonces pesaba sobre los propietarios de conformidad con el artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Son, pues, obligaciones diferentes, y la Corporación municipal parece confundirlas. Que el Ayuntamiento esté en negociaciones, dado el largo lapso de tiempo transcurrido desde la terminación de la construcción de las viviendas, con los representantes de la Urbanización de ZZ a fin de recepcionar de forma definitiva las obras de la urbanización, y entre ellas, las obras de los viales, nada obsta para considerar que los terrenos de cesión obligatoria sean de dominio público, y sin duda ninguna, desde que fue ejecutado el planeamiento urbanístico, que los viales sean de uso público.

Así, la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo estableció en su Sentencia de 24 de abril de 1996, que resolvía un recurso de casación planteado en interés de ley, en su Fundamento de Derecho Octavo, la siguiente doctrina legal:

“Si, como resulta de lo que se ha expuesto, desde que se aprobó la reparcelación de referencia la titularidad de los viales en cuestión corresponde al Ayuntamiento de Alcobendas, esta Corporación, desde la fecha de la referida aprobación, ostenta la potestad de exigir la oportuna tasa de carruajes, y al negar esta potestad la sentencia recurrida, además de perjudicar gravemente los intereses de la referida Corporación, es errónea por infringir la normativa urbanística a la que antes se aludió. Procede, pues, dictar un fallo declarando como doctrina legal que conforme al artículo 30.1 del Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966, la transmisión al Municipio correspondiente, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria se produce por ministerio de la ley desde el momento de la aprobación definitiva de la reparcelación, por lo que en el supuesto enjuiciado por la sentencia recurrida el Ayuntamiento de Alcobendas ostentaba la potestad de exigir la tasa de carruajes de referencia”.

Doctrina legal que es reiterada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de abril de 1996.

En este mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989 en sus Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero, a cuyo tenor:

“Tiene necesidad la accionante de recurrir a artificiosas argumentaciones formalistas, en su intento de convertir la cesión obligatoria de estos terrenos, en una remuneración, de signo opuesto, invocando la procedencia de acudir al sistema de expropiación, lo que sólo es comprensible desde una óptica del puro interés particular, de la simple conveniencia.

Y tiene que acudir a ello en su intento de demostrar que la ausencia de determinadas formalidades viciaba “la propia oferta de cesión realizada por mi mandante en fecha 19 de febrero de 1981” como literalmente se expresa en el tercer folio del escrito de alegaciones de la recurrente, en esta alzada procesal. Esto es, para intentar anular lo que ella llama una “oferta” referida a una cesión de terrenos, aceptada por el Ayuntamiento el 24 del mismo mes y año, como ella misma reconoce también explícitamente en dicho escrito, a renglón seguido. Oferta y aceptación que son la base de un negocio jurídico, que no carece de causa, sino que corresponde a una situación urbanística derivada de la Ordenación de la mencionada manzana Serrano-Oller, en la que la causa responde al principio cardinal del urbanismo, del reparto equitativo de beneficio y cargas, puesto que esa cesión de terrenos tiene como destino la habilitación de espacios libres, que es lo que posibilitó las construcciones, en la forma en que se concibieron y realizaron, y por lo que se concedieron las licencias otorgadas en su momento.

Precisamente el art. 128 de la Ley del Suelo, citado igualmente en el mismo escrito de alegaciones, formando parte de un párrafo de un conocido publicista, lo que viene a consagrar es que la transmisión al Municipio correspondiente, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria tendrá lugar “por ministerio de la Ley”, sin que el añadido “y en las condiciones que reglamentariamente se determinen” sirva para enervar los efectos naturales de una obligación, que, precisamente, se producen, repetimos, “por ministerio de la Ley”. Máxime cuando, en este caso, la accionante mezcla indiscriminadamente el sistema de compensación con la técnica de la reparcelación, sin justificar que se precisa recurrir a una u otra, cuando se trata de una unidad de actuación tan reducida y concretada en una sola manzana”.

Por otra parte, ya el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 15 y 30 de marzo 1982 consideró que, en principio, las calles y, en general, los viales, así como los parques y los jardines, son bienes de dominio y uso público municipal, prevaleciendo el destino sobre la titularidad de los mismos, y estableció, en un supuesto análogo al ahora estudiado, que:

“Tampoco se puede salvar la legalidad de los acuerdos en cuestión, con el argumento de que las obras impuestas a la señor R., corresponden a obras de urbanización de unas calles que aun siguen siendo privadas, por no haber sido todavía recibidas formalmente por la citada Entidad Local, ya que, por un lado, en principio, las calles, y en general, los viales, parques y jardines, son bienes de dominio público —art. 344 del c. Civil; art. 184 de la Ley de Régimen Local; art. 3-1 Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales—, y por otro, como se ha destacado en la reciente sentencia de esta Sala, de 15 de marzo de este mismo año, no es posible mantener, y durante tanto tiempo, una disociación entre “la titularidad” y el “destino” de unas calles, ya que la afectación es elemento esencial en las mutaciones demaniales, “hasta el extremo —como se apunta en dicha sentencia— que cuando se produce una discordancia entre las apariencias formales y la realidad del destino de un bien, no es la realidad la que tiene que sacrificarse ante el formalismo, sino al revés, es éste el que debe adaptar las fórmulas que sean precisas para concordar con tal realidad...”

En atención a todo lo expuesto, y quedando clara la correcta interpretación que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo proporciona del artículo 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y de la Legislación urbanística aplicable, nuevamente le reitero la Sugerencia propuesta en su día por el anterior Justicia de Aragón, y en su virtud, mucho le agradecería que nos indicara la disposición del Ayuntamiento que Ud. tan dignamente preside al respecto.»

### Respuesta de la Administración

En el momento de la elaboración de este informe la Administración no ha respondido si acepta o no la Sugerencia.

#### 4.1.3.6. MAL ESTADO DE UNA FACHADA (EXPTE. DII-1104/1997-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa al mal estado en que se encontraba la fachada de un inmueble en la localidad de Zaragoza, y al hecho de que pese a haber varios requerimientos municipales en orden a proceder a su reparación, los obligados no atendían a los mismos, lo que dio lugar a una *Sugerencia* del siguiente tenor literal:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se hacía alusión a que con fecha 27 de marzo de 1997, la M.I. Comisión de Gobierno acordó requerir a la propiedad de la finca sita en la calle ..., para que procediera en el plazo de un mes a reparar los desconchados en la fachada, previo haber efectuado una revisión generalizada de la misma, en evitación de sucesivos desprendimientos que puedan causar daños a las personas o a las cosas.

La reclamante nos indicó que los obligados no habían llevado a cabo obra alguna, y que la situación concurrente se agravaba en el tiempo.

Una vez examinado el informe de queja se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en ella.

Con fecha 7 de enero del año en curso se recibió respuesta de la propia corporación municipal, y en concreto, del Servicio de Disciplina Urbanística y Registro de Solares, mediante la remisión de un informe en el que se hacía constar lo siguiente:

“... se pone de manifiesto que como así ya se conoce en esa Oficina con fecha 27 de marzo de 1997, la M.I. Comisión de Gobierno acordó requerir a la Comunidad de Propietarios la ejecución de obras de reparación en la fachada del inmueble. Como quiera que han transcurrido los plazos sin que se haya cumplimentado la ejecución requerida es por lo que con fecha 20 de Noviembre de 1997 se sometió de nuevo a la M.I. Alcaldía-Presidentencia con propuesta de incoación de expediente sancionador y nuevo requerimiento a la Comunidad para ejecutar las obras ya requeridas.

*Significar que quien tiene obligación de acometer las obras es la propiedad del inmueble, y en este caso la Comunidad de Propietarios, manifestando que la falta de acuerdo entre los propietarios del inmueble en cuanto a la comisión de las obras ordenadas, deberá resolverse, como así lo preceptúa el ordenamiento jurídico ante los tribunales ordinarios de Justicia.”*

Del tenor de los precedentes hechos, y en particular, de la última de las afirmaciones del informe trasladado, se estima conveniente formular las siguientes consideraciones jurídicas:

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

Primera.— Las obligaciones y deberes correspondientes e impuestas a los propietarios de edificaciones por el ordenamiento urbanístico, en su doble versión de obras de reparación o actuaciones inherentes a situaciones afectantes y constitutivas de ruina, conforme unánime y reiterada jurisprudencia señala, quedan definidas como auténticos deberes legales que imponen directamente a los propietarios una vinculación jurídica consistente en la adopción de un específico comportamiento. Y dichos deberes legales son estrictamente urbanísticos en el sentido de que forman parte del contenido normal del derecho de propiedad delimitado por la ordenación urbanística según su propia estructura interna, lo que implica su carácter estatutario y objetivo.

Con ello, queremos decir y llamar la atención acerca de que, respecto de dichos deberes y obligaciones, al contrario de lo que parece desprenderse en parte del informe trasladado, son de naturaleza pública y corresponde velar por su cumplimiento a los Ayuntamientos, al margen y sin perjuicio de que pudieran coexistir y subyacer determinadas relaciones de carácter privado.

Y a entender de esta Institución, las obligaciones de mantenimiento de los propietarios, en el sentido de obras de reparación, a salvo de excepciones tan puntuales como las afectantes a inmuebles integrados en el patrimonio histórico-artístico, con más razón la actuación de la administración municipal competente, habrán de dirigirse a dar cumplimiento y dotar de contenido eficaz a este triple concepto de seguridad, salubridad y ornato público.

Así y en este sentido, la doctrina jurisprudencial es unánime e inequívoca en el sentido de declarar esas obligaciones en orden a seguridad, salubridad y ornato público como propias y engarzadas con las edificaciones en todas sus partes.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1997 (R.A.J. 5044), viene a establecer en uno de sus fundamentos jurídicos que *“... en la esfera de la disciplina urbanística la Administración detenta la facultad de intervención en la actividad de los titulares de inmuebles urbanos, no ya en el periodo de construcción sino además y de modo permanente durante el desarrollo de su vida operativa con la fundamental finalidad de asegurar en todo caso la seguridad, salubridad y ornato público de los mismos.*

*Precisamente, el artículo 181.1 de la Ley del Suelo de 1976 y en el 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, recogen de modo rotundo esta facultad de imponer a los propietarios de terrenos y edificaciones la obligación de mantenerlos en condiciones idóneas de seguridad, salubridad y ornato público, habilitando a los Ayuntamientos para ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones con la indudable finalidad de evitar riesgos a personas y cosas o peligro para la higiene ...”.*

Y otra, en concreto, la fechada el 25 de abril de 1997 (R.A.J. 2797), abordando un supuesto sobre realización de obras de reparación y consolidación de una fachada abombada y agrietada viene a señalar que *“... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 181 de la Ley del Suelo y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, el Ayuntamiento de Madrid tiene potestad para ordenar la ejecución de obras necesarias para la seguridad del inmueble en cuestión y que ha lugar a la ejecución subsidiaria de las mismas cuando se trata de actos que pueden ser realizados por sujeto distinto al obligado, pudiendo exigirse, en fin, el importe de las mismas en la forma cautelar que contemplan los artículos 105 y 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo ...”.*

Segunda.— Amén de lo expuesto, las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, y la consecuencia de crear sus decisiones unilaterales, sino que ostentan, además, la prerrogativa —que ha de contemplarse en su doble faceta de habilitación para actuar y de imperativo de actuación— de realizar materialmente la decisión con, sin o contra la voluntad del obligado, y para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa y un procedimiento específico.

Así la ejecutoriedad consiste en la aptitud del acto para ser ejecutado forzosamente en caso de incumplimiento, y el artículo 56 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se remite al artículo 95 del mismo Texto Legal, que preceptúa que *“las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales”.* En consecuencia, cuando el contenido del acto administrativo comporte la realización de una prestación por persona distinta de aquélla de la que emana el acto administrativo, la Administración podrá utilizar los procedimientos de ejecución forzosa, sin que la actuación material legitimada por el acto pueda ser obstaculizada por los órganos de ningún orden jurisdiccional distinto al administrativo. La tan citada ejecución forzosa sería, desde estos postulados, el procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente por su destinatario, actuando en el plano material. Es, pues, uno *“posterior”* y se refiere al procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente.

En definitiva, las Administraciones Públicas tienen la potestad de definir unilateralmente derechos y crear obligaciones de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico. Sus actos se presumen válidos desde el mismo momento que se dictan y producen efectos, como regla general también inmediatamente. Esto es, son ejecutivos y producen la obligación de su cumplimiento inmediato cuando se trata de actos de este carácter. Los actos administrativos son también ejecutorios, es decir, aptos para ser ejecutados forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria.

Pues bien, si el propio Ayuntamiento no ejecuta sus actos, él mismo está quebrando el principio de autoridad, y condiciona favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas, puesto que si comprueban los infractores que las mismas no tienen ningún efecto práctico, se propicia una sensación de impunidad.

Tercera.— Y todo lo hasta aquí consignado, con la salvedad de que habrá de estarse a la culminación del expediente sancionador, y en el supuesto de que los obligados no atiendan a los distintos requerimientos de la Administración; como así, de otra parte, se advirtió expresamente en la Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 21 de marzo del pasado año, por la que se señalaba que *“a tal efecto, y para el caso de incumplimiento, la Administración actuante vendrá facultada para ejecutar subsidiariamente las obras, con cargo al obligado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y siguientes de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formularle la sugerencia que arbitre cuantos medios de todos los que el Ordenamiento Jurídico le atribuye, para dar cumplimiento a los mandatos inherentes al sentido de lo ya acordado por esa corporación municipal, puesto que, cuando el Ordenamiento atribuye una facultad, ésta ha de ser contemplada y actuada en su doble vertiente de habilitación para actuar e imperativo de actuación.»

### Respuesta de la Administración

La Sugerencia fue parcialmente aceptada por el Ayuntamiento de Zaragoza, por cuanto se indicaba, de una parte, que se consideraba que era la Comunidad de Propietarios quién por una cuestión de índole civil y cuya competencia para resolver correspondería a los Tribunales Ordinarios de Justicia estaba perjudicando directamente el cumplimiento del acto administrativo dictado, pero de otra, se precisaba que el expediente se iba a someter a la próxima Alcaldía con propuesta de sanción de 25.000.- pesetas, y una vez practicada la notificación pertinente se remitirá el expediente a los servicios técnicos para que de persistir el incumplimiento se informara sobre la procedencia de ejecutar las obras requeridas.

#### 4.1.3.7. OBRAS SIN LICENCIA (EXPTE. DII-1405/1997-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la realización de unas obras de pavimentación sin estar en posesión de la pertinente licencia municipal, y dio lugar a una *Sugerencia* en el siguiente sentido:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se hacía alusión a que los reclamantes, mediante escrito de fecha 5 de noviembre del pasado año dirigido al Ayuntamiento de Brea de Aragón, solicitaban el acceso al expediente municipal relativo a la licencia de obras concedida a D. L. S. G. para las obras de urbanización realizadas en carretera de A., s/n y vial perpendicular a la carretera.

Se nos precisa que posteriormente, con fecha 17 de noviembre del mismo año, mediante escrito firmado por el Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Brea de Aragón se comunica a esa parte que las obras de urbanización realizadas por D. L. S. G. en Carretera de A. s/n y vial perpendicular a la carretera, no hay expediente de licencia de obras (al igual que de otras obras de similar naturaleza, ejecutadas íntegramente por particulares, como el presente caso...) destinadas todas ellas a ejecutar por primera vez o mejorar la pavimentación de viales.

Habiendo examinado el dicho escrito de queja se acordó admitir el mismo a mediación y dirigirse a esa corporación municipal con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada.

En cumplida contestación a nuestro requerimiento, ese Ayuntamiento nos ha dado traslado de un informe del siguiente tenor literal:

*“Durante el pasado año realicé, junto con D. J. C. V., las obras de pavimentación del vial que dan frente a las parcelas urbanas de mi propiedad y de D. J. C. V. en la Travesía de la Carretera de A. a su paso por Brea de Aragón.*

*Con la pavimentación del vial se cumplía uno de los requisitos que un suelo apto para ser edificado debe reunir para considerarse como solar.*

*Es evidente que en Brea de Aragón, como en todos los municipios de Aragón, se han edificado durante los últimos 30 años algunas naves industriales, cocheras, viviendas, etc., sin que la parcela a la que dan frente tuviera pavimentada la calzada.*

*Con el paso de los años, se han acometido las labores de pavimentación de viales, cuyo costo ha sido abonado con la aportación municipal, con la de los interesados mediante contribuciones especiales, y en algunos casos íntegramente por los interesados.»*

...

*En el caso que nos ocupa, la ejecución y abono del coste de la obra de pavimentación ha sido por cuenta íntegra (a partes iguales) de J. C. V. y L. S. G.*

*Ciertamente no se ha pedido autorización municipal por escrito para realizar la obra de pavimentación por L.S.G., ni tampoco en los casos anteriores en los que la obra se ha ejecutado por particulares, lo que tanto en el caso que nos ocupa como en el de los demás se ha considerado que no era necesario.*

*Verbalmente, los miembros de la Corporación Municipal eran conocedores de la pavimentación a realizar; así como los Arquitectos Municipales, quienes recomendaron al constructor de la obra las instrucciones técnicas pertinentes.*

*Si este hecho se considera como infracción de la normativa urbanística, estimo que el interés fundamental para el municipio era subsanar la deficiencia de la pavimentación del vial (y de los que todavía quedan pendientes en otros puntos del casco urbano) sin ningún costo económico para el municipio, realizándolo en las mejores condiciones técnicas posibles, lo que creo se ha cumplido fielmente.*

*No obstante, no hay mayor problema en solicitar por escrito el correspondiente permiso, para que los técnicos municipales, que han comprobado el cumplimiento de las condiciones técnicas de pavimentación, tengan constancia si así lo desean...”.*

Pues bien, del análisis del informe facilitado por esa corporación municipal, se desprende clara e inequívocamente que las obras de pavimentación fueron llevadas a cabo sin contar con la pertinente licencia o autorización.

Por todos es sabido que el deber de solicitar y obtener licencia municipal, se refiere sin excepción a todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del suelo, y el artículo 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo establece los actos que están sujetos a licencia previa, siendo de aplicación dicho precepto legal al asunto que nos ocupa.

No obstante, por su naturaleza y ubicación cabría entender que se trata en realidad de obras de urbanización, para las que frente a lo que acaecería si fuera el Ayuntamiento quien las acometiera a través de un proyecto ordinario de obras municipales, son llevadas a cabo como urbanización por un particular, bastando por ende con la presentación, tramitación y aprobación de un Proyecto de Urbanización, estando implícita la autorización en la aprobación de dicho Proyecto.

Por ello, me permito sugerir a esa corporación municipal que en lo sucesivo atiendan al hecho de que no puede llevarse a cabo obra alguna sin estar en posesión de las oportunas y pertinentes licencias, o en su caso, de las autorizaciones implícitas en la aprobación de un Proyecto de Urbanización.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Brea de Aragón contestó aceptando la Sugerencia.

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

#### 4.1.3.8. DEFICIENTE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (EXPTE. DII-938/1996-7\*)

Este expediente versa sobre la situación de peligro creada para las personas como consecuencia de la deficiente construcción de una calle proyectada en el planeamiento de Barbastro, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado y en el que se hacía alusión en resumen a que la constructora CC, al realizar la edificación de una serie de viviendas adosadas en la denominada Area 18-A de las normas subsidiarias de planeamiento de Barbastro, en el lugar en el que estaba proyectada la apertura de una calle, espacio este que lindaba con la propiedad de los hermanos AA y BB, dicha constructora, al ejecutar la calle había ocupado parte de la propiedad de estos hermanos, de tal forma que la excavación realizada en la margen del terreno, había creado una situación de peligro para las personas por el posible desmoronamiento del terreno, al haberse desmontado el talud. Incumpliendo posteriormente la constructora el Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Barbastro de 26 de octubre de 1996 por el que se comprometía a llevar a cabo la urbanización de la totalidad de la calle de nueva apertura en las condiciones pactadas.

Tras tres escritos solicitando la información requerida y tras dos llamadas telefónicas realizadas desde esta Institución al Secretario del Ayuntamiento interesando la remisión de la información solicitada, sin obtener contestación alguna, nuevamente se pusieron en contacto con esta Institución los presentadores de la queja para manifestar que la situación de peligro se sigue manteniendo, pues aun cuando se ha construido en el talud de la finca un entibamiento, las lluvias están agravando el problema al seguir desmoronándose el talud, y cabe la posibilidad que un día la presión que ejerza el talud sobre las planchas haga que éstas cedan, con el consiguiente estado de riesgo para los ciudadanos que transiten por el lugar.

Por otra parte, y según el informe del Arquitecto Técnico, Sr. DD, la situación actual, además, crea un peligro adicional para los sufridos viandantes de la zona con la colocación en la calzada del entibamiento. De hecho, con posterioridad al entibamiento efectuado ya se ha producido el accidente de un niño al darse un golpe en la cara y abrirse una ceja, joven que tuvo que ser atendido en Urgencias. Asimismo considera el Arquitecto Técnico en su informe que el estado de la calle imposibilita utilizar el vial en condiciones óptimas y normales de uso y paso, ya que éste ha quedado cortado y falta la señalización de las obras. Por lo que dicho Arquitecto termina su informe proponiendo que no puede existir otra fórmula ni solución provisional, sino de futuro para la zona tal y como aparece estar concebida, que la realización de un muro de contención de tierras, que alcance la cabeza del talud. De esta forma, dice el Sr. DD, sí se podría hacer uso del vial, cuestión lógica, ya que para dicho objetivo se diseñó el mismo.

Por todo estos hechos, numerosos vecinos de Barbastro presentaron en el Ayuntamiento escrito de fecha 31 de octubre de 1997 (N.º de entrada 4347) por el que solicitaban la realización de las obras de construcción de un muro de contención en la calle de nueva apertura por quien corresponda y con la urgencia que el caso requiere, dejando libre y expedita la zona para permitir el tránsito de personas y vehículos, como corresponde

a una vía pública. Sin que hasta la fecha el Ayuntamiento se haya pronunciado sobre su petición.

Por todo ello, nuevamente se dirigió esta Institución al Ayuntamiento de Barbastro para que remitiera la información solicitada en su día sobre la cuestión objeto de la queja, y especialmente sobre la situación y estado de peligro existente en la calle por la colocación del entibamiento y qué medidas fueran factibles llevar a cabo por el Ayuntamiento que representa a fin de solucionar el riesgo subsistente. Sin recibir hasta el día de la fecha contestación alguna.

Habiendo examinado los hechos arriba reseñados, y aun sin contar con información sobre la cuestión planteada por parte del Ayuntamiento de Barbastro pese a los numerosos escritos remitidos, pueden extraerse las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— Corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según el artículo 22.2.c) de la Ley de Bases de Régimen Local, la aprobación de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística.

Con fecha 26 de octubre de 1995 el Pleno del Ayuntamiento de Barbastro aprobó los términos del convenio urbanístico firmado entre la Constructora Lanau, S.A., y la citada Corporación. Pacto en cuya estipulación quinta se conviene que la constructora ejecutará dentro del plazo de seis meses “la total urbanización de la Calle de Nueva Apertura, ampliándose en consecuencia la obligación preexistente de urbanizar el semiancho del vial incluido dentro de la Unidad de Actuación...”

Dado que a esta fecha se carece de proyecto de urbanización del semiancho, se pacta que la obra se ejecutará bajo la Dirección Técnica del Arquitecto Director del Proyecto de Urbanización del Area, con los criterios técnicos adecuados, continuando la solución prevista para el semiancho proyectado, incluso los necesarios muros de contención de tierra así como obras accesorias de modificación de accesos a fincas particulares o acometidas de servicios...”

El incumplimiento del Convenio anterior por parte de la constructora conlleva que el Ayuntamiento de Barbastro, en aplicación del artículo 301 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, pueda utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, individuales o asociados, y a las empresas urbanizadoras.

El artículo 95 de la Ley 30/92 contempla el supuesto de la ejecución forzosa, y en su precepto siguiente se señala como uno de los medios para llevar a cabo tal ejecución forzosa la ejecución subsidiaria, procedimiento por medio del cual la Administración realiza el acto a costa del obligado.

Segunda.— De conformidad con el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

*“La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado.*

*Están exceptuados de esta obligación los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta Ley, así como los relativos al ejercicio de derechos que sólo deba ser objeto de comunicación y aquellos en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento.*

*El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de*

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

*procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses”*

En el asunto planteado, la parte interesada presentó en el Ayuntamiento con fecha 31 de octubre de 1997 escrito firmado por la totalidad de los vecinos de la zona en el que se solicitaba la realización por parte de la empresa constructora CC la realización del muro de contención o por parte del Ayuntamiento subsidiariamente y a costa de la constructora. Petición que hasta el presente día, salvo mejor información, no ha sido resuelta por parte del Ayuntamiento de Barbastro.

Por tanto, se ha incumplido la obligación expresa de resolver que contiene el artículo 42 de la LRJAP antes transcrito. Y en este sentido tiene establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de enero de 1996, entre otras muchas, que *“los órganos administrativos, sin excepción, vienen obligados a resolver de forma expresa, aceptándolas o rechazándolas, las peticiones que deduzcan los administrados, decidiendo las cuestiones que plantean y aquéllas otras que derivan del expediente, artículos 93 y 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 38.2 de la Ley Jurisdiccional salvo que entre en juego la ficción del silencio administrativo, que no es el caso presente. En definitiva, la Administración apelada incumplió su obligación de resolver debidamente las solicitudes deducidas por los apelantes...”*. En este mismo sentido la Sentencia del T.S. de 4 de junio de 1992 establece, *“pero además de ello del examen del conjunto de las actuaciones se desprende que el Ayuntamiento, como antes se ha dicho, guardó silencio ante la reclamación en vía administrativa, ignorando el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, práctica o corruptela que, aunque sea común, constituye una infracción del ordenamiento jurídico de tanta más trascendencia cuanto se refiere al fallecimiento de una persona en el que se plantea el tema de la causalidad entre el mismo y el funcionamiento de un servicio municipal”*. Igualmente, Sentencia de 23 de diciembre de 1985.

Tercera.— De conformidad con el artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local los municipios ejercerán, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias, entre otras, en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Materia regulada en la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1992, que en su artículo 245.1 establece que *“los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el artículo 21.1”*. Y en el artículo 181.2 de la Ley del Suelo de 1976, según el cual, *“los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes, ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”*.

El artículo 19 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en relación con el derogado artículo 21.1 antes citado, señala que *“los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público... El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable”*.

Es, por tanto, obligación de los Ayuntamientos velar por la legalidad urbanística, y en el caso ahora estudiado todo parece indicar que ni la calle está siendo destinada efectivamente al uso establecido por el planeamiento urbanístico, pues está enti-

bada y no permite el paso de peatones, ni la citada calle cumple las condiciones mínimas de seguridad, siendo, a entender de esta Institución, suficientemente demostrativo el hecho de que un niño sufriera daños físicos, por lo que esa Corporación municipal no puede obviar, silenciar o pasar por alto una situación como la descrita, sino que está obligada a buscar una solución al tema que ya data del año 1997, y por otra parte, el entibamiento no es la solución definitiva sino provisional para evitar el desmoronamiento del terreno.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Que tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que a ellos resultan aplicables, proceda el Ayuntamiento de Barbastro a acomodar su conducta a lo expuesto a lo largo de este escrito.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Barbastro respondió a la Sugerencia formulada lo siguiente:

«Por la presente me dirijo para poner en su conocimiento en relación con el asunto referenciado que se han adoptado las medidas de seguridad instadas pericialmente y que se encuentra abierta la resolución vía convencional de este asunto.

Esperamos en fechas breves podamos concluir de forma satisfactoria para los intereses correspondientes el presente asunto.»

## 4.2. ORDENACION TERRITORIAL: VIVIENDA

### 4.2.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

	VIVIENDA				
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	29	32	115	50	226
Expedientes archivados	25	30	115	50	220
Expedientes en trámite	4	2	0	0	6

### SUGERENCIAS/RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	1
ACEPTADAS	1
RECHAZADAS	0
SIN RESPUESTA	0

### 4.2.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

No hay muchas quejas. Hay por contra muchas consultas que no dan lugar a apertura de expediente ya que se refieren a controversias entre particulares. Otras consultas se refieren a como solicitar ayudas para la compra de vivienda.

Las quejas más significativas han sido las que hacen mención a vicios o defectos en las viviendas de protección oficial en los que nunca, que sepamos a través de la tramitación de las quejas, se ha procedido a la ejecución subsidiaria a cargo del promotor. En este sentido se hizo una sugerencia a un Ayuntamiento, que actuó como promotor en viviendas de promoción pública, para que procediera a la ejecución de las obras de reparación repercutiéndola en los responsables de la construcción. Fue admitida la sugerencia sólo en parte.

Otro tema que ha planteado quejas, es el baremo de adjudicación de viviendas de promoción pública. Se han suscitado diversas cuestiones en relación con las ayudas públicas, subsidiación de intereses y subvenciones a fondo perdido para la compra de viviendas. Hay varios expedientes en tramitación.

La negativa del la Diputación General de Aragón a que los comuneros promotores de viviendas puedan acceder a subvenciones para viviendas de precio tasado, ha dado lugar a una recomendación en 1.999.

#### 4.2.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

##### 4.2.3.1. DEFICIENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL (EXPTE. DII-1360/1997-7)

Este expediente versa sobre la responsabilidad civil del Ayuntamiento de Biota por los defectos existentes en las viviendas de protección oficial y promoción pública en las que había intervenido en su construcción como promotor, y dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja que ha quedado registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se hace alusión a las filtraciones y humedades existentes en las viviendas de protección oficial y promoción pública de la calle Francisco de Goya de la localidad de Biota como consecuencia de las tormentas. Hecho comunicado por los propietarios del grupo de viviendas adosadas al Ayuntamiento de Biota. Presentando, posteriormente, con fecha 24 de noviembre de 1997, los citados propietarios un escrito al Ayuntamiento por el que solicitaban llevar a cabo la ejecución de las obras pertinentes con cargo a los fondos municipales sin menoscabo de las acciones que el propio Ayuntamiento pudiera ejercer hacia quienes considerara directamente responsables. Dicha solicitud fue desestimada por el Ayuntamiento al estimar que en su condición de promotor de las viviendas de la calle Goya, que obtuvieron la calificación definitiva de Protección Oficial en Julio de 1988, no se consideraba legalmente obligado a su ejecución, con cargo a los fondos municipales, de ningún tipo de obra en las mismas, sea para subsanar posibles vicios ocultos o para realizar modificaciones a la construcción original; y que, careciendo el Ayuntamiento de la condición de perjudicado, no se consideraba legitimado para interponer acciones contra los presuntos responsables de los posibles daños acaecidos en las viviendas.

Habiendo examinado el escrito de queja, se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse a la Corporación Municipal con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja, y en particular, sobre si el Ayuntamiento de Biota había iniciado o su disposición a iniciar las gestiones necesarias para encontrar una solución a las filtraciones y humedades existentes en las viviendas de protección oficial y promoción pública de la calle Goya junto a la dirección técnica de la obra y la constructora.

Con fecha 26 de diciembre de 1997 el Ayuntamiento de Biota remitió informe al requerimiento efectuado desde esta Institución cuyo tenor literal es el siguiente:

*“En el momento que este Ayuntamiento tuvo conocimiento de los daños producidos en las mencionadas viviendas, como consecuencia de una fuerte tormenta de agua, el Arquitecto Municipal, a petición de los vecinos, giró visita a las viviendas y emitió informe sobre los daños y posibles causas de los mismos, del que se entregó copia a los afectados.*

*En previsión de que los daños pudieran deberse a un vicio oculto en la construcción se realizaron gestiones para contactar con la empresa constructora y con la Dirección de Obra. En el primer caso fueron infructuosas pues, parece ser, la empresa ya no existe. En el segundo, el que fuera Arquitecto Director de Obra D. Javier Ruiz Tapiador, se personó en las viviendas dañadas, llevó a cabo una serie de pruebas y emitió informe, del cual se entregó copia a los afectados, bastante ambiguo en lo referente a las causas y más concreto en las soluciones propuestas.*

*En conversación posterior, mantenida en las Oficinas municipales, el Director de Obra manifestó de forma expresa que no estaba dispuesto a asumir ninguna responsabilidad por los mencionados daños a menos que un tribunal así lo decidiera.*

*Los vecinos afectados, primero verbalmente, y después en escrito de fecha 14/11/1997, solicitan al Ayuntamiento: “autorización para realizar las obras con cargo a los fondos municipales; sin menoscabo de las acciones que el mismo pudiera ejercer hacia aquellos que considere directamente responsables.” Adjuntaban al escrito un presupuesto, por importe de 2.405.793 pesetas para “anular canales interiores y colocarlas exteriores” y un Acta notarial en la que se recogen los daños causados en las viviendas.*

*El Ayuntamiento de Biota, en Sesión de fecha 27/11/1997, y por acuerdo unánime del Pleno acordó:*

*“Desestimar la solicitud presentada, en todos sus extremos, en base a los siguientes motivos:*

*1. El Ayuntamiento, en su condición de promotor de las Viviendas de Calle Goya, que obtuvieron la calificación definitiva de Protección Oficial en Julio 1988, no se considera legalmente obligado a la ejecución con cargo a fondos municipales de ningún tipo de obra en las mismas, sea para subsanar posibles vicios ocultos o para realizar modificaciones a la construcción original.*

*2. Cualquier tipo de obra que pretenda realizarse, una vez que esté claramente definida, se hallará sujeta a la correspondiente tramitación de Licencia Urbanística.*

*3. El Ayuntamiento, careciendo de la condición de perjudicado, no se considera legitimado para interponer acciones contra los presuntos responsables de los daños acaecidos en las viviendas”.*

*Obviando los problemas de técnica y de legalidad presupuestaria que al Ayuntamiento se le pueden plantear para autorizar la disposición de fondos municipales, con el fin de que los particulares realicen obras decididas y ejecutadas por ellos mismos.*

*Entrando en el fondo de la cuestión, los argumentos del Ayuntamiento de Biota para adoptar tal resolución se basan en lo siguiente:*

*El Decreto 2960/1976, de 12 de Noviembre, Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, en su artículo 27; y el Decreto 2114/1968, de 24 de Julio, Reglamento para la aplicación de ese texto, en su artículo 111 establecen:*

*“Si en el transcurso de cinco años, desde la calificación definitiva, se manifestasen vicios o defectos de la construcción que hiciesen necesarias obras de reparación podrá imponerse su ejecución al promotor o realizarlas a costa de éste”.*

*Quedan a salvo, evidentemente, las acciones que puedan ejercitar los propietarios de las viviendas al amparo de los artículos 1484 y ss., 1591 y 1909 del Código Civil.*

*Sensu contrario, transcurridos más de cinco años de la calificación definitiva, que se produjo en 1988, el Ayuntamiento, como promotor, no está obligado jurídicamente a la ejecución,*

con cargo a fondos municipales, de las mencionadas obras (sin perjuicio de las acciones que posteriormente pudiera emprender contra los responsables de las mismas). No hay que perder de vista que la petición de los vecinos se ha planteado en este sentido y no en otro: "Que el Ayuntamiento asuma el coste de las obras con sus propios fondos, sin menoscabo de las acciones que el mismo pueda ejercer hacia aquellos que considere directamente responsables".

Tanto el artículo 1591 C. Civil, refiriéndose a la responsabilidad por vicios ocultos en las obras, como el 1909 C. Civil, sobre las obligaciones que nacen de culpa o negligencia, se refieren la responsabilidad de contratistas y Directores de Obra.

Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en ocasiones extiende esta responsabilidad al promotor. Pero ello no puede suponer, en modo alguno, que el Ayuntamiento haya de asumir íntegramente con sus propios fondos una responsabilidad que, en el peor de los casos y si así lo decide un Tribunal, será una responsabilidad compartida.

Ante las circunstancias que rodean el hecho:

Teniendo en cuenta que la constructora no ha podido ser localizada hasta la fecha y que el Director de Obra manifiesta su intención de no asumir ninguna responsabilidad, salvo que un tribunal así lo decida.

Habida cuenta igualmente que, dado el tiempo transcurrido desde la calificación definitiva, el Ayuntamiento, en su calidad de promotor, no tiene obligación legal de acometer las obras a su costa (sin perjuicio de exigir posteriores responsabilidades). Y que si lo hiciera estaría asumiendo costes y responsabilidades que no le corresponden, cuando menos en la proporción demandada.

El Ayuntamiento ha entendido que son los propietarios, como "perjudicados", según el Código Civil, los que deben iniciar las acciones pertinentes, contra aquellos a quienes consideren responsables, para exigir la reparación de los daños en sus viviendas."

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— El promotor de la obra es la persona física o jurídica, pública o privada, que asume la iniciativa y realiza la coordinación del proceso edificatorio.

Su intervención puede dar lugar a la responsabilidad decenal regulada en el artículo 1.591 del Código civil en los supuestos de ruina, tanto material como funcional, al equipararse su responsabilidad a la del contratista. Todo ello con independencia del derecho de repetición que pudiera corresponderle contra el contratista o los técnicos.

La responsabilidad por deficiencias en la construcción está regulada en el artículo 1.591 del Código civil, a cuyo tenor:

"El contratista de un edificio que se arruina por vicios de la construcción, responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviere lugar dentro de diez años, contados desde que concluyó la construcción; igual responsabilidad, y por el mismo tiempo, tendrá el arquitecto que la dirige, si se debe la ruina a vicio del suelo o la dirección".

Tanto en las viviendas de promoción libre como en las de protección oficial son responsables de su correcta construcción: la empresa constructora, el arquitecto, ya sea proyectista o director de la obra, el aparejador; y también, en aplicación de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el promotor de la obra, pues realiza la actividad de venta a terceros en su propio provecho y beneficio, los terceros adquirentes han confiado en el prestigio comercial de la promotora, es quien elige y contrata a los técnicos y a la constructora, y además porque adoptar

el criterio de la no responsabilidad supondría limitar o desamparar a los futuros compradores de pisos, frente a la mayor o menor solvencia del resto de los intervinientes en la construcción. También cabe que sean personas potencialmente responsables otros técnicos que hayan intervenido activamente en la construcción como los ingenieros industriales.

Establece el artículo 1591 antes citado que son responsables los partícipes en la construcción de un edificio que se arruina. Por ruina, hay que entender tanto la destrucción total o parcial de un edificio así como los vicios y deficiencias que comprometan la conservación del mismo o que lo hagan impropio para su destino, aunque no exista riesgo para la estabilidad y solidez del edificio.

La jurisprudencia interpreta el concepto de ruina no en un sentido riguroso y estricto, no es necesario que las deficiencias de la construcción acarreen a la larga la ruina del edificio, basta con que los defectos de la construcción excedan de las meras imperfecciones corrientes, siendo por ello, una violación del contrato celebrado entre el comprador y el vendedor.

El plazo para ejercitar la acción de responsabilidad del art. 1591.1.º Cc., en aplicación del artículo 1964 Cc., es de 15 años a contar desde que se produjo la "ruina" del edificio, que ha de tener lugar dentro del plazo de garantía de diez años desde que se terminó el edificio. Y así tiene declarado en reiterada y constante jurisprudencia el Tribunal Supremo que dicho plazo es de garantía y opera de forma que el vicio ruinoso o la ruina progresiva ha de detectarse o exteriorizarse dentro del ámbito temporal de diez años, a contar desde la finalización de la obra, lo que exige la correspondiente prueba, produciendo el nacimiento de la acción cuyo ejercicio si está sometido al plazo prescriptivo de quince años que fija el artículo 1964 del Código civil.

La responsabilidad de los intervinientes regulada en el art. 1591 Cc. es individual, pero, en la práctica, al no poder precisarse normalmente si los defectos o deficiencias del edificio son como consecuencia del proyecto del arquitecto, de la dirección de obra, de los materiales empleados en la construcción, o de la ejecución de la obra por la empresa constructora, y si tampoco puede determinarse la proporción en que cada uno de estos factores ha influido en la ruina ocasionada al edificio, entonces, se presume la responsabilidad solidaria.

Segunda.— Establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1984 que:

"Que al igual que el caso resuelto por la sentencia de esta Sala de 11 de octubre de 1974, el tema básico que el primero y único motivo del recurso planteado, es el de determinar, si al promotor de un edificio, construido sobre terreno de su propiedad, para ser enajenado por pisos y locales en régimen de propiedad horizontal, le es atribuible la responsabilidad, por defectos en lo construido, que el art. 1591 del Cc. establece para el contratista, apareciendo clara al respecto la doctrina que sanciona dicha Sentencia en el sentido de que, si bien es cierto, que el término promotor, no fue utilizado por el Código civil por ser desconocido en aquella fecha, el carácter de constructor, con la amplitud y facultades del denominado actualmente promotor, que reúne en una misma persona, generalmente, las cualidades de propietario del terreno, constructor y propietario de la edificación llevada a cabo sobre aquél, así como las de enajenante o vendedor de los diversos locales o pisos en régimen de propiedad horizontal y beneficiario del complejo negocio jurídico, a lo que no obsta que en la realización o ejecución del proyecto utilice personal más o menos especializado, al que ha de contratar para llevar a cabo la ejecución material de los distintos elementos que integran la construcción de un

edificio, cual realiza también el simple contratista, hace que la responsabilidad a que se refiere el art. 1591 recaiga sobre el promotor o constructor del edificio en su totalidad, a lo que no es obstáculo su cualidad de propietario que no le puede exculpar o liberar de la responsabilidad que establece el art. 1591 del Cc. para el constructor o ejecutor de la obra en la totalidad de su proyección, la que como queda dicho realiza en su beneficio, encaminada al tráfico de la venta a terceros, frente a los que es responsable con arreglo al expresado precepto del Código civil, al representar otro criterio el desamparo de los compradores de pisos adquiridos a través de una modalidad de la construcción, a medio de la cual se lleva a cabo hoy día la mayoría de las adquisiciones de pisos de nueva planta...

Que la figura del "promotor" fue asumida en el caso de la presente litis por la entidad demandada, aquí recurrente "Inmobiliario C.G.S., S.A., llevando a efecto la construcción del edificio sobre solar de su propiedad y enajenándolo por pisos en régimen de propiedad horizontal, lo que hace que, aunque fuera la sociedad "Construcciones C.G.S., S.A.", según es tesis de la parte recurrente, la que materialmente y por encargo de la "Inmobiliaria" dicha ejecutara el oportuno proyecto, ello no exonera a aquella sociedad de la responsabilidad que el art. 1591 del Cc. atribuye al contratista, pues esta expresión hay que entender comprende, dado lo ya significado, al "Promotor-Constructor", ostentando tal cualidad el que por su cuenta y en su beneficio encarga la realización de la obra a un tercero, todo lo que determina la procedente repulsa del primer y único motivo del recurso..."

Igualmente, la Sentencia de 13 de junio de 1984 del Tribunal Supremo señala:

"de que a la figura del Promotor-Constructor, desconocida a la fecha de la publicación de nuestro Código Civil, era aplicable la normativa que respecto a la responsabilidad del contratista por defectos en la construcción concreta el referido precepto de nuestro ordenamiento legal civil sustantivo, doctrina legal que, habida cuenta de que las normas habrán de interpretarse, según dispone el núm. 1 del art. 3.º de nuestro Cc. atendiendo a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, así como a su espíritu y finalidad, amen de la procedencia de la aplicación analógica cuando el precepto no contempla un supuesto específico, aunque regule otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón —art. 4.º núm. 1 del propio cuerpo legal— hace que, como también hubo de sentar la S. de esta Sala de 1 de marzo de 1984, la asunción de la figura del "promotor", llevando a efecto la construcción de un edificio sobre solar de su propiedad, y enajenándolo en régimen de propiedad horizontal, no determina, aunque fuera otra sociedad o sociedades las que materialmente y por encargo de la promotora ejecutaran el oportuno proyecto, la exoneración de esta última de la responsabilidad que el art. 1591 del Cc. atribuye al contratista, pues esta expresión hay que entender comprende al "Promotor-Constructor", y que ostenta tal cualidad el que por su cuenta y en su beneficio encarga la realización de la obra a un tercero."

Y según la Sentencia de 28 de enero de 1994:

"Los criterios determinantes de la inclusión del promotor en el círculo de las personas a que se extiende la responsabilidad del art. 1591 fueron, según reiterada y pacífica doctrina de esta Sala, los siguientes: a) que la obra se realiza en su beneficio; b) que se encamina al tráfico de la venta a terceros; c) que los terceros adquirentes han confiado en su prestigio comercial; d) que fue el promotor quien eligió y contrató al contratista y a los técnicos; y, e) que adoptar criterio contrario supondría limitar o desamparar a los futuros compradores de pisos, frente a la

mayor o menor solvencia del resto de los intervinientes en la construcción, criterio que aparece en numerosas sentencias...; incluso ha dicho esta Sala en Sentencia de 3 de julio 1987 que la responsabilidad del promotor "viene derivada de los contratos de compraventa por los que transmitió las viviendas y locales radicantes en el edificio, por lo que, al margen de la responsabilidad decenal que el art. 1591 del Código civil sanciona, corresponde a la demandada aquella otra que por el incumplimiento de sus obligaciones como vendedora le corresponden"

Por tanto, de las consideraciones jurídicas contenidas en los Fundamentos de Derecho de las Sentencias del Tribunal Supremo antes transcritas, se desprende que el promotor inmobiliario —sin distinguir entre el promotor que organiza todo el proceso urbanizador, edificatorio y comercial del que aparece como adquirente del edificio terminado para su comercialización posterior— es responsable junto con el resto de los intervinientes en el proceso edificatorio, "y no en ocasiones se extiende esta responsabilidad al promotor", como se manifiesta en el informe remitido por la Corporación municipal, sino que, antes al contrario, a partir de la doctrina jurisprudencial establecida ya en el año 1974 (STS 11-X-74, 17-X-74 y 28-X-74, especialmente las dos primeras que crearon jurisprudencia en menos de una semana), el promotor de la obra se incluye plenamente en el art. 1591 del Código civil como un responsable más.

"Demostrado el hecho de la ruina —dice Salvador Coderch, Comentarios al Código civil, editados por el Ministerio de Justicia—, no corresponde al actor probar cuál haya sido su causa que, como en los casos de responsabilidad extracontractual, podrá dirigirse contra cualquiera de los partícipes en el proceso de promoción y edificación, o contra todos ellos.... Si sólo uno de los partícipes es responsable de la ruina, responderá él exclusivamente; si lo son varios o todos, responderán mancomunadamente en función del grado probado de contribución al daño; y si no consiguen probar su grado de participación responderán solidariamente frente al actor y no podrán oponerle la excepción de litisconsorcio pasivo necesario cuando sólo alguno de ellos resultare demandado pues se aplica el art. 1144 del Cc."

Y, por tanto, el promotor puede ser demandado, únicamente o junto con el resto de los intervinientes de la obra, y serle exigida total o parcialmente la reparación de las deficiencias que presente el edificio, según cada caso concreto. Pues el artículo 1591 Cc. parte del principio de que la responsabilidad conferida en la acción decenal ejercitada es exigible con caracteres de solidaridad cuando resulte imposible individualizar la correspondiente a cada uno de los autores de los defectos constructivos. En estos supuestos de responsabilidad solidaria, a tenor de la norma contenida en el artículo 1144 del Código civil el perjudicado está facultado para accionar contra cualquiera de los obligados o contra todos simultáneamente, y en el primer supuesto, de acuerdo con el artículo 1145, el obligado al pago tiene un derecho de repetición contra los restantes no traídos al juicio, en la parte correspondiente (STS. 19-VI-1990).

Por ello, la afirmación contenida en la información remitida a esta Institución de que la responsabilidad del promotor "no puede suponer, en modo alguno, que el Ayuntamiento haya de asumir íntegramente con sus propios fondos una responsabilidad que, en el peor de los casos y si así lo decide un Tribunal, será una responsabilidad compartida", no es del todo correcta, ya que, si el promotor de la obra es condenado por los tribunales ordinarios de justicia solidariamente junto a otros partícipes, y si los otros codemandados resultan insolventes, y en la queja planteada, la constructora se encuentra, según afirman los propietarios de las viviendas y el propio Ayuntamiento

to, en dicha circunstancia, la responsabilidad le sería exigida íntegramente por la parte actora, en el supuesto de que fueran demandados únicamente la promotora y la constructora, lo cual parece, en principio, posible en aplicación de la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo que considera que en los casos de existencia de vínculo de solidaridad, resulta inaplicable la situación litisconsorcial pasiva necesaria.

En este sentido la Sentencia del T.S. de 26 junio 1995, establece, en un supuesto de responsabilidad por vicios o defectos del proyecto, que:

*“por el cauce procesal del antiguo número 5.º del artículo 1692, al igual que los siguientes, se acusa en el segundo motivo del recurso infracción del artículo 1591 del Código civil argumentando que “es errónea la sentencia, cuando dice que se trata de un defecto de ejecución, y que hay responsabilidad solidaria” así como que “al ser defecto de proyecto o diseño, solamente es responsable el arquitecto e ingeniero proyectista” y no la hoy recurrente.*

*Tampoco debe prosperar este motivo ya que es doctrina jurisprudencial (Sentencias de 6 y 10 octubre 1992, 29 septiembre 1993 y 2 febrero y 25 octubre 1994) la expresiva de que no obsta a la responsabilidad del promotor que también pudiera ser imputada a los técnicos intervinientes en la obra, pues la responsabilidad de que se trata nace del incumplimiento contractual al no reunir las viviendas las condiciones de aptitud para su finalidad y la solidaridad en estos casos ha sido reiteradamente declarada por la jurisprudencia, sin perjuicio de que el promotor podrá repetir, en su caso, contra los demás eventuales responsables. En consecuencia, ha de concluirse que, al “ser el defecto principal de la instalación, causante del mal funcionamiento de la calefacción, esto es la ausencia de un adecuado aislamiento, sobre lo que habrá de versar principalmente la ejecución de las obras de reparación a que se condena”, según declara la Sala de instancia, no ofrece duda en este caso, tanto si se considera “defecto de ejecución” como de “proyecto o diseño”, la responsabilidad solidaria de la promotora.”*

Tercera.— El Ayuntamiento de Biota considera que al carecer inicialmente de la condición de perjudicado, no se considera legitimado para interponer acciones contra los presuntos responsables de los posibles daños acaecidos en las viviendas (Motivo tercero alegado para desestimar la petición de los propietarios de las viviendas afectadas en el Pleno de fecha 27 de noviembre de 1997); asimismo el Ayuntamiento ha entendido que son los propietarios, como “perjudicados”, según el Código civil, los que deben iniciar las acciones pertinentes, contra aquellos a quienes consideren responsables, para exigir la reparación de los daños en sus viviendas.

Cuando según la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1988 la promotora de las obras si que está legitimada activamente. Dicha sentencia establece:

*“se denuncia por el recurrente (la constructora) la infracción del artículo 1.212 del Código civil y, en consecuencia, la falta de legitimación del ahora recurrido y en su día actor, la empresa inmobiliaria para postular las obras de reparación del inmueble que la empresa recurrente construyó para aquella por entender que, al haberse vendido locales y viviendas, son los adquirentes de éstas los únicos legitimados para postular la reclamación de que se trata.*

*Pero tal tesis resulta absolutamente improporcionable y carente de todo fundamento si se tiene en cuenta el artículo 1.257, consagrador del principio general de que los contratos sólo producen efecto entre las partes que los otorgaron y sus herederos, de tal modo que los compradores de las viviendas y lo-*

*cales basan su título en un contrato de compraventa que las liga con la inmobiliaria, al paso que ésta viene ligada por un contrato de obra o de arrendamiento de obra o empresa con la actual recurrente, al postular su condena de reparación del inmueble construido, contratos de tan distinta y dispar naturaleza que no permiten la subrogación en los términos pretendidos y donde los adquirentes conservan su carácter de terceros con respecto a la entidad recurrente”.*

Y, según la STS de 9 de junio de 1989:

*“Para decidir el presente recurso conviene precisar y tener en cuenta como antecedentes: a) los demandados son la empresa constructora de las obras litigiosas, el arquitecto y aparejador de las mismas, b) todos ellos han reconocido los vicios o defectos constructivos que son pues hechos no discutidos en el recurso, c) el Juzgador de Primera Instancia apreció la excepción de falta de legitimación activa de la actora por no concurrir en ella la cualidad de propietaria de los inmuebles, ya divididos en régimen de propiedad horizontal, vendidos por pisos y constituidas las correspondientes comunidades de propietarios, d) la Audiencia revocó la sentencia por estimar que la venta de edificios no liberó a los constructores y técnicos de los deberes contractualmente adquiridos frente a la promotora, ni ésta pierde la legitimación para exigirlos.*

*Contra dicha sentencia, los tres condenados solidariamente interponen sendos recursos de casación cuyos contenidos se concretan en síntesis del siguiente modo: Para el condenado don E.A.P.G., la sentencia al conceder legitimación a la promotora, aplica indebidamente el artículo 159 del Cc., lo que denuncia por la vía del n.º 5 del artículo 1692 de la L.E.C., e inaplica el art. 1909 del Cc., lo que por el mismo cauce pone de manifiesto en un segundo motivo. El arquitecto señor P-A— tilda a la sentencia del mismo defecto bien que la cita de los artículos infringidos, el 1909 y 1591 la unifica en un sólo motivo por el mismo cauce del art. 1692. Por último la constructora, añade además un motivo (el segundo) que funda en la infracción de la doctrina del litisconsorcio y un tercero en el que alega que la constructora y la promotora dieron por finiquitadas sus respectivas relaciones por lo que no puede ser condenada sin infringir el artículo 1156 del Cc. Conviene en consecuencia dar tratamiento unitario a los motivos cuyo fondo es coincidente.*

*Las sentencia impugnada de la Audiencia Territorial, pone de manifiesto las dudas existentes acerca de la legitimación activa para ejercitar las acciones derivadas del art. 1591 del Cc., pero ha de precisarse que tales dudas se han planteado siempre más al ampliar que al restringir el círculo de los legitimados activos, del propio modo que las dudas de legitimación pasiva se han suscitado más al restringir que al ampliar el círculo de los posibles demandados. esto sentado, se comprueba que la Jurisprudencia fue reconociendo que frente a los constructores y técnicos, además que las personas que con ellos contrataron, están legitimados por subrogación los sucesivos compradores de los pisos quienes al adquirirlos adquirieron también la cobertura que el art. 591 proporcionó al originario dueño de las obras —S.T.S. 28-XI-1967; 22-I-1973; 20-VI-1985—. Los sucesivos adquirentes pues, pueden ejercitar acciones derivadas de un contrato en el que no fueron parte. La misma Jurisprudencia ha extendido la protección creando el vínculo solidario entre todos los intervinientes frente a los perjudicados, en cuanto se acredite que por acción u omisión contribuyeron al nacimiento de los daños y no pueda concretarse la cuota de contribución singular al resultado dañoso —S.T.S. 5-V-1961; 18-XI-1975—. También la Jurisprudencia ha extendido generosamente el concepto de ruina por la insu-*

*ficiente protección prestada por las leyes reguladoras de los vicios ocultos —S.T.S. 20-XI-1959, 1 y 28-XI-1970—. Para ello se ha acudido a los conceptos de prestación inadecuada absolutamente inservible o impropia en atención al fin económico perseguido por el contrato.*

*En definitiva toda la evolución jurisprudencial propende a fortalecer la tutela efectiva de la parte más débil, los propietarios compradores de viviendas frente a quienes no se permite invocar que no contrataron con los constructores, que no pusieron reparos al recibir el objeto o que han transcurrido los plazos legales para el saneamiento por vicios ocultos. Pero de toda la línea jurisprudencial no se deriva la consecuencia de que el círculo de los legitimados activamente se reduzca a los propietarios ni que éstos se vean necesariamente obligados a litigar contra todo el círculo de posibles obligados solidarios. Su legitimación adquirida por subrogación, junto con el piso, no borra la legitimación de los promotores que contrataron con los constructores y técnicos y conservan acción para exigir el correcto cumplimiento del contrato con base en el vínculo nacido precisamente del mismo. Que los promotores no asuman frente a los propietarios de los pisos el ejercicio de las acciones para reparar lo mal hecho puede generar que sean ellos mismos demandados y condenados con el constructor y los técnicos, pero no se impone que deban siempre figurar en los litigios como demandados; cuando como en este caso actúan en defensa del interés propio de que la prestación sea correctamente cumplida, aunque ello redunde en beneficio de los propietarios que también tienen acción en juicio.*

*La postura activa de los promotores no permite pensar en la posible mala fe de quien se adelanta para no ser demandado junto con los constructores y técnicos, porque tal posible condena solidaria, dado el carácter impropio de ésta que permite pleitos posteriores, no conlleva la necesaria división mancomunada simple de la prestación, ni impide que en el proceso los demandados ejerciten por vía de reconvenición lo que a su derecho convenga, si piensan en la contribución a los daños por parte de la promotora. Si ésta fue también causante de los daños así han podido demandarlo y si no lo fue, tiene, la promotora, interés en que así se reconozca, interés en que se condene a los culpables, interés en que se cumpla el contrato de obras e interés, en fin, en no llegar a ser demandada por los propietarios, aunque sólo sea por conservar su prestigio de promotora. Razones más que suficientes para desestimar los cinco motivos contenidos en los tres escritos y que a la legitimación activa se refieren. No se favorece la línea de protección jurisprudencial de los propietarios singulares, de siempre mantenida por el Tribunal Supremo, obligándoles a seguir un nuevo litigio en los términos pretendidos por los recurrentes”.*

*El motivo 2º de los articulados por la constructora, en el que por la vía del n.º 5 del art. 1692, se acusa a la sentencia de infringir la jurisprudencia sobre el litisconsorcio pasivo necesario decae porque la emanada en relación con el art. 1591, que impone la solidaridad de los demandados cuando no puede distribuirse en cuotas concretas su participación en la causa de los daños, cuida muy bien de declarar que dicha solidaridad ni entraña litisconsorcio pasivo necesario ni restringe las acciones de repetición posteriores en que las partes, con distinta postura procesal, pueden de nuevo plantear litigio en torno a delimitar sus respectivas responsabilidades derivadas del art. 1591 del Código civil”.*

En consecuencia, de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo el promotor de la obra está legitimado, en el supuesto que nos ocupa, el Ayuntamiento de Biota, tanto de

forma activa, para reclamar la reparación de los vicios o defectos que presente la construcción contra los técnicos y constructores con quienes contrató la edificación, como pasiva.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente SUGERENCIA:

Que atendiendo a lo expresado a lo largo de este escrito el Ayuntamiento de Biota atienda y actúe en consecuencia con sus obligaciones de toda índole, iniciando para ello las oportunas gestiones en orden a buscar una solución, judicial o amistosa entre todas las partes afectadas, a los problemas de filtraciones y humedades detectadas en las viviendas de constante referencia, siempre y cuando dichas deficiencias no sean responsabilidad de la Comunidad de Propietarios de las viviendas.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Biota contestó aceptando la Sugerencia en los siguientes términos:

«... en lo referente al inicio o reanudación de gestiones extrajudiciales con las partes afectadas en orden a buscar una solución a los problemas de filtraciones y humedades detectadas en las viviendas de referencia.»

Y rechazándola en cuanto a:

«... inicio de acciones judiciales como parte demandante única contra contratista y Dirección de Obra, en virtud de la legitimación activa que este Ayuntamiento pudiera tener en su calidad de promotor, lo que no impide que otras partes afectadas, claramente legitimadas, puedan plantear esta clase de acciones si lo consideran conveniente.»

## 5. ORDENACION TERRITORIAL: MEDIO AMBIENTE, CONSERVACION DE LA NATURALEZA, FLORA Y FAUNA

### 5.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS

MEDIO AMBIENTE					
	1998	1997	1996	1995	TOTAL
Expedientes incoados	63	68	78	42	251
Expedientes archivados	32	68	78	42	220
Expedientes en trámite	31	0	0	0	31

### SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

FORMULADAS	22
ACEPTADAS	13
RECHAZADAS	2
SIN RESPUESTA	7

### 5.2. PLANTEAMIENTO GENERAL

Se han recibido 63 quejas referidas a materias medioambientales, a las que sumar otro expediente abierto de oficio. De los 64 expedientes se han archivado 33, uno se remitió al Defensor del Pueblo y dos se rechazaron por encontrarse en vía judicial.

Existen tres expedientes pendientes de respuesta, en dos se ha formulado sugerencia y en el otro recomendaciones y sugerencias. La relación de estos 39 expedientes es:

CUADRO

Se ha tramitado también una queja relativa a la Orden de Vedas de 3 de julio de 1998 que por su contenido jurídico se recoge en el apartado de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, pero de la que cabe hacer mención aquí por sus indudables repercusiones ambientales.

En cuanto a la duración media de los expedientes tramitados ha sido de 99 días, con un máximo de 234 y un mínimo de 13. Estas cifras están por encima de la media del conjunto de los que se tramitan en la Institución, debido a que la complejidad y dispersión de competencias en la materia a menudo obligan a tratar con más de una Administración para la resolución de la queja. Además con frecuencia es necesario reiterar las peticiones de información a las Administraciones implicadas y/o solicitarles que la amplíen.

Durante la tramitación de las quejas se han efectuado las siguientes visitas:

N.º Expte.	Fecha	Lugar
DII-319/1998-9	2/07/98	Puibolea
DII-531/1998-JI	15/07/98	Coscojuela de Sobrarbe
DII-448/1998-JL	4/08/98	Pastriz
DII-467/1998-JI	4/08/98	Zaragoza (mercado Ciudad-Jardín)
DII-627/1998-JI	4/08/98	Pinseque
DII-529/1998-JI	5/08/98	Godos
DII-531/1998-JI	29/09/98	Coscojuela de Sobrarbe
	21/10/98	Albarracín
DII-570/1998-JI	27/10/98	Riglos
DII-957/1998-JI	10/11/98	El Burgo de Ebro
DII-521/1998-JI	10/12/98	Illueca

Al margen de las quejas finalizadas, de entre las que se están tramitando cabe señalar como más relevantes:

— Expte. DII-305/1998-7: parques eólicos en la Plana de Zaragoza. La queja plantea los problemas ambientales del conjunto de solicitudes y autorizaciones de parques eólicos en dicha plana, poniendo de manifiesto su valor natural y la necesidad de conservarla. Se ha solicitado información al Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, quien ha respondido que la tramitación de las solicitudes se ha hecho de acuerdo con el Decreto 279/1995, que regula este procedimiento y que incluye mecanismos de información pública y consulta a otros Departamentos de la DGA, en concreto al de Agricultura y Medio Ambiente, cuyas observaciones ambientales se incorporan al trámite. La Institución está analizando este Decreto en conexión con la legislación de evaluación de impacto ambiental.

— Expte. DII-616/1998-JI: falta de defensa de las vías pecuarias. Se manifiestan dos problemas concretos en sendas vías pecuarias: la cañada real de Valencia, en el tramo afectado por el proyecto del eje norte-sur, y la cabañera Zaragoza-Fanlo. También se hace un planteamiento global de la problemática que afecta a las vías pecuarias, reclamando un esfuerzo en la aplicación de la normativa vigente. Se ha solicitado información al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.

— Expte. DII-724/1998-JI: ampliación de las pistas de esquí de Javalambre. La queja denuncia las consecuencias medioambientales que puede tener a su juicio para la Sierra de Javalambre la ampliación de las pistas de esquí. Se ha solicitado información a los Departamentos de Ordenación del Territorial, Obras Públicas y Transportes y Agricultura y Medio Ambiente.

— Expte. DII-931/1998-JI: desdoblamiento de la N-232 en la Reserva Natural de los Galachos. Esta queja reúne las presentadas por varias organizaciones y particulares en relación con la afección que supone para la Reserva Natural el proyec-

to de desdoblamiento de la citada carretera. Se ha solicitado información a la Delegación del Gobierno en Aragón y a la Diputación General de Aragón para conocer qué alternativas y/o modificaciones de proyecto se han contemplado en orden a evitar o minimizar los efectos del proyecto, en especial se pregunta sobre la supresión de la mediana, el traslado de la vía pecuaria y la forma de construcción del talud, acciones que permitirían la construcción sin apenas afección.

— Expte. DII-973/1998-JI: embalse de Santa Liestra. La queja manifiesta los problemas ambientales y sobre todo los riesgos para la seguridad de las personas que puede tener el proyecto. Se ha pedido información al Fiscal General del Estado para conocer si existe algún procedimiento judicial abierto sobre el tema, ya que la ley del Justicia le impediría actuar en ese caso.

— Expte. DII-641/1998-JI: expediente abierto de oficio sobre la situación en que se encuentra la planificación forestal en Aragón. Se juzgó conveniente iniciarlo dada la importancia del tema y ha dado origen a un conjunto de recomendaciones que ya han sido remitidas al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, estando a la espera de su respuesta.

En resumen:

— Han tenido entrada 63 quejas, (36 desde junio) lo que da una media de 5 al mes, y se han cerrado 34, todas, salvo una sugerencia no aceptada, con un resultado positivo tras la intervención de la Institución consiguiendo que el problema se encuentre en vías de solución o formulando una sugerencia que resulta aceptada, o sin hallar irregularidades en la actuación de las Administraciones.

— Las Administraciones en mayor medida implicadas son el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Zaragoza.

— El mayor número (33) corresponde como en años anteriores a la vulneración del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (ruidos, vibraciones, olores, polvo, falta de salubridad), y en particular las molestias ocasionadas por los ruidos y vibraciones, la causa del mayor número de quejas. En la mayoría de los casos los ciudadanos se quejan de la actuación de un particular e indirectamente de la Administración por no controlarlo, por lo que habrá que concluir que la actuación de las Administraciones competentes (fundamentalmente de los Ayuntamientos) no es satisfactoria en este campo, no se produce con el celo necesario para garantizar el derecho a la tranquilidad, al descanso y a un medio ambiente adecuado.

— Siguen originándose quejas por actividades ganaderas que se desarrollan en cascos urbanos, en ocasiones en malas condiciones higiénico-sanitarias, y han sido también varias las derivadas del funcionamiento del sistema de recogida de basuras, sobre todo en pequeños pueblos que carecían de este servicio y cuya puesta en marcha ha ocasionado conflictos.

### 5.3. RELACION DE EXPEDIENTES MAS SIGNIFICATIVOS

#### 5.3.1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS (EXPTE. DII-515/1998-IR)

Este expediente versa sobre una queja relativa al desarrollo de una actividad clasificada sin estar en posesión de la pertinente licencia de apertura o funcionamiento, y dio lugar a una *Sugerencia* del siguiente tenor literal:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se aludía a que el 15 de enero del año en curso, el Ayuntamiento de la Puebla de Alfindén había concedido licencia de obras al Sr. L., representante de la entidad Mercantil P. M., para

la construcción de una nave industrial en la C/ L. del Polígono Malpica-Alfindén.

Asimismo, se nos indicaba que una vez examinado el expediente, y a la vista de los informes obrantes en el mismo, especialmente el de la Secretaria del Ayuntamiento que advertía de la concesión de licencia de obras sin la previa de actividad, interpuso contra ese acto administrativo acción pública, sin que hasta la fecha actual hubiese tenido noticias al respecto.

Habiéndose examinado el dicho escrito de queja, se acordó admitir el mismo a mediación y dirigirse a esa corporación municipal con la finalidad de recabar la información precisa sobre los extremos planteados.

En cumplida contestación a nuestra solicitud, con fecha 27 de julio del presente año el Ayuntamiento de esa localidad nos dio traslado de un informe del siguiente tenor literal:

*“1.º Por D. ..., en representación de P. M. Z. se presentó en el Registro General de este Ayuntamiento instancia por la que se solicitaba licencia para la construcción de una nave industrial con edificio anejo, en la C/ L. del Polígono Industrial Malpica-Alfindén, según proyecto técnico redactado por el Ingeniero Industrial D. ...*

*El expediente fue informado por el Técnico Municipal favorablemente y por el Secretario, en cuyo informe se hacía constar que al tratarse de una licencia de obras para la construcción de una nave industrial, debería tramitarse con antelación licencia de instalación de conformidad con el art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al objeto de evitar posibles responsabilidades patrimoniales de la Corporación en el supuesto de denegación de licencia de instalación.*

*El Pleno del Ayuntamiento en sesión plenaria celebrada el día 15 de enero de 1998 concedió la licencia de obras solicitada por D. R. L., en representación de P. M.*

*2.º Por D. ... y D. ... se presentaron escritos, que tuvieron entrada en este Registro Municipal con fecha 14 de junio, por los que ejercían la acción pública urbanística y solicitaban la suspensión inmediata de las obras que está realizando la empresa P. M. Z., la revisión administrativa del acto de concesión de la licencia por ser contraria a derecho y constituir una presunta infracción urbanística grave y que se requiera al Sr. ... para que presente licencia de instalación.*

*Posteriormente, D. ... mediante escrito de fecha 18 de mayo ejerce su desistimiento a la acción pública urbanística formulada ante este Ayuntamiento.*

*El Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 2 de julio desestimó la petición formulada por D. ... en el ejercicio de la acción pública urbanística, por considerar que el acuerdo adoptado en sesión plenaria celebrada el día 15 de enero es acorde con el ordenamiento urbanístico. El citado acuerdo le fue notificado íntegramente a D. ... con fecha 8 de julio.*

*3.º Con fecha 10 de junio por el Jefe del servicio Técnico de Inspección y Disciplina Urbanística de la Diputación General de Aragón se solicitó información sobre la denuncia presentada por D. F. R. en relación con una presunta infracción urbanística por la construcción de una nave industrial por D. ..., en representación de P. M. Z.*

*Con fecha 30 de junio se cumplimentó la solicitud de información remitida por la Diputación General de Aragón.*

*4.º D. ..., en representación de P. M. Z., con fecha 2 de julio ha solicitado licencia de instalación para ejercer la actividad de mecanización de piezas metálicas, que ha sido informada favorablemente por el Técnico...”*

Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de información que le hizo, se constató que

sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, y en concreto, se le solicitó que nos indicara si la actividad que nos ocupa es de las clasificadas como insalubres, nocivas, molestas o peligrosas, así como si en la nave industrial se está ejerciendo actualmente actividad alguna.

Por ello, con fecha 27 de agosto el Ayuntamiento de la Puebla de Alfindén ha remitido un nuevo informe en el que se hace constar lo siguiente:

*“El expediente de licencia de instalación solicitada por D. ..., en representación de P. M. Z., para ejercer la actividad de mecanización de piezas metálicas, en el Polígono Industrial Malpica Alfindén C/L., se encuentra en la actualidad pendiente de informe de la Corporación Municipal, en el informe emitido por el Técnico se califica la actividad de molesta por ruidos y vibraciones y de nociva por residuos tóxicos, considerando suficientes las medidas correctoras, en el informe emitido por el Jefe Local de Sanidad califica la actividad como molesta y considera las medidas correctoras suficientes.*

*La calificación de la actividad corresponde a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de la D.G.A. a la que se remitirá el expediente una vez emitido informe por la Corporación Municipal.*

*En la actualidad se está desarrollando actividad industrial en la nave...”*

Por ello, del análisis de las distintas respuestas facilitadas y documentos aportados estimo conveniente formular las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— El Reglamento de Actividades Insalubres, Nocivas, Molestas y Peligrosas tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades e industrias, produzcan incomodidades y alteren las condiciones normales del medio ambiente, implicando riesgos para las personas y bienes.

La actividad que en este caso se desarrolla, es al parecer de las denominadas molestas —artículo 3 del R.A.M.I.N.P.—, ya que pueden llegar a constituir una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen. Y por ello, la tramitación de este tipo de expedientes ha de observar lo dispuesto en este Reglamento, y en su virtud, al tratarse de una actividad clasificada, en primer lugar y una vez presentados los documentos pertinentes en el Ayuntamiento, y en el supuesto de admitirse la tramitación de la solicitud de establecimiento de una nueva actividad, el expediente completo se remitirá a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, como así lo anuncia la propia corporación municipal.

Segunda.— La citada Comisión puede calificar la actividad e informarla favorablemente a los efectos de otorgamiento de la licencia interesada, condicionando su posible concesión al cumplimiento de determinadas medidas correctoras, y en el supuesto de concederla, no cabe obviar que en el art. 34 del RAMINP se establece que obtenida la citada licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse tal actividad hasta que se gire la oportuna visita de comprobación.

En este sentido, la Sentencia de nuestro Alto Tribunal de 24 de septiembre de 1985 (R.A.J. 6220) señala que *“el artículo 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, no hace otra cosa que exigir la comprobación administrativa previa a la entrada en funcionamiento de una instalación autorizada, es decir, comprobar que la instalación material se ajusta a las previsiones que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la correspondiente licencia...”*

La licencia queda condicionada a la previa comprobación de la eficacia práctica de los sistemas correctores impuestos en ella, y es éste, efectivamente, el último trámite, propiamente dicho, a cumplir después de obtenida la licencia, pero antes de comenzar a ejercer la actividad, como requisito previo para dicho ejercicio.

Así, nuestra doctrina jurisprudencial es unánime en predicar que en definitiva, el Alcalde podrá conceder la licencia de instalación, pero no permitirá la apertura y funcionamiento de la actividad en tanto no se compruebe la eficacia práctica de las medidas correctoras impuestas. Esto es, se expedirán dos documentos, uno, la licencia de instalación, y otro, que es continuación de aquél, la licencia de apertura y funcionamiento.

Resumidamente, del análisis del precepto legal analizado cabe desprenderse claramente que una vez obtenida licencia de instalación para una actividad, no cabe comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por funcionarios técnicos competentes, exigencia que sienta la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1975, al establecer en uno de sus considerandos que *“todo el sistema del Reglamento se funda en que las actividades autorizadas con la obligación de instalar medidas correctoras lo son justamente porque éstas se consideran susceptibles de eliminar molestias, y por ello, una vez otorgada la licencia, debe comprobarse en la práctica su efectividad, antes de comenzar el funcionamiento, razón por la cual todo condicionamiento en este aspecto de la eficacia práctica de las medidas correctoras debe reputarse no como previo al otorgamiento de la licencia, sino afectando a su ejecución y concretamente al comienzo de la actividad”*.

Y en el asunto que nos ocupa, resulta evidente ya que así lo expresa y reconoce ese Ayuntamiento, que la actividad se está desarrollando antes de la obtención de la licencia de instalación.

Por todo ello, me permito sugerirle al Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén que adopte las medidas necesarias y oportunas en orden a impedir el ejercicio de la actividad realizada en la nave que nos ocupa hasta la obtención, de darse el caso, de las autorizaciones todas precisas para ello, sugiriéndole igualmente que respecto de específicas actividades que exigen tanto licencia de instalación, y en su caso, de obras de adaptación para el cumplimiento de los condicionantes establecidos en éstas, y como culminación la de apertura, se tenga un especial cuidado en respetar el legal orden establecido para la obtención de las licencias precisas para el ejercicio de tales actividades.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén no aceptó la resolución formulada, ya que pese a informar que son conocedores del hecho de que no puede comenzar a ejercerse una actividad hasta que se gire la oportuna visita de comprobación, señalan que atender a la sugerencia de adoptar las medidas oportunas en orden a impedir el ejercicio de la actividad, plantea al Ayuntamiento la disyuntiva de cerrar una empresa, con informes favorables para su instalación, en cumplimiento de la legalidad, o la de seguir permitiendo el desarrollo de una actividad que da trabajo a catorce familias.

#### 5.3.2. ACTIVIDADES CLASIFICADAS (EXPTE. DII-727/1998-IR)

Este expediente versa sobre una queja relativa al ejercicio de una actividad clasificada sin estar en posesión de la pertinente licencia de actividad, y dio lugar a una *Sugerencia* en los siguientes términos:

«Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se aludía a que en su día, los reclamantes pusieron en co-

nocimiento de esa corporación el ejercicio de la actividad del Bar-Restaurante “C.”, sin estar en posesión de la pertinente licencia de actividad, denunciando los ruidos y vibraciones provenientes de tal establecimiento que impedían la tranquilidad y descanso a los vecinos del inmueble en cuestión.

Asimismo, se nos indicaba que el 13 de mayo, ante el compromiso adoptado por el propietario del local de insonorizar el mismo, se procedió a solicitar la suspensión de la solicitud de cierre, condicionando dicha suspensión a la efectiva realización de las obras necesarias.

No obstante, ante el incumplimiento de lo pactado, se presentó un nuevo escrito en el Ayuntamiento solicitando el cierre del establecimiento, sin que al parecer se hubiere adoptado ninguna medida al respecto.

Habiéndose examinado el escrito de queja, se acordó admitir el mismo a mediación y dirigirse a la corporación municipal que Ud. preside con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada.

En cumplida contestación a esta solicitud, el Ayuntamiento dio traslado de un informe del siguiente tenor literal:

*“Primero: El expediente de actividad sigue el procedimiento legalmente establecido en el RAMINP.*

*Segundo: Efectivamente el 13 de mayo en reunión a la que asistieron todas las partes, se llegó a un compromiso de realización de unas obras de insonorización, no determinándose fechas de ejecución.*

*Tercero: El incumplimiento de lo pactado, lo establece en una fecha aleatoria la defensa de los vecinos sin que responda a un pacto expreso en este sentido.*

*Cuarto: El expediente se remitió en su día a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, la cual ha informado favorablemente la actividad sin medida correctora alguna.*

*Quinto: En la actualidad se están ejecutando las obras de insonorización.*

*Sexto: En la actualidad este Bar-Restaurante “C.” está funcionando y abierto al público si bien es verdad tiene una orden para no ejercer actividad alguna, hasta contar con la preceptiva licencia de actividad.*

*Séptimo: El problema de esta actividad, en esencia, se centra en dos hechos:*

*Primero: Ateniéndonos a la documentación y Proyecto Técnico presentado en este Ayuntamiento para la tramitación de la Licencia de Actividad, ésta se tiene que conceder porque cumple y justifica toda la normativa de aplicación, y así lo ha entendido la CPOT.*

*Segundo: La actividad está funcionando sin que a fecha de hoy se haya cerrado, aunque la orden de ejecución está dada y notificada. El problema de ruidos se detectó por una visita de inspección realizada a solicitud de las quejas vecinales.*

*Octavo: Con fecha 11-9-98 el redactor del proyecto de esta actividad presentó anexo al Proyecto de Ejecución, relativo a la adopción de medidas correctoras.*

*Noveno: Con fecha 15-10-98 el propietario ha instado por escrito al Ayuntamiento, para que realice visita de comprobación, que a fecha de este escrito todavía no se ha realizado.*

*CONCLUSION: En la actualidad, el problema suscitado está en vías de solución, en cuanto a que las medidas de insonorización se han adoptado, sin perjuicio de que una vez concluidas y comprobadas, estas sean o no las adecuadas, lo cual será estimado por el Técnico correspondiente en visita de comprobación. “*

Por ello, del análisis de las distintas respuestas facilitadas y documentos aportados estimo conveniente formular las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— El Reglamento de Actividades Insalubres, Nocivas, Molestas y Peligrosas tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades e industrias, produzcan incomodidades y alteren las condiciones normales del medio ambiente, implicando riesgos para las personas y bienes.

La actividad que en este caso se desarrolla, es al parecer de las denominadas molestas —artículo 3 del R.A.M.I.N.P.—, ya que pueden llegar a constituir una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan. Y consecuentemente, la tramitación de este tipo de expedientes ha de observar lo dispuesto en este Reglamento, y en su virtud, al tratarse de una actividad clasificada, en primer lugar y una vez presentados los documentos pertinentes en el Ayuntamiento, en el supuesto de admitirse la tramitación de la solicitud de establecimiento de una nueva actividad, el precitado expediente completo se remitirá a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, como así al parecer actuó la propia corporación municipal.

Segunda.— La citada Comisión puede calificar la actividad e informarla favorablemente, tal y como acaeció, a los efectos de otorgamiento de la licencia interesada, condicionando su posible concesión al cumplimiento de determinadas medidas correctoras, sin que en el asunto que nos ocupa al parecer se impusiera medida alguna, sin que ello obste en absoluto a que con posterioridad, si se comprueba la existencia de posibles deficiencias, tales como la constatada y detectada en este caso, sea el propio Ayuntamiento el que ordene adoptar las oportunas medidas tendentes a la desaparición de molestias e incomodidades de toda índole.

Tercera.— Pues bien, una vez remitido al Ayuntamiento el expediente completo, con la calificación que corresponda, el Alcalde dictará la pertinente resolución, concediendo o denegando la licencia de instalación, y en el supuesto de concederla, no cabe obviar que en el art. 34 del RAMINP se establece que obtenida la citada licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse tal actividad hasta que se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente, no sólo por la actividad de que se trate, sino por la naturaleza del daño que pueda causarse.

En este sentido, la Sentencia de nuestro Alto Tribunal de 24 de septiembre de 1985 (R.A.J. 6220) señala que *“el artículo 34 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, no hace otra cosa que exigir la comprobación administrativa previa a la entrada en funcionamiento de una instalación autorizada, es decir, comprobar que la instalación material se ajusta a las previsiones que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la correspondiente licencia...”*.

Y otra, la dictada el 8 de octubre de 1988 (R.A.J. 7455), viene a decir que *“El desarrollo de las actividades reguladas en el RAMINP permite distinguir tres fases en la actuación de la Administración:*

*A) El Procedimiento que da lugar a la obtención de la licencia y que puede terminar tanto de forma expresa como presunta —art. 33.4 del Reglamento—.*

*B) Otorgada la licencia, ésta no permite sin más el comienzo del ejercicio de la actividad autorizada sino que es necesaria la previa visita de comprobación del funcionario técnico competente —art. 34 del Reglamento—.*

*C) Producida tal visita con resultado satisfactorio e iniciado el curso de la actividad no por ello queda despojada la Ad-*

*ministración de posibilidades de actuación respeto de aquélla —arts. 35 y siguientes del Reglamento—, pues las licencias reguladas en este Reglamento constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento: en cuanto que autorizan el desarrollo de una actividad a lo largo del tiempo generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento podrá acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público —condición siempre implícita en este tipo de licencias—.”*

La licencia queda condicionada a la previa comprobación de la eficacia práctica de los sistemas correctores impuestos en ella, y es éste, efectivamente, el último trámite, propiamente dicho, a cumplir después de obtenida la licencia, pero antes de comenzar a ejercer la actividad, como requisito previo para dicho ejercicio.

Así pues, nuestra doctrina jurisprudencial es unánime en predicar que en definitiva, el Alcalde podrá conceder la licencia de instalación, pero no permitirá la apertura y funcionamiento de la actividad en tanto no se compruebe la eficacia práctica de las medidas correctoras impuestas. Esto es, se expedirán dos documentos, uno, la licencia de instalación, y otro, que es continuación de aquél, la licencia de apertura y funcionamiento.

En síntesis, del análisis de los preceptos legales analizados se desprende claramente que una vez obtenida licencia de instalación para una actividad, no cabe comenzar a ejercerla sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por funcionarios técnicos competentes, exigencia que sienta la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1975, al establecer en uno de sus considerandos que *“Todo el sistema del Reglamento se funda en que las actividades autorizadas con la obligación de instalar medidas correctoras lo son justamente porque éstas se consideran susceptibles de eliminar molestias, y por ello, una vez otorgada la licencia, debe comprobarse en la práctica su efectividad, antes de comenzar el funcionamiento, razón por la cual todo condicionamiento en este aspecto de la eficacia práctica de las medidas correctoras debe reputarse no como previo al otorgamiento de la licencia, sino afectando a su ejecución y concretamente al comienzo de la actividad”*.

Y en el asunto que nos ocupa, resulta evidente, ya que así lo reconoce tácitamente el Ayuntamiento de su presidencia, que la actividad se está desarrollando antes de la obtención de la licencia de apertura o funcionamiento.

Por todo ello, me permito sugerir al Ayuntamiento de Graus que adopte las medidas necesarias y oportunas en orden a decretar, en su caso, el cese temporal de la actividad realizada en el Bar Restaurante que nos ocupa hasta la obtención de todas las autorizaciones precisas para ello, sugiriéndole igualmente que respecto de específicas actividades que exigen tanto licencia de instalación, y en su caso, de obras de adaptación para el cumplimiento de los condicionantes establecidos en éstas, como de apertura, se tenga un especial cuidado en respetar el legal orden establecido para la obtención de las licencias precisas para el ejercicio de tales actividades.»

### Respuesta de la Administración

La Sugerencia fue parcialmente aceptada por el Ayuntamiento de Graus, ya que pese a no haber sido decretado el cese temporal de la actividad, sí que se adoptaron las medidas precisas y necesarias tendentes a la desaparición de las molestias de toda índole realizándose la insonorización pertinente, habiéndose llevado a cabo igualmente la oportuna visita de comprobación, siendo que según se señala, las quejas vecinales han remitido en su totalidad, no habiéndose producido ninguna

queja o reclamación personal desde que se materializaron las obras de adecuación acústica.

### 5.3.3. MODIFICACIÓN DE PLANEAMIENTO. EXPEDIENTE SANCIONADOR POR OBRAS NO AUTORIZADAS. ACTIVIDAD SIN LICENCIA. TOLERANCIA MUNICIPAL (EXPT. DII-543/1998-JD)

Mediante la queja a que se refiere el expediente que se cita, se denunciaba la actuación del Ayuntamiento de CASTELSERAS (Teruel), en relación con la construcción de una nave industrial, para almacén frutícola, en "suelo no urbanizable" de dicho Municipio, y la Modificación del Planeamiento urbanístico municipal (Normas Subsidiarias) reclasificando el suelo en que se emplazaba dicha nave como "suelo urbano" calificado para uso industrial, según la queja, para legalizar la situación, y se denunciaba también que en el expediente sancionador que se había instruido por dicho Ayuntamiento se había resuelto imponer una sanción ridícula.

La instrucción del expediente concluyó desestimando la existencia de irregularidad alguna en lo referente a la tramitación de la Modificación del Planeamiento urbanístico municipal, por estimar que la misma se había iniciado, desde el punto de vista cronológico, antes de realizarse los actos edificatorios, y no para regularizar éstos, estando la Modificación técnicamente justificada y definitivamente aprobada por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel.

Sí se apreciaron, en cambio, algunas deficiencias en relación con la instrucción y tramitación del expediente sancionador por la infracción urbanística de haber construido sin las preceptivas autorizaciones, por no haber imputado la misma, además de al promotor, al constructor, y por no haber hecho alguna notificación al denunciante de la infracción, siendo como era interesado en el expediente.

Y, sobre todo, se pudo comprobar una tolerancia municipal respecto al ejercicio de la actividad en la nave construida antes de que su titular estuviera en posesión de la preceptiva licencia de apertura conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Por razón de las deficiencias señaladas, con fecha 13-11-1998, se resolvió hacer al Ayuntamiento de CASTELSERAS la siguiente SUGERENCIA:

«VISTO el Expediente instruido en esta Institución, con referencia DII-543/1998-JD, como consecuencia de queja presentada en fecha 8-7-1998 en la que se denunciaba la construcción de una nave industrial en suelo no urbanizable de CASTELSERAS y que a pesar de las denuncias y de los informes técnicos que aconsejaban la suspensión de las obras el Ayuntamiento no llegó a hacer efectiva dicha suspensión, y a través de la Modificación de sus Normas Subsidiarias municipales de planeamiento ha posibilitado la legalización de dicha Nave, limitándose a imponer una sanción económica ridícula.

CONSIDERANDO que el motivo de la misma pudiera implicar una irregular actuación de un Organismo administrativo no sujeto a la supervisión directa de esta Institución, atendiendo a lo previsto en el artículo 6.º de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y a la Ley de Coordinación con el Defensor del Pueblo, se acordó admitir la queja a mediación en fecha 17-7-1998.

#### I. ACTUACIONES DE INSTRUCCION

1. Admitido a mediación el Expediente, se incorporaron al mismo los documentos aportados por el presentador de la queja.

2. Con fecha 27-7-1998, se solicitó al AYUNTAMIENTO DE CASTELSERAS informe acerca del asunto y en particular:

"2.1. En qué fecha se inició la construcción de la Nave frutícola denunciada, y cuándo tuvo conocimiento esa Alcaldía del inicio de las obras sin las debidas autorizaciones.

2.2. Cuándo se decretó la paralización de las obras y qué medidas se adoptaron para hacer ésta efectiva, cuándo se acordó la incoación de Expediente Sancionador y si se respetó la orden de paralización por los promotores y constructores.

2.3. Si es cierto que, miembros de esa Corporación Municipal, en concreto los Sres. A. y E., Concejal y Teniente de Alcalde respectivamente, participaron en la ejecución de las obras, aun no estando éstas autorizadas.

2.4. Si la sanción económica de multa, por importe de 58.350'— ptas. se ha ingresado o no en arcas municipales en ejecución de la resolución del Expediente Sancionador; y en caso negativo por qué causa o razón.

2.5. Estado actual de tramitación de los Expedientes de licencia de obras y de actividad relativos a la construcción y ejercicio de actividad de la Nave frutícola promovida por X., S.A.

2.6. Se informe acerca de la tramitación seguida por ese Ayuntamiento para la MODIFICACION DE SUS NORMAS SUBSIDIARIAS (NN.SS.) municipales, en lo referente al cambio de clasificación del suelo en el que se ha realizado la construcción de la nave frutícola, y qué razones, según la Memoria justificativa de la MODIFICACION o por informes técnicos obrantes en el Expediente, amparaban dicho cambio de clasificación.

2.7. En qué fase de tramitación de la MODIFICACION se presentaron alegaciones por el Sr. I. contra el cambio de clasificación del suelo a dicha zona y por qué fueron desestimadas.

2.8. Si existía suelo clasificado urbano y calificado para uso industrial antes de tramitar dicha MODIFICACION en el que hubiera podido realizarse la construcción de la Nave frutícola promovida por X., S.A. En todo caso, podía haberse tramitado la autorización de dicha nave, previa autorización de la COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE TERUEL, antes de iniciarse las obras y si se hizo alguna actuación por los promotores al respecto."

3. Con fecha 7-9-1998 se remitió al Ayuntamiento de CASTELSERAS escrito recordatorio de la solicitud de informe acerca de la queja presentada, al haber transcurrido un mes sin recibir respuesta de dicha Administración Local.

4. En fecha 22-9-1998 tuvo entrada en esta Institución escrito del Ayuntamiento de CASTELSERAS manifestando:

"Con respecto al requerimiento que se practica (Expte. DII-543/1998-JD), se adjunta documentación y tramitación que obra en poder de este Ayuntamiento.

En relación con el punto tercero del requerimiento se hace constar que las obras de la Nave Frutícola fueron realizadas por la empresa O., cuyo titular no es ni ha sido miembro de esta Corporación Municipal.

El motivo del retraso en la contestación a su requerimiento ha sido debido a que fue recibido el 28-7-98 y durante el mes de agosto el personal administrativo de este Ayuntamiento se encontraba de vacaciones.

A dicho escrito se acompaña copia de documentación municipal que se incorporó al Expediente."

5. En fecha 30-9-1998 se recibió en esta Institución escrito del presentador de la queja que se unió al Expediente.

6. Con fecha 1-10-1998 desde esta Institución se remitió escrito al AYUNTAMIENTO DE CASTELSERAS acusando recibo de la documentación recibida y apreciando que había quedado sin respuesta "la cuestión relativa (n.º 5) al estado

actual de tramitación de los Expedientes de Licencia de actividad y de obras relativos a la construcción y ejercicio de actividad de la Nave frutícola promovida por X., S.A., por lo que volvemos a interesarle se nos informe si dicha instalación cuenta o no con tales licencias municipales, o cuál es su estado de tramitación.

Por otra parte, aunque nos consta que por esa Alcaldía se decretó la paralización de las obras, en fecha 17-10-1996, no nos aportan justificante de haber notificado tal resolución a los promotores, con acuse de recibo por éstos, y si dicha orden se cumplió o no."

7. En fecha 19-10-1998 tuvo entrada en esta Institución respuesta del Ayuntamiento de CASTELSERAS indicando:

"En relación con su escrito de fecha 28-09-98 en cuanto al expediente DII-543/1998-JD tengo a bien comunicarle lo siguiente:

El expediente de licencia de actividad y obras relativo a la construcción y ejercicio de actividad de la Nave frutícola promovida por X., S.A. se encuentra pendiente de calificación por la Comisión Provincial del Territorio de la Diputación General de Aragón, no habiéndose presentado alegación alguna al mismo durante el periodo de información pública.

En cuanto a la notificación de la orden de paralización de las obras, se entregó personalmente al D. U., quien es el representante de la empresa en la localidad, con fecha 18-10-96 (se adjunta fotocopia)."

8. Y en fecha 27-10-1998 tuvo entrada nuevo escrito del presentador de la queja y documentación gráfica que se incorporó al Expediente.

9. Finalmente, mediante comunicación telefónica pudo comprobarse que el Expediente de Licencia de actividad de NAVE HORTOFRUTICOLA promovido por X., S.A. informado por el Ayuntamiento de CASTELSERAS en Sesión Plenaria de 28-09-1998, había tenido entrada en COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE TERUEL, para su preceptiva calificación, el pasado día 19-10-1998.

## II. ANTECEDENTES DE HECHO.

A partir de la documentación aportada por el presentador de la queja, y de la información y documentación facilitada por el AYUNTAMIENTO DE CASTELSERAS, así como de las diligencias practicadas en la instrucción del Expediente, pueden establecerse los siguientes HECHOS:

1. La MODIFICACION N.º 1 de las NORMAS SUBSIDIARIAS de planeamiento municipal de CASTELSERAS se aprobó inicialmente por su Ayuntamiento Pleno en Sesión de 1-7-1996, y tras la preceptiva información pública, se aprobó provisionalmente por el Ayuntamiento Pleno en Sesión de 30-9-1996.

Dicha MODIFICACION N.º 1 incluía, entre otras submodificaciones, la CUARTA, relativa a reclasificación como suelo urbano de uso industrial, almacenes grado 2.º, de una superficie de 6.750 m<sup>2</sup> de suelo antes clasificado como no urbanizable pero que había quedado como residual entre el viario de borde sur de dicha localidad y la nueva carretera.

2. Con fecha 7-10-1996, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de CASTELSERAS, teniendo conocimiento de que por parte de la Sociedad X., S.A. se habían ejecutado obras de edificación sin licencia, decretó la incoación del Expediente al amparo del artículo 249 del RDL 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, solicitando informe técnico del Aparejador municipal y del Secretario de la Corporación.

3. En fecha 11-10-1996 tuvo entrada en Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de TERUEL escrito denun-

ciado la construcción de una Nave destinada a uso frutícola por la Sociedad X., S.A. presuntamente sin licencia de obras, ni de actividad, y en suelo no urbanizable.

De dicho escrito se dio traslado al AYUNTAMIENTO de CASTELSERAS, con fecha 31-10-1996, solicitándole copia del expediente administrativo y de las actuaciones seguidas respecto a la presunta infracción urbanística denunciada. Tuvo entrada en el Ayuntamiento en fecha 4-11-1996.

4. Con fecha 11-10-1996 emitió informe el técnico municipal, poniendo de manifiesto:

4.1. Que los actos de edificación de construcción de una Nave para uso frutícola en parcela 28 del polígono 2 de Suelo no urbanizable, propiedad de X., S.A., habían sido ejecutadas sin la preceptiva licencia municipal.

4.2. Que los presuntos responsables habían sido, como promotor, X., S.A., y, como empresa constructora, O.

4.3. Que las obras se habían ejecutado en suelo no urbanizable no habiéndose iniciado expediente de autorización de conformidad con el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística.

4.4. Que dentro de las instalaciones se estaban llevando a cabo trabajos de selección de frutas sin la debida licencia de Actividades Molestas.

4.5. Que el Ayuntamiento estaba tramitando modificación de Normas Subsidiarias ampliando el suelo urbano incluyendo dentro de esta dicha parcela por contar con los servicios urbanísticos necesarios.

Y terminaba señalando la procedencia de decretar la inmediata suspensión de los actos que se llevaban a cabo, y de solicitar a los interesados al inicio de expediente de legalización de las obras así como el de actividades molestas, en plazo no superior a dos meses.

5. Con fecha 15-10-1996 emitió informe la Secretaria del Ayuntamiento, precisando los fundamentos jurídicos de la actuación procedente en relación con el expediente de obras sin licencia realizadas por X., S.A. en Parcela 28 del Polígono 2.

6. La Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de CASTELSERAS, con fecha 17-10-1996, dictó sendos Decretos. Uno, solicitando nuevo informe técnico respecto a si las obras eran o no susceptibles de legalización, y respecto al valor de las obras realizadas sin licencia, en orden a un posible expediente sancionador. Y el otro requiriendo a la Empresa X., S.A. para que paralizasen la actividad, y en plazo no superior a dos meses solicitaran las preceptivas licencias de obras y de actividad, sin perjuicio de la iniciación de expediente sancionador por infracción urbanística, dándoles audiencia para que alegaran lo que estimasen oportuno.

Este Decreto de paralización de la actividad se notificó al representante de la empresa en la localidad, D. U., con fecha 18-10-1996.

7. Con fecha 25-10-1996 el técnico municipal emitió informe solicitado por la Alcaldía, poniendo de manifiesto:

7.1. Que, personado ese mismo día, había observado que la nave se encontraba totalmente terminada, sin actividad, ocupando una superficie de 565 m<sup>2</sup> y que su valor, atendiendo a los materiales con que se había ejecutado, era de 5.500.000 ptas.

7.2. Y respecto a su posible legalización, que si bien con arreglo a las vigentes Normas Subsidiarias, al encontrarse fuera de casco urbano, en suelo no urbanizable, debería legalizarse conforme al artículo 44.2 del R.G.U., podría legalizarse como ejecución en Suelo urbano cuando se aprobase definitivamente la Modificación puntual de NN.SS. aprobada provisionalmente ya por el Ayuntamiento en fecha 30-9-1996, al recoger dicha Modificación la zona edificada como suelo urbano industrial y admitiendo el uso de almacén frutícola

8. Con fecha 28-10-1996, la Alcaldía decretó la incoación de Expediente Sancionador, designando Instructores del mismo a D. A. y D. E., y Secretaria a D.<sup>a</sup> M.

9. En fecha 15-11-1996 tuvo entrada en el Ayuntamiento de CASTELSERAS el Expediente de legalización de nave hortofrutícola redactado por ESTUDIO DE ARQUITECTURA MMT. S, L. y promovido por X., S.A., con visado denegado por infracción urbanística grave.

10. La COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE TERUEL, en su reunión de 13-12-1996, acordó aprobar definitivamente la MODIFICACION N.º 1 de las NN.SS. de CASTELSERAS, en lo referente a las submodificaciones PRIMERA, SEGUNDA, TERCERA-C y CUARTA (la que afectaba a la zona que a efectos de este Expediente nos interesa) con determinadas prescripciones que debían subsanarse en plazo de un mes.

En el mismo acuerdo se suspendía la aprobación definitiva en lo referente a la submodificación SEXTA para que se sometiera a nueva información pública y aprobación provisional.

Y se informaba favorablemente en lo relativo a las submodificaciones TERCERA-A-B-D- y QUINTA que, por afectar a diferente zonificación y uso urbanístico de zonas verdes y espacios libres correspondía aprobar al Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

11. El Expediente Sancionador incoado por Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de CASTELSERAS, de fecha 28-10-1996, contra X., S.A. por infracción urbanística cometida al ejecutar nave frutícola en Suelo No urbanizable, se sustanció en las siguientes actuaciones:

11.1. Formulación del Pliego de Cargos en fecha 18-12-1996 (aunque, sin duda por error, la copia remitida pone 1997).

11.2. Notificación del mismo a la Empresa, en fecha que no consta. No hubo alegaciones. No se hizo notificación del mismo al interesado Sr. I.

11.3. Formulación de la Propuesta de Resolución en fecha 11-2-1997.

11.4. Notificación de la Propuesta de Resolución a la Empresa que se hizo en fecha 4-4-1997. No se notificó al interesado Sr. I.

11.5. Resolución de Alcaldía, de 2-4-97, imponiendo sanción de multa a X., S.A. por importe de 58.350.- ptas. (1% s/valor legalización obra), notificada con fecha 4-4-97 al representante de la Empresa, pero no al interesado Sr. I.

11.6. Pago de la sanción por parte de la Empresa sancionada mediante ingreso bancario realizado en fecha 8-4-97.

11.7. Remisión a la CPOT de copia de lo actuado mediante oficio fechado en 7-5-97.

12. Por lo que respecta a la MODIFICACION N.º 1 de NN.SS., y en concreto a su Submodificación SEXTA, cuya aprobación definitiva se había suspendido por COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE TERUEL (CPOT) en su reunión de 13-12-1996, conforme a lo acordado por ésta, se sometió a nueva información pública, presentándose una alegación por parte de D. I., que fue desestimada por considerarse que la misma había sido presentada contra la Submodificación CUARTA que ya había sido aprobada definitivamente por C.P.O.T. en la Sesión de 13-12-1996 antes citada. La Submodificación SEXTA fue aprobada provisionalmente por el Ayuntamiento Pleno de CASTELSERAS en Sesión de 28-4-1997, y definitivamente, por C.P.O.T., en su reunión de 15-5-1997, notificándose al Sr. Obón Lario con ofrecimiento de los recursos procedentes.

13. La solicitud de licencia municipal, tanto de actividad como de obras, sin embargo, no se presentó al Ayuntamiento de CASTELSERAS por representante de X., S.A., hasta el día 3-7-1998, es decir, casi veintiún meses después de haberse constatado por la Alcaldía la ejecución de obras sin autorización y de que se diera a la Empresa citada un plazo de 2 meses para formular tal solicitud.

El Expediente de licencia municipal de actividad, previo a la licencia de obras, instadas ambas licencias formalmente en la fecha antes indicada, fue informado favorablemente por el Ayuntamiento Pleno de CASTELSERAS en fecha 28-9-1998, y tuvo entrada en C.P.O.T. de TERUEL, para su preceptiva calificación, en fecha 19-10-1998, calificación todavía pendiente en esta fecha.

14. Con fecha 8-7-1998 tuvo entrada en registro general de esta Institución la queja que ha dado lugar al presente Expediente.

15. A pesar de no contar todavía con licencia municipal de actividad, y ello en no poca medida por demora de la Empresa promotora en formalizar su solicitud, consideramos probado en Expediente que en la NAVE HORTOFRUTICOLA a que se refiere la queja se ha venido desarrollando la actividad a que estaba destinada la misma, infringiendo el Decreto de Alcaldía de 17-10-1996, que ordenaba a X., S.A. paralizar la actividad, y sin que por parte de la Alcaldía se hayan adoptado las medidas oportunas (o cuando menos no ha dado cuenta de ellas a esta Institución), para hacer efectiva la orden de paralización de la actividad.

### III. CONSIDERACIONES JURIDICAS.

#### I. TRAMITACION Y APROBACION DE LA MODIFICACION N.º 1 DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS (NN.SS.) DE PLANEAMIENTO URBANISTICO MUNICIPAL DE CASTELSERAS

Por lo que respecta a la tramitación y aprobación de la MODIFICACION N.º 1 de las NORMAS SUBSIDIARIAS (NN.SS.) del planeamiento urbanístico municipal de CASTELSERAS, y más en concreto de su Submodificación CUARTA, que es la que se refería a la reclasificación como "Suelo Urbano" de una determinada superficie residual de Suelo antes clasificado como "Suelo No Urbanizable", pero comprendido entre un viario urbano y la nueva carretera, y en cuya zona se ejecutó la nave cuya construcción no autorizada se denunciaba en la queja presentada, consideramos:

1.1. Que la justificación de la reclasificación recogida tanto en el documento técnico de la MODIFICACION (en su Memoria Justificativa), como en la aportada por los servicios técnicos municipales en informe solicitado al Ayuntamiento por esta Institución en la instrucción de este Expediente, desde el punto de vista de las técnicas urbanísticas y de su adecuación al ordenamiento jurídico urbanístico, es perfectamente válida y aceptable. Y así lo entendió la COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE TERUEL, órgano autonómico competente para la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico de CASTELSERAS y de sus modificaciones, al acordar la aprobación definitiva de la MODIFICACION N.º 1, y en concreto de la citada Submodificación CUARTA, en su reunión de 13-12-1996.

El carácter residual de la zona afectada, en cuanto a su clasificación, la naturaleza y características de los usos permitidos en la misma, y la existencia de los servicios urbanísticos que, conforme a lo establecido en el artículo 10 del RDL 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo, como en sus precedentes legislativo, artículos 78 a) y 81.2 del R.D. 1346/1976, de 9 de Abril, determinan la clasificación de un suelo como "Suelo Urbano", justifican, a nuestro juicio, suficientemente, la legalidad de la modificación planteada.

1.2. Dado que la tramitación de la MODIFICACION N.º 1 de las NN.SS. se inició, mediante acuerdo de aprobación inicial adoptado en Sesión Plenaria municipal de 1-7-1996, tres meses antes de que por la Alcaldía se constatare (al menos documentalmente) la existencia de actos edificatorios no autorizados y se iniciasen actuaciones de disciplina urbanística, e incluso de que tales actos edificatorios fueran denunciados ante la COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO, entendemos que no cabe estimar como probada una voluntad municipal de "legalizar" o de "regularizar" (mediante la modificación del planeamiento urbanístico) una actuación edificatoria ilegal, aunque sí parece probable suponer que la actuación edificatoria se desarrollase, desde el punto de vista temporal, en paralelo con la tramitación municipal de la MODIFICACION, y ello al amparo de una cierta tolerancia municipal, o de la Alcaldía, que no adoptó las medidas de suspensión procedentes al inicio mismo de las obras no autorizadas, sino cuando éstas ya estaban prácticamente terminadas, y de cuya tolerancia se aprovecharon la Empresa promotora (X., S.A.), y el constructor (O.), incumpliendo ambos manifiestamente las obligaciones que ambos tenían, por una parte, de solicitar y obtener las autorizaciones previas precisas, y, por otra parte, de no ejecutar obras, ni desarrollar actividad alguna, en tanto no estuvieran administrativamente autorizados para ello.

1.3. La tramitación de la MODIFICACION N.º 1 DE NN.SS. de CASTELSERAS, tanto a nivel del Ayuntamiento como de COMISION PROVINCIAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO, se estiman ajustadas al procedimiento previsto al efecto en el artículo 114 del RDL 1/1992, y artículos 125, 127 al 130 y 132 a 134 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por R.D. 2159/1978, de 23 de junio.

En lo que respecta concretamente a la Submodificación CUARTA de dicha MODIFICACION N.º 1, se aprobó provisionalmente por el Ayuntamiento en fecha 30-9-1996, sin que a la misma hubiera presentado alegaciones D. I., y se aprobó definitivamente por la CPOT en fecha 13-12-1996, sin que luego se presentase tampoco (o al menos no se tiene constancia de ello) Recurso Ordinario contra dicho acuerdo. Fue posteriormente, frente a la tramitación de la Submodificación SEXTA cuando el Sr. I. presentó alegación, que lógicamente fue desestimada por referirse la alegación a aspecto de la MODIFICACION que ya había devenido firme, como consecuencia del acuerdo de 13-12-1996.

## 2. INSTRUCCIÓN, TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE EXPEDIENTE SANCIONADOR POR INFRACCIÓN URBANÍSTICA.

Por lo que respecta al desarrollo de las actuaciones municipales en materia de disciplina urbanística, frente a los actos edificatorios no autorizados a que se refiere la queja presentada y más en concreto en cuanto a la instrucción, tramitación y resolución del Expediente Sancionador por infracción urbanística, consideramos:

2.1. Habida cuenta de que el artículo 260 del RDL 1/1992 (y antes el artículo 190 del RD 1346/1976) atribuye a los Alcaldes "la inspección... de las obras e instalaciones del término municipal para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles", y tratándose de obras de construcción para ejercicio de una actividad, entre dichas condiciones ha de considerarse la existencia de previa licencia, y puesto que, cuando por la Alcaldía se constata documentalmente la existencia de obras no autorizadas (7-10-1996), éstas ya estaban prácticamente terminadas y en actividad, tal y como puede deducirse del informe del técnico municipal de fecha 11-10-96, cabe concluir un, cuando menos, deficiente cumplimiento por la Al-

caldía de esa importante función urbanística inspectora, y de adopción de las medidas legalmente establecidas tan pronto como se inician las obras sin autorización.

2.2. La actuación de Alcaldía, a partir de su Decreto de 7-10-1996, es formalmente correcta en cuanto a la solicitud de informes técnicos y hasta culminar en sus Decretos de 17-10-1996, conforme a uno de los cuales se requiere a la empresa X., S.A. para que paralice la actividad y solicite licencia en plazo de dos meses, y cuando, por otro Decreto de 28-10-96, acuerda la incoación de Expediente Sancionador.

No obstante, y a juzgar por la tardanza de la Empresa X., S.A. en solicitar formalmente las licencias de actividad y de obras, y por la comprobación de que en la nave denunciada se ha venido desarrollando actividad sin tener (todavía en esta fecha no la tiene) las preceptivas licencias, nos parece evidente que la actuación de la Alcaldía ha adolecido de falta de medidas complementarias que garantizasen la efectividad de su Decreto de suspensión (como, por ejemplo, el precintado de la Nave hasta la terminación del procedimiento de otorgamiento de las preceptivas licencias).

2.3. En cuanto a la instrucción, tramitación y resolución del Expediente Sancionador, creemos que procede hacer algunas observaciones:

a) El Decreto de incoación del Expediente Sancionador se dictó por la Alcaldía en fecha 28-10-1996, y sin embargo el Pliego de Cargos no se formalizó hasta el 18-12-1996 (si, como hemos supuesto, la referencia al año 1997 es un mero error material), esto es, casi dos meses después, cuando lo cierto es que los hechos estaban ya probados y era manifiesta la ausencia de autorización administrativa, lo que, en buena lógica hubiera permitido una inmediata formulación del Pliego de Cargos y su notificación a los presuntos responsables.

b) El Pliego de Cargos, y en definitiva todo el Expediente Sancionador, se dirige exclusivamente contra la Empresa X., S.A., cuando tan responsable como ésta era el constructor, D. O., pues el ordenamiento jurídico considera responsables de las infracciones urbanísticas tanto al promotor (en nuestro caso, la Empresa X., S.A.), como al Constructor (esto es, al Sr. O.) y al Director técnico de las obras, si lo hubiere. Véase en tal sentido lo que establecen el artículo 264 del RDL 1/1992 (y antes el artículo 228 del RD 1346/1976). Sin justificación alguna que conste en Expediente, en la práctica se ha exonerado de responsabilidad al constructor, que sí aparecía, en cambio, como responsable en el informe del técnico municipal de fecha 11-10-1996, lo que no nos parece ajustado a Derecho.

c) Dado el carácter tasado por Ley (artículo 262 del RDL 1/1992, y antes por el artículo 228.1 del RD 1346/1976), de lo que pueden considerarse como "infracciones GRAVES", nada cabe objetar a la calificación de la infracción cometida como "infracción LEVE", por exclusión de las tipificadas como "GRAVES" en los artículos antes citados.

d) En cuanto al contenido del Pliego de Cargos, y a la vista de lo que se establece en el artículo 13 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por RD 1398/1996, de 4 de Agosto, en desarrollo del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entendemos que adolece de algunas deficiencias, tales como, la falta de indicación de la sanción correspondiente a la infracción imputada, o la falta de mención del órgano competente para resolver el Expediente, o la omisión de la indicación de la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad. Y cree-

mos que el plazo de alegaciones que se hace constar (ocho días) no se ajusta al establecido en el artículo 84.2 de la Ley 30/1992, al que se alude, pues dicho artículo establece un plazo de audiencia no inferior a DIEZ DIAS ni superior a QUINCE.

e) Por lo que respecta a la notificación del citado Pliego de Cargos, no consta la fecha en que se practicó dicha notificación a la Empresa presuntamente responsable, con lo que ello tiene de dificultad a la hora de computar el plazo antes citado. Y no parece que dicho Pliego de Cargos fechado a 18-12-1996 se notificase al interesado Sr. I. que había denunciado la infracción a la C.P.O.T. con fecha 11-10-1996, y de cuya denuncia había acusado recibo el Ayuntamiento en fecha 4-11-1996.

f) No puede por menos que extrañar, salvo que se interprete como acto de reconocimiento de la responsabilidad por la infracción cometida, que la Empresa imputada no formulase alegaciones a dicho Pliego de Cargos.

g) Pero si a ello añadimos que la propuesta de Resolución, fechada en 11-2-1997, y cuya notificación, fechada en 21-2-1997, no fue recibida por el representante de la Empresa hasta el día 4-4-1997, al mismo tiempo que la Resolución final del Expediente Sancionador, adoptada por Decreto de Alcaldía de 2-4-97, y cuya sanción (multa) se pagó el día 8-4-97, no parece excesivamente aventurado concluir que estamos ante un expediente hasta cierto punto "consensuado" entre la Administración municipal y la Empresa infractora.

h) Si, además, a ello se añade que la sanción finalmente impuesta fue la mínima posible (1% sobre el valor de la obra según el Expediente de Legalización), cuando la sanción posible podía estar entre el 1 y el 5 por 100 del valor de la obra realizada, por aplicación del artículo 269 del RDL 1/1992 en relación con el artículo 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística (aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio), sin aplicar, como creemos que hubiera debido hacerse, las normas sobre graduación de las sanciones (artículo 271 del RDL 1/1992, y antes artículo 228. 5 del RD 1346/1976) que, a nuestro juicio, hubiera debido llevar a la aplicación de la sanción en su grado medio, esto es, un 2,5% sobre el valor de la obra realizada admitiendo que no concurrían en el caso ni circunstancias agravantes ni tampoco atenuantes; y que dicha sanción sólo se aplicó a la Empresa, exonerando, sin causa que lo justifique en Expediente, al constructor, Sr. O., podemos concluir que la actuación municipal al sancionar la infracción fue ciertamente beneficiosa en todo caso para el constructor, y para la Empresa infractora y, por tanto, de algún modo no suficientemente ajustada a Derecho, y en tal sentido sí habríamos de dar la razón al presentador de la queja.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse si la Resolución adoptada en dicho Expediente podría estimarse o no viciada de nulidad. En opinión de esta Institución, y a la vista de los casos en los que el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, establece el vicio de nulidad de pleno derecho, no creemos que sea posible apreciar tal nulidad en la resolución de dicho Expediente, aunque sí ciertamente cabría invocar su anulabilidad, entre otras posibles razones, porque, además de las deficiencias antes señaladas, dicha Resolución no fue notificada al interesado, Sr. I., para que éste, si lo estimaba procedente, hubiera podido impugnar la resolución ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Desestimada, a nuestro juicio, la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho de la Resolución adoptada por la Alcaldía en el Expediente Sancionador, hemos de desestimar, lógicamente, la posibilidad de sugerir el inicio de una revisión de oficio de lo actuado, ex artículo 102 de la Ley 30/1992.

Ello no obstante, y puesto que creemos que la actuación del constructor Sr. O., no fue contemplada por los Instructores del Expediente Sancionador, sí creemos procedente sugerir la procedencia de incoar al mismo Expediente Sancionador para depurar, con todas las garantías jurídicas establecidas, sus responsabilidades en la infracción cometida y a que se refiere la queja.

Igualmente creemos procedente la subsanación de la falta de notificación al Sr. I. de la Resolución adoptada en el Expediente Sancionador para que por éste, como interesado que es en dicho Expediente por haber denunciado la infracción, pueda, si lo desea, interponer Recurso Contencioso-Administrativo contra aquella.

*3. EJERCICIO DE ACTIVIDAD EN LA EDIFICACIÓN REALIZADA SIN LAS PRECEPTIVAS AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS POR NO ADOPCIÓN DE MEDIDAS QUE GARANTICEN LA EFECTIVIDAD DE LA ORDEN DE SUSPENSIÓN.*

Tal y como se indicaba en el relato de antecedentes de hecho, de la documentación y actuaciones realizadas en la instrucción del Expediente, consideramos probado que la Empresa X., S.A. promotora de la construcción de la NAVE HORTOFRUTICOLA denunciada, a pesar de haber sido notificada del Decreto de Alcaldía de 17-10-1996 por el que se le ordenaba la paralización de actividad en dicha NAVE, tras un cese inicial constatado por informe técnico de 25-10-1996, posteriormente y, desde luego, en estos meses durante los que se ha desarrollado la instrucción del Expediente ha venido realizando actividades en dicha NAVE sin contar, todavía hoy, con la preceptiva licencia municipal de actividad, conforme al RAMINP, de 30-11-1961.

Y como quiera que estamos ante una actividad sujeta en principio a dicha licencia previa, con las medidas correctoras que, en su caso, pueda imponerle la C.P.O.T. en su calificación, aún pendiente de resolución, por cuanto el Expediente municipal incoado al efecto no ha tenido entrada en COMISION hasta el pasado 19-10-1998, creemos que es obligado sugerir a la Alcaldía del Ayuntamiento de CASTELSERAS la procedencia de que decrete la suspensión de toda actividad en dicha NAVE por parte de la Empresa titular, hasta tanto recaiga calificación de la C.P.O.T., se concedan las preceptivas licencias municipales, de actividad y de obras, y se verifique la preceptiva Acta de Comprobación.

Y ello con independencia de incoar Expediente Sancionador a la misma Empresa por ejercer la actividad sin estar autorizada para ello, ponderando como circunstancia agravante el haber vulnerado dicha Empresa la orden de paralización que se dio por la Alcaldía en Decreto de 17-10-1996.

Tal vulneración ha sido posible, sin duda, a juicio de esta Institución, porque la actuación disciplinaria de esa Administración Local, y en concreto de la Alcaldía, se ha quedado en una actuación meramente formal, sin adoptar medidas complementarias (como, por ejemplo, el precintado de la Nave para impedir su uso) que garantizaran la eficacia de su orden de paralización de la actividad en la misma, y la práctica de inspecciones periódicas de comprobación, denunciando, en su caso, la vulneración de la orden ante la jurisdicción penal por desobediencia a su Autoridad.

Esa falta de medidas cautelares complementarias por parte de la Alcaldía que garantizaran el efectivo cumplimiento de su orden de paralización habría producido, a nuestro juicio, el doble efecto de que, por una parte, la Empresa titular ha tardado más de veintinueve meses en formalizar su solicitud de licencia ante el Ayuntamiento, y que, por parte del presentador de la queja, haya podido interpretarse que esa Administración Local estaba en connivencia con la actuación ilegal de la citada Empresa.

Por todo lo antes expuesto, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y sin perjuicio de las competencias que al respecto pudiera ejercitar el Defensor del Pueblo, he considerado conveniente hacer al AYUNTAMIENTO DE CASTELSERAS la siguiente

#### SUGERENCIA

Primero.— Que, en relación con la infracción urbanística de construcción de NAVE HORTOFRUTICOLA promovida por X., S.A. y la resolución adoptada, en Expediente Sancionador, se subsane la deficiencia de notificación de la misma al interesado Sr. I. para que éste, si lo desea, pueda impugnarla ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Y que, igualmente, en relación con dicha infracción se incoe Expediente Sancionador en el que, con todas las garantías que nuestro Ordenamiento Jurídico establece, se depuren las responsabilidades administrativas imputables al constructor de la Nave D. O.

Segundo.— Que, por lo que respecta al ejercicio de actividad sin licencia, por la Alcaldía se acuerde la incoación de Expediente Sancionador a la Empresa X., S.A., por posible vulneración de su orden de 17-10-1996 y carecer de licencia, decretando en su caso, si procede, el cese temporal de toda actividad en la citada Nave, y adoptando las medidas complementarias para que dicho cese se cumpla efectivamente, hasta tanto dicha Empresa tenga efectivamente concedida Licencia de actividad y de obras, y se verifique la preceptiva Acta de Comprobación, conforme a lo establecido en el RAMINP, de 30-11-1961, y disposiciones que lo desarrollan.

Tercero.— Con carácter general, cuando por esa Alcaldía o Corporación Municipal se adoptan medidas de paralización de obras o de actividades no autorizadas, en ejercicio de sus competencias de control urbanístico y de actividades clasificadas, deberían adoptarse las medidas cautelares adicionales que garanticen la eficacia de las medidas de paralización de las obras o actividades, sin perjuicio de la posibilidad de denunciar la desobediencia a su autoridad ante la jurisdicción ordinaria, si ello fuera preciso.»

#### Respuesta de la Administración

Solicitada respuesta sobre la misma, y reiterada, no se ha obtenido, hasta la fecha de redactar este Informe, contestación alguna del citado Ayuntamiento.

#### 5.3.4. LICENCIA DE ACTIVIDAD. DILACIÓN EN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (EXPTE. DII-566/1998-JD)

La queja presentada denunciaba el retraso del Excmo. Ayuntamiento de ZARAGOZA en la tramitación de una solicitud de Licencia para la apertura de BAR en la C/ Don Teobaldo, en la Capital aragonesa, retraso que había llevado al solicitante a instar la expedición de certificado de acto presunto, solicitud ésta última a la que había tenido que renunciar, al parecer, para que el Expediente prosiguiera su tramitación administrativa normal.

La instrucción del Expediente, a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento de Zaragoza, permitió comprobar la evidencia de que la tramitación administrativa de la licencia de actividad había superado ampliamente los plazos reglamentariamente previstos al efecto, y, en consecuencia, en fecha 2-10-1998, se acordó formular al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente SUGERENCIA :

«VISTO el Expediente instruido en esta Institución, con referencia DII-566/1998-JD, como consecuencia de queja presentada en fecha 10-07-1998, en la que se denunciaba la actua-

ción del Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la demora en resolver sobre una solicitud de licencia para apertura de Bar en C/ Don Teobaldo, n.º 16, dando lugar a solicitud de certificación de actos presuntos, y a la apertura de Expediente sancionador por haber iniciado obras de acondicionamiento antes de resolverse sobre aquella.

CONSIDERANDO que el motivo de la misma pudiera implicar una irregular actuación de un Organismo administrativo no sujeto a la supervisión directa de esta Institución, atendiendo a lo previsto en el artículo 6.º de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y a la Ley de Coordinación con el Defensor del Pueblo, se acordó su admisión a mediación en fecha 23-07-1998.

#### I. ACTUACIONES DE INSTRUCCION.

1. Admitido a trámite de mediación el Expediente se incorporaron al mismo los documentos aportados por el presentador de la queja.

2. Con fecha 27-07-1998 se solicitó a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza informe acerca del asunto y en particular:

“1. Si el expediente 3074728/98, de solicitud de licencia municipal, se refiere a licencia de obras, o a licencia de apertura de actividad, o a ambas.

2. Estado actual de tramitación de dicho expediente de solicitud de licencia, y razones o causas de que el mismo no se haya resuelto en el plazo de tres meses a que se refiere el artículo 42.2 de la Ley 30/1992.

3. Estado actual de tramitación de la solicitud de certificación de acto presunto, presentado a ese Ayuntamiento en fecha 9/07/98 (registro de entrada n.º 314218), o si es voluntad de esa Administración adoptar resolución expresa en el plazo de veinte días a que se refiere el artículo 44.2 de la Ley 30/1992.”

3. En fecha 6/08/98 el presentador de la queja completó información mediante escrito en el que manifestaba:

“Los antecedentes son los siguientes: Con fecha 8 de abril de 1998, X., S.L. empresa de nueva creación y constituida por dos socios, a través de su administrador A. con D.N.I. n.º N. solicitó, en el Ayuntamiento de Zaragoza, licencia urbanística para bar situado en C/ Don Teobaldo, n.º 16 Local Izquierda con n.º expediente 3074728/98 y transcurrido el plazo legalmente establecido para que el órgano competente resolviera (plazo de 3 meses según art. 42.2 de la Ley 30/92) dicho órgano no resolvió. Con fecha 9 de julio de 1998 se solicitó certificación de acto presunto según art. 44 de la Ley 30/92 (N.º de entrada de la solicitud 314218).

Con fecha 16 de julio, jueves, recibimos notificación de propuesta de denegación sobre la petición de la licencia y sobre la solicitud del certificado de acto presunto, concediendo el plazo de diez días para presentar alegaciones y documentos que se estimen pertinentes debido a que la petición de licencia urbanística se encuentra informada en sentido desfavorable por los Servicios Técnicos Municipales, firmando la carta el señor E. como Jefe de Negociado de la Unidad Jurídica de Acondicionamientos e Instalaciones. En dicha carta no se exponen los motivos de esa propuesta de denegación, incumpliendo con ello la Ley 30/92, por lo que el día 20 de julio, lunes, solicité información en esa unidad y a este señor sobre los motivos de esa propuesta de denegación y sobre cuáles eran las deficiencias que había que subsanar. Dicho señor me expuso que mi forma de actuar no había sido la correcta con respecto a la solicitud de la certificación de acto presunto y me presentó unas fotocopias con las deficiencias encontradas en los proyectos que se presentaron el 8 de abril, pero antes de

entregarme esas fotocopias debía desistir de la solicitud de la certificación (me escribió en una hoja los pasos a seguir para retirar la solicitud). Abandoné la unidad y presenté en el registro una solicitud para desistir en la petición de la certificación con fecha 20 de julio y n.º de entrada 314890. Seguidamente me presenté de nuevo ante este señor y me entregó dos fotocopias en las que aparecían tres deficiencias que habían encontrado en el proyecto de la arquitecta y en el del ingeniero, constandingo como fechas el 8 de julio en una fotocopia en la otra el 16 de abril. Pregunté al Sr. E. los motivos por los que no se me había informado de estas deficiencias en su momento y él a su vez me preguntó si había recibido en algún momento noticias sobre el expediente a lo cual le contesté que sólo había recibido notificación de la paralización de las obras el día 24 de junio. Un momento antes de abandonar la unidad me comentó que la petición de certificación habría dado resultado si no hubiese habido deficiencias y que debía procurar que me hiciesen bien los proyectos. Seguidamente y en la misma mañana, presenté la fotocopia a la arquitecta y me puse en contacto con el ingeniero, estando éste de vacaciones y no pudiendo entregarle la fotocopia hasta el viernes día 24 de julio. Finalmente pude presentar la subsanación de las deficiencias (que tuvieron que ser visadas por los respectivos colegios) el día 30 de julio, jueves, ante el señor P. que me expuso que en el mes de agosto no había comisión y que hasta septiembre no habría nuevas noticias respecto de la solicitud de licencia, que me presentase cada semana del mes de agosto para hacer un seguimiento del expediente y que, sobretodo, no volviese a presentar una nueva solicitud de certificación de acto presunto.

A partir de este punto, es evidente que una solicitud de licencia que el Ayuntamiento debería resolver en 3 meses como le obliga la ley, esperamos va a ser concedida 5 meses después, con todo el perjuicio económico que todo esto nos ha causado y no está causando.

4. Con fecha 7-9-1998 se reiteró al Excmo. Ayuntamiento de ZARAGOZA la solicitud de información sobre las cuestiones planteadas.

5. En fecha 21-09-1998 tuvo entrada en esta Institución escrito de contestación del Ayuntamiento de Zaragoza en el que se hacía constar:

*“1. Con fecha 8 de abril de 1998, tuvo entrada en el Registro Mpal. solicitud de X., S.L., para la obtención de licencia urbanística para la actividad de bar, en C/ D. Teobaldo n.º 16. (Expte. 3.074.782/98).*

*2. El 14 de abril/98, se da traslado a las distintas Secciones Técnicas, al objeto de que se emita informe sobre los proyectos presentados.*

*3. Asimismo se procede al trámite de exposición pública mediante la publicación en el B.O.P., (8 de mayo de 1998) y, según copia adjunta se presentan alegaciones de la Cdad. de Vecinos de C/ D. Teobaldo, n.º 18.*

*4. A continuación se incluyen, por orden de fechas, los informes desfavorables emitidos al proyecto presentado por las Secciones de Protección Ambiental, Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones y Prevención de Incendios.*

*5. En 9 de julio se presenta la solicitud de Certificado de Actos Presuntos y en 20 del mismo mes, se presenta el desistimiento a dicho Certificado, a la vez que se aportan fotografías de fachada y entorno y documentación técnica en subsanación de las deficiencias apreciadas en proyecto, (30 de julio/98), que me remiten a informe técnico, encontrándose en la fecha actual pendiente de emisión de informe.”*

## II. ANTECEDENTES DE HECHO:

A partir de la documentación aportada por el presentador de la queja, y de la información y documentación facilitada por el AYUNTAMIENTO de ZARAGOZA, pueden establecerse los siguientes HECHOS:

1. En fecha 8-4-1998, por el Sr. A. actuando en nombre y representación de X., S.L., se presentó al Excmo. AYUNTAMIENTO de ZARAGOZA solicitud de Licencia Municipal para actividad de BAR en C/ Don Teobaldo, 16, incoándose Expediente n.º 3.074.782/98.

2. Con fecha 14-04-1998 (es decir, 6 días después de presentada la solicitud) la Jefe de Servicio de Intervención Urbanística del Ayuntamiento somete el Expediente y Proyecto Técnico a informe de la Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones.

3. En fecha 16-04-1998 (es decir, 2 días después de solicitarse) se emite informe por el Jefe de la Sección de Protección Ambiental, poniendo de manifiesto varias incidencias que se especifican concretamente en el informe.

4. En B.O. de la Provincia de fecha 8-05-1998 aparece publicado anuncio de exposición al público del Expediente, conforme a lo establecido en artículo 30.2.a) del R.A.M.I.N.P.

5. En fecha 20-05-1998 se presentan en registro municipal alegaciones de la Comunidad de Propietarios de C/ Don Teobaldo 18, oponiéndose al otorgamiento de la Licencia para instalación de Bar.

6. En fecha 6-07-1998 (es decir, 83 días después de solicitarse) se emite informe por el Arquitecto Técnico de la Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones, apuntando la necesidad de justificar algunos preceptos de las Normas sobre Prevención de Incendios.

7. Con fecha 10-07-1998, el Sr. A., en nombre y representación de X., S.L., solicita al Excmo. Ayuntamiento de ZARAGOZA la expedición de Certificado de Actos Presuntos, por haber transcurrido los 3 meses de plazo para resolver a que se refiere el artículo 42 de la Ley 30/1992.

8. En fecha 14-7-1998 (es decir, 3 meses después de solicitarse) se emite informe por el Ingeniero Técnico Jefe de la Sección de la Unidad Técnica de Acondicionamientos e Instalaciones, planteando se requiera al solicitante para que “ajuste el Proyecto de instalación presentado a lo exigido por el R.A.M.I.N.P. de 30 de Noviembre de 1.961, Instrucción de 15 de Marzo de 1963, Reglamento de Espectáculos de 27 de Agosto de 1982 y OO.MM. de Protección del Medio Ambiente.

9. En esa misma fecha (14-07-1998) se presenta queja ante esta Institución, en relación con la demora municipal en resolver.

10. Con fecha 16-07-98 se notifica al Sr. A. escrito del Ayuntamiento de Zaragoza, dándole trámite de audiencia (por 10 días) previo a la formulación de propuesta de denegación de su solicitud de Licencia.

11. En fecha 23-07-1998 el Sr. A. presenta en Registro municipal escrito de desistimiento de su petición de certificación de actos presuntos.

12. Con fecha 29-07-1998 la Arquitecta redactora de la documentación técnica presentada por los solicitantes de la Licencia comparece ante el Servicio de Intervención Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza, aportando documentación para subsanación de incidencias.

13. Con fecha 30-07-1998 la Unidad Jurídica de Acondicionamientos e Instalaciones pasa a informe de Patrimonio un ejemplar del Proyecto visado en fecha 6-4-98 junto con fotografías.

Y en esa misma fecha (30-07-1998) el Sr. A. aporta al Ayuntamiento documentación técnica visada en esa misma fecha, para unir al Expediente.

14. Con esa misma fecha (30-07-1998), la Unidad Jurídica de Acondicionamientos e Instalaciones somete a nuevos informes "sucesivos" de Protección Ambiental, Sección Técnica de Actividades y Sección Técnica de Acondicionamientos la documentación técnica aportada por los solicitantes, visada en fechas 28-7-98 y 30-7-98.

### III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

#### 1. NORMATIVA DE PROCEDIMIENTO APLICABLE

Tratándose de un Expediente de solicitud de licencia municipal de apertura de actividad (para BAR), es de aplicación el procedimiento regulado por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (R.A.M.I.N.P.) aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre, en sus arts. 29 al 33, y en artículo 4.º de la Instrucción aprobado por Orden de 15-03-1963.

En cuanto a documentación a presentar, serían también aplicables las determinaciones contenidas en Decreto 109/1984, de 14 de Noviembre, de D.G.A., y en Orden de 25-11-1984, del Departamento de Urbanismo, Obras Públicas y Transportes que lo desarrolló.

Y como marco jurídico general de procedimiento administrativo han de tenerse en cuenta las determinaciones de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### 2. PLAZOS PARA TRAMITACION MUNICIPAL

Expuestas las referencias legales esenciales que regulan el procedimiento aplicable, creemos necesario, ante la queja planteada, destacar que estamos ante uno de los procedimientos administrativos (el de tramitación de las licencias municipales de actividades clasificadas) más rigurosamente definidos en cuanto a su iter procedimental, en actuaciones y plazos para su cumplimentación, en aras de un pronta resolución para el particular interesado.

Recordemos a este respecto:

a) En cuanto a documentación a presentar por el interesado junto a la solicitud de licencia, tanto el R.A.M.I.N.P., como la Instrucción de 15-3-1963, y en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma el Decreto 109/1984 y Orden de 25-11-1984, que lo desarrolló, han definido con gran precisión la documentación formalmente precisa para la admisión a trámite de tales solicitudes.

b) Presentada la solicitud de licencia, la Alcaldía viene obligada a hacer un primer pronunciamiento de admisión a trámite, en plazo de 5 días siguientes a la entrada en registro de la solicitud (véase artº. 4.º, 4.ª de la Instrucción de 15-3-1963), y de admitirse a trámite debe decretarse la simultánea apertura de la información pública y el pase de la petición y documentos anejos a ella a informe de la Corporación Municipal, que lo emitirá en el plazo de 20 días, plazo éste último que la modificación del artº. 33 del R.A.M.I.N.P. operada por Decreto 3493/1964, amplió a 30 días.

c) Recibidas las reclamaciones u observaciones que se presenten en los 10 días del trámite de información pública, dice el artº 33.2.b del R.A.M.I.N.P. y la Instrucción de 1963, se pasarán, en unión de la petición de licencia y documentos anejos, a informe simultáneo del Jefe Local de Sanidad y de los técnicos municipales competentes, que lo evacuaran por separado en el término de los 10 días siguientes también naturales, plazo de 10 días que es el mismo que con carácter general establece para la emisión de informes en cualquier Expediente el artº 83.2 de la Ley 30/1992.

d) Dentro del plazo general de 30 días a que se refiere el artº. 33 del R.A.M.I.N.P., el apartado c) del citado artículo y la Instrucción de 15-3-1963, establecen que, a la vista de dichos

antecedentes, la Corporación municipal incorporará al Expediente su informe.

e) Y, finalmente, en cuanto a la tramitación municipal, el artº 31 del R.A.M.I.N.P. y la Instrucción de 15-3-1963 establecen que en plazo de 5 días debe remitirse todo el Expediente a la Comisión Provincial (ahora en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio), para su calificación.

En conclusión, pues, la tramitación municipal previa a calificación del Expediente por Comisión Provincial debería realizarse en un plazo total máximo de 40 días hábiles, según la normativa de procedimiento aplicable.

#### 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACION DE LICENCIAS DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS. REPERCUSION DE LA LEY 30/1992.

En el artículo 33.4 del R.A.M.I.N.P. se establece que "transcurridos cuatro meses desde la fecha de la solicitud sin que hubiere recaído solución, ni se hubiere notificado la misma al interesado, podrá éste denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (referencia que en este caso, ha de entenderse hecha a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio), y transcurridos dos meses desde la denuncia podrá considerar otorgada la licencia por silencio administrativo, salvo en aquellos casos en que la Comisión hubiere notificado su acuerdo desfavorable y se hallare éste pendiente de ejecución por parte del Ayuntamiento.

Vemos, pues, que el R.A.M.I.N.P. tiene rigurosamente prevista la situación de falta de resolución del Expediente en un plazo concreto.

Tras dar 40 días hábiles al Ayuntamiento para la primera fase de tramitación municipal del Expediente, y dar un mes (para informe de Servicios y Ponencia) y 15 días (para calificación por Comisión Provincial), a los que se añaden otros 15 días para que el Ayuntamiento otorgue o deniegue la licencia en consonancia con el acuerdo definitivo de Comisión Provincial, en el R.A.M.I.N.P., se establecía un plazo general de 4 meses desde la presentación de la solicitud de la licencia para que el interesado pudiera denunciar la mora y, pasados dos meses más, pudiera entender concedida la licencia por silencio administrativo.

La entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entendemos que ha venido a incidir en aquella regulación, no tanto en cuanto a los plazos de tramitación de tales licencias, como en lo relativo al régimen de aplicación respecto al silencio administrativo.

Entendemos que el artículo 42.2 de la citada Ley 30/1992, respeta el plazo general para resolución de estos Expedientes previsto en el R.A.M.I.N.P. cuando dice que "el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso".

Dado que el plazo establecido para poder denunciar la mora, en el artº. 33.4 del R.A.M.I.N.P., es de 4 meses desde la presentación de la solicitud, y dado que la Ley 30/1992, en su artº. 43.2, reconoce el derecho a entender estimadas aquellas solicitudes "de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de Empresas o Centros de Trabajo" cuando no haya recaído resolución en plazo, consideramos que lo ajustado a Derecho sería reconocer al interesado solicitante de la licencia, en el caso que nos ocupa, su derecho a obtener certificado de actos presuntos con efecto positivo de licencia concedida a partir de los 4 meses de presentar su solicitud, esto es a partir del día 8-8-1998, y no a partir del día 8-7-1998

como se interpretó por el solicitante, fundamentándose en el plazo supletorio de 3 meses a que se refiere el artº. 43.2 de la Ley 30/1992, pues insistimos en que este concreto procedimiento administrativo tiene unos plazos específicos.

Al haber presentado en fecha 23-07-1998, desistimiento de su petición de Certificado de Actos presuntos, y con independencia de las circunstancias o condicionamientos que pudiera mover al solicitante de la licencia a hacerlo (cuestión sobre la que volveremos siquiera sea incidentalmente más adelante, por no disponer de datos contrastados sobre la actuación de algún funcionario municipal), es evidente que nada cabe objetar respecto a su no expedición en los 20 días siguientes al 8-8-1998.

Pero tal desistimiento del interesado no excusa a la Administración municipal de no haber cumplido con el plazo general de 4 meses para resolver el Expediente referenciado, que vencía en fecha 8-8-1998, o a lo sumo (si consideramos ampliado dicho plazo en los 14 días en que tardó el solicitante en cumplimentar requerimiento de subsanación de incidencias en trámite de audiencia dado con fecha 16-07-1998), el Expediente debió quedar resuelto, como máximo, con fecha 26-8-1998.

#### 4. LA POSIBILIDAD DE AMPLIACION DE PLAZOS PARA RESOLUCION POR EXCESO DE SOLICITUDES, EX ARTICULO 42.2 DE LA LEY 30/1992

Siendo el legislador consciente de que la propia Administración, en determinadas situaciones de acumulación de trabajo, no puede dar cumplimiento a los plazos que las normas específicas de procedimiento puedan establecer, ha previsto expresamente, en párrafos 2.º al 4.º del artº. 42.2 de la Ley 30/1992, que:

*“Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver, o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior.”*

*La ampliación de los plazos a que se refiere este artículo no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento.*

*Contra el acuerdo que resuelve sobre la ampliación de plazos no cabrá recurso alguno”.*

No nos consta que en el Expediente referenciado se haya propuesto, ni adoptado acuerdo de ampliación de plazos para su resolución, a pesar de la generosa previsión legal al respecto.

#### 5. SOBRE LA EMISION Y CONTENIDO DE LOS INFORMES PARA RESOLUCION DEL EXPEDIENTE

A la vista de la regulación que la Ley 30/1992 ha establecido en relación con los informes para resolución de los Expedientes administrativos, y en relación con el Expediente concreto a que se refiere la queja cabe hacer algunas observaciones.

Según el artº. 82.1 de la citada Ley, *“se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”.*

Y añade el artículo 83:

*“1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.*

*2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.*

*3. De no emitirse el informe en el plazo señalado., y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera*

*que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.*

*4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.*

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.”*

En el concreto procedimiento administrativo para tramitación de las licencias de actividades, nuevamente nos encontramos con una rigurosa determinación de los informes que se consideran preceptivos:

— Del artículo 30.1 del R.A.M.I.N.P. se deduce la necesidad de un informe prioritario, relativo al ajuste o no de la actividad a los planes de ordenación urbana, el cumplimiento de las Ordenanzas municipales y a la compatibilidad con actividades municipalizadas en régimen de monopolio.

— En el artículo 30.2 del R.A.M.I.N.P. se establece la necesidad de informes del Jefe Local de Sanidad y de los técnicos municipales competentes, según la naturaleza de cada actividad.

— El mismo artº. 30.2 del R.A.M.I.N.P. hace preceptivo el informe de la Corporación municipal como tal, antes de la remisión del Expediente a calificación de la Comisión Provincial.

— En la tramitación del Expediente de la Comisión Provincial, los artículos 32 y 33 del R.A.M.I.N.P. preceptúan la necesidad de informe de los Servicios Provinciales a quienes se pida y de la Ponencia.

En la información facilitada por el Ayuntamiento de ZARAGOZA respecto al Expediente que nos ocupa, y tras más de 4 meses de tramitación municipal no puede dejar de sorprender la ausencia de mención alguna a ese primer informe a que se refiere el artículo 30.1 del R.A.M.I.N.P., que acertadamente se solicita por la Jefe de Servicio en fecha 14-4-1998, pero que, al parecer, no se ha cumplimentado todavía, en relación con el ajuste de la actividad al planeamiento urbanístico municipal.

Frente al plazo de 10 días que el artículo 83.2 de la Ley 30/1992, establece como plazo general para la emisión de informes, en el caso que nos ocupa comprobamos que sólo uno de los informes emitidos lo ha sido en plazo (el emitido por el Jefe de la Sección de Protección Ambiental, en fecha 16-4-1998, dos días después de solicitarse). En cambio, el Arquitecto Técnico lo emitió 83 días después, y el Ingeniero Técnico lo emitió tres meses después.

Parece evidente que en el impulso de oficio del Expediente, propugnado por el artículo 74 de la Ley 30/1992, ha habido una tácita renuncia al ejercicio de la facultad prevista en el artº. 83.3 de la misma Ley, de proseguir las actuaciones, al no emitirse los dos informes antes citados en el plazo general de diez días.

Situación que, a nuestro juicio, se agrava porque el contenido de los informes es de tanta menor precisión cuanto más tarda en emitirse. No nos parece en modo alguno admisible desde la óptica de la defensa de los legítimos intereses de los administrados que un informe que tarda en emitirse tres meses desde que se solicita, se limite a recordar las normas generales a las que debe ajustarse el Proyecto, porque, una de dos, o la documentación técnica presentada no se ajusta en absoluto a tales normas, en cuyo caso no debe admitirse a trámite, y debe requerirse en el inicio de la tramitación al solicitante para que la subsane conforme a lo establecido en el artº. 71 de la Ley 30/1992; o bien, si presenta deficiencias concretas, éstas deben identificarse es-

pecíficamente por el técnico informante, y no por mera referencia genérica a las normas que son de aplicación, referencia genérica que viene a ser algo tan obvio y fuera de lugar como recordar ante el caso concreto que “hay que cumplir la Ley”; para recordar eso no hace falta emitir informe. El objeto de solicitar un informe es comprobar si un concreto Proyecto cumple o no con las normas de aplicación y poner de manifiesto, cuando no cumple con ellas, en qué aspectos concretos no lo hace, para requerir su subsanación o prever medidas correctoras.

#### 6. SOBRE LA POSIBLE INCITACION AL ADMINISTRADO PARA QUE DESISTA DE SU SOLICITUD DE CERTIFICADO DE ACTOS PRESUNTOS

De las manifestaciones hechas por el presentador de la queja parece denunciarse, aunque no ha podido comprobarse fehacientemente en la instrucción del Expediente, que el solicitante de la licencia, para poder conocer el contenido concreto de los informes, y en consecuencia de las deficiencias, que hubieran determinado la denegación de su solicitud, en el trámite de audiencia concebido pudo ser, de algún modo, incitado a desistir de su solicitud de certificado de acto presunto, por parte de algún funcionario municipal.

Con el debido respeto que la presunción de inocencia otorga al funcionario en cuestión, sí parece conveniente recordar que el derecho a solicitar la certificación de actos presuntos es un derecho reconocido por la Ley al administrado, un derecho ciertamente renunciable por éste, pero entendemos que desde la Administración, y tampoco por sus funcionarios, puede condicionarse o hacer pensar que se condiciona el acceso del administrado a las deficiencias que pueda haber en su Expediente y que pueden determinar la denegación de su solicitud, al previo desistimiento de su solicitud de certificación de actos presuntos.

Entendemos que la actuación administrativa correcta hubiera sido la denegación inmediata de la solicitud de certificado de actos presuntos fundamentada en haberse presentado antes del plazo de que la Administración municipal disponía para resolver, con ofrecimiento de los recursos procedentes, y haber adoptado las medidas de impulso precisas para poder dar cumplimiento a la tramitación de la licencia dentro de plazo, o eventualmente haber ejercitado la posibilidad de ampliación del plazo al amparo del antes citado artículo 42.2 de la Ley 30/1992, si el número de asuntos impedía razonablemente ultimar la tramitación dentro del plazo reglamentario general.

Por todo lo antes expuesto, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y sin perjuicio de las competencias que al respecto pudiera ejercitar el Defensor del Pueblo, he considerado conveniente hacer al EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA la siguiente SUGERENCIA:

*Primero.*— Que adopte las medidas oportunas para que, en la tramitación de los Expedientes de licencia de actividad, se dé cumplimiento a los plazos de tramitación establecidos en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (R.A.M.I.N.P.), aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre.

*Segundo.*— Que cuando el número de asuntos pendiente de trámite o informe haga razonablemente previsible la imposibilidad de cumplir con tales plazos, y al amparo de lo previsto en el artº. 42.2 de la Ley 30/1992, se acuerde formalmente la ampliación de los plazos, con notificación a los interesados.

*Tercero.*— Que adopte las medidas que estime más adecuadas para que los informes técnicos se emitan dentro del plazo general de 10 días desde que se solicitan los mismos, conforme a lo establecido en el artº. 83.2 de la Ley 30/1992, prosiguiendo las actua-

ciones cuando no se haya emitido dentro de tal plazo. Y para que el contenido de los informes técnicos sea realmente expresivo del resultado del contraste efectuado por el técnico informante entre el Proyecto presentado y las normas de aplicación, y no simplemente recordatorio genérico de cuáles son dichas normas.

*Cuarto.*— Sin perjuicio de que las normas vigentes sobre presentación de documentación para solicitud de licencia de actividad hablan de la necesidad de presentar la documentación por triplicado ejemplar, cuando por las características del Proyecto o de la actividad para la que se solicita licencia sea previsible la intervención, a nivel de informe técnico, de más de tres unidades administrativas, sería recomendable, desde el primer acto de ordenación del procedimiento, invitar al administrado a aportar los ejemplares adicionales que puedan ser precisos para que los informes puedan emitirse simultáneamente cuando procedimentalmente sea posible, y no sucesivamente, con lo que esta emisión sucesiva conlleva de dilatación del procedimiento en perjuicio del administrado solicitante.

*Quinto.*— Que se adopten las medidas que se estimen más convenientes para que la información y orientación facilitada por el personal funcionario al administrado sea extremadamente respetuosa con el ejercicio por éste de todos los derechos que le están reconocidos, en evitación de posibles malas interpretaciones por el administrado de que el ejercicio de un derecho pueda estar condicionado por el desistimiento de otros igualmente reconocidos.

*Sexto.*— Respecto al Expediente concreto a que se refiere la queja, y habida cuenta de la comprobada dilatación de su tramitación, más allá de los plazos reglamentariamente establecidos, se adopten las medidas de impulso precisas para su resolución definitiva procedente.»

#### Respuesta de la Administración

Solicitada, y reiterada, una respuesta de dicha Administración municipal a la sugerencia formulada, a la hora de redactar el informe anual, estamos aún a la espera de la misma.

#### 5.3.5. ACTIVIDADES CLASIFICADAS (EXPTE. DII-1433/1997-9\*)

Este expediente versa sobre una queja relativa a la instalación de una actividad clasificada que causaba molestias a los vecinos colindantes con dicha actividad, y dio lugar a una *Sugerencia* del siguiente tenor literal:

«Ha tenido entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se hace alusión a que desde el mes de marzo del pasado año se instaló en los bajos de la vivienda de los reclamantes un laboratorio dedicado a hacer pruebas y ensayos con el hormigón empleado en la construcción del AVE, así como unas oficinas en el primer piso, en las que únicamente se realizan actividades administrativas, siendo que a tenor de lo que se nos indicaba, el desarrollo de la actividad del citado laboratorio sito en los bajos de la vivienda estaba originando múltiples molestias e incomodidades a varios vecinos del inmueble en cuestión.

Habiéndose examinado el dicho escrito de queja, se acordó admitir el mismo a mediación, y dirigirse a esa corporación municipal con la finalidad de recabar la información precisa sobre los extremos suscitados.

Con fecha 30 de diciembre, el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina dio respuesta a nuestro requerimiento mediante la remisión de un informe en el que se hacía constar lo siguiente:

“El 18-4-1997 tengo conocimiento de un escrito dirigido por D. P. H. H. C., en el que se denuncia la existencia de un la-

\* Tramitado durante el mandato del anterior Justicia de Aragón, D. Juan Monserrat.

laboratorio en la planta baja de sus vivienda con olores desagradables a la vez que pregunta si son perjudiciales para la salud.

Inmediatamente ordeno investigar el caso comprobando que se trata de la empresa E., S.A. dedicada a hacer pruebas y ensayos en el hormigón empleado en las obras del AVE.

Al día siguiente se personan en el Ayuntamiento el responsable de la empresa para una cita con el Concejal de Urbanismo y el Sr. Secretario de la Corporación.

Explica el uso del azufre en pequeñas cantidades para sellar las bases de las pequeñas muestras de hormigón utilizado en las obras, y se compromete a hacer esa operación directamente en la obra.

El 25-7-97 vuelvo a recibir otro escrito del Sr. H. mencionando el azufre (que ya no se empleaba) y diciendo que se rompe el hormigón con una prensa alimentada por generador.

Ese mismo día ordeno al Técnico del Ayuntamiento que proceda a inspeccionar de inmediato; informándome que no veía ningún problema. Estuvo tres veces ese mismo día.

No obstante me pongo en contacto con la Comisión Provincial de Urbanismo y el Secretario envía un Técnico para realizar una inspección. Se recomienda a la empresa llegar a un acuerdo amistoso con los vecinos y no tener en la planta motores de explosión (generador) ya que sería actividad clasificada.

El 31 de julio de 1997 la empresa solicita licencia para tener una cámara húmeda de unos 10 m<sup>2</sup> para almacenar las muestras y el resto de almacén dedicarlo a secado. Se llevan el generador y la pequeña prensa por lo que solicitan la licencia como actividad no clasificada.

Al existir todo este tipo de desavenencias este Ayuntamiento envía toda la documentación a la Comisión Provincial de Urbanismo para que nos aclaren si realmente es clasificada o no. En estos momentos el expediente está en la citada Comisión y según nuestros informes será resuelto en la próxima reunión del mes de Julio...".

Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de información que se le hizo, y a la vista de que los firmantes nos indicaban que el laboratorio en cuestión estaba en funcionamiento, se consideró que sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente.

En consecuencia, se interesó del Ayuntamiento el que nos señalara si el laboratorio de constante referencia contaba con la pertinente licencia para el ejercicio de la actividad, y además, a la vista de que nos indicaban que el expediente completo lo habían remitido a la Comisión, le solicitamos que nos diera traslado de lo que resolviera la citada Comisión.

Por ello, y atendiendo a este nuevo requerimiento, esa corporación municipal nos ha precisado que en tanto la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio no emita informe calificando la actividad, la Comisión de Gobierno no tomará acuerdo de concesión o denegación de la licencia.

Por otra parte, los afectados han aportado al expediente diversa documentación relativa al tema planteado, obrando un requerimiento de ese Ayuntamiento fechado el 24 de abril del pasado año, por el que se indica al Gerente de la empresa el que cierre inmediatamente el laboratorio mientras no obtenga la preceptiva licencia.

Consta asimismo otro informe de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de 1 de agosto de 1997 informando que la actividad desarrollada en la planta baja debe ser objeto del trámite previsto en los arts. 29 y siguientes del RAMINP.

Y por último, aparece un escrito del propio Ayuntamiento fechado el 6 de agosto del mismo año, por el que se sugiere el

traslado íntegro a emplazamiento idóneo dentro del plazo que se señala.

Por ello, y del análisis de las distintas respuestas facilitadas y documentos aportados estimo conveniente formular las siguientes consideraciones jurídicas:

Primero.— En el asunto que nos ocupa se discute si la actividad que se desarrolla en los bajos del inmueble es o no de las denominadas clasificadas.

Pues bien, si lo fuere, tal y como conoce la propia corporación municipal, la tramitación de este tipo de expedientes ha de observar lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Insalubres, Nocivas, Molestas y Peligrosas y en primer lugar y una vez presentados los documentos pertinentes en el Ayuntamiento, en el supuesto de admitirse la tramitación de la solicitud de establecimiento de una nueva actividad, el expediente completo se remitirá a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, como así ha acaecido.

La citada Comisión puede calificar la actividad e informarla favorablemente a los efectos de otorgamiento de la licencia interesada, condicionando su posible concesión al cumplimiento de determinadas medidas correctoras, y en el supuesto de concederla, no cabe obviar que en el art. 34 del RAMINP se establece que obtenida la citada licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse tal actividad hasta que se gire la oportuna visita de comprobación.

Amén de lo expuesto, el art. 36 del R.A.M.I.N.P. se dispone que "transcurrido el plazo otorgado por este Reglamento para la corrección de deficiencias, se girará visita de inspección a la actividad, al objeto de la debida comprobación.", y posteriormente, cuando han sido adoptadas las dichas medidas, la corporación municipal concede licencia de apertura, sin que en ningún momento se pueda poner en funcionamiento la actividad pretendida antes de la consecución de pertinente licencia de apertura.

Y en el asunto que nos ocupa, parece evidente que la actividad se desarrolló antes de la obtención de la misma, ya que en caso de inactividad no hubiera resultado posible la producción de molestia alguna.

Segundo.— Y aún en el supuesto de que la tan repetida actividad desarrollada en los bajos no fuera de las denominadas clasificadas (lo que no se acomoda con la información e inherentes datos sobre la remisión del expediente a la C.P.O.T.), siendo acordes con su propia indicación llevada a cabo el 24 de abril pasado, en el local que nos ocupa tampoco podría haberse llevado a cabo la actividad en tanto no contase éste con la pertinente autorización o licencia.

Por todo ello, me permito sugerirle al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina que adopte las medidas necesarias y oportunas en orden a impedir el ejercicio de la actividad realizada en los bajos del n.º 10 de la calle R. C. de A. por la empresa E., S.A., hasta la obtención, de darse el caso, de las autorizaciones todas precisas para ello.»

### Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina aceptó la Sugerencia.

(continúa.)