

Expte.

DI-1416/2018-7

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
DESARROLLO RURAL Y
SOSTENIBILIDAD
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

I.- Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, y en que se hacía alusión a lo siguiente:

“Resido de Valtorres, desde hace (...) años, un pueblo de la Comarca Comunidad de Calatayud con 60 vecinos empadronados. Valtorres, además de todos los problemas asociados al envejecimiento y despoblación que sufre el ámbito rural aragonés, tiene la particularidad de que su término municipal es muy reducido y buena parte de su casco urbano linda con el término vecino de Terrer.

Desde el 30 de agosto de 2017 los vecinos tenemos noticia del proyecto de instalación de una granja de engorde de pollos a pocos metros del casco urbano de nuestro pueblo pero en término municipal de Terrer. Le adjunto nuevamente información remitida por nuestro Ayuntamiento de Valtorres en contestación a su escrito nº 9579, de fecha 29 de septiembre de 2017, sobre expediente DI-2515/20117-10, por queja presentada ante el Justicia de Aragón.

El 11/05/2018 se publica en el BOA la resolución del INAGA formula declaración de impacto ambiental favorable para la construcción de una explotación avícola de engorde de pollos para una capacidad de 72.000 plazas, en el polígono 7, parcela 31, del término municipal de Terrer (Zaragoza) y promovida por SPES 2016, S.L. (Expediente 500202/01/2016110098). Se adjunta resolución.

El 04/10/2018 se presenta, a través de un grupo político, moción ante el pleno de la Comarca Comunidad de Calatayud solicitando básicamente que se inste al Gobierno de Aragón y a las Cortes que inicien de urgencia el proceso para revisar y modificar el Decreto de Directrices sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas en las que se establecen una serie de distancias mínimas para la instalación de estas macrogranjas a municipios cercanos y que estas distancias sean iguales para cualquier núcleo de población sin depender de su número de habitantes. El Pleno de la Comarca lo rechaza.

Se adjunta moción con la exposición legal de base.

Los vecinos, como puede imaginarse, nos sentimos que no importamos a ningún político por nuestro escaso número.

En referencia a todo lo expuesto y adjuntado los vecinos de Valtorres nos ponemos a su disposición para aclarar cualquier punto o aportar cuanta información podamos ampliarle y solicitamos su intervención para la defensa de nuestros derechos como ciudadanos aragoneses frente a la administración competente:

1. Los vecinos defendemos que al haberse superado los seis meses desde la fecha límite, 30/09/2017 a 11/05/2018, de las numerosas alegaciones a la declaración de impacto ambiental sin haberse publicado la resolución esto significaba la denegación por silencio administrativo.

2. Consideramos que el Ayuntamiento de Valtorres sí presentó informe negativo de las afecciones en forma de alegaciones a la declaración de impacto ambiental cosa que se niega en la resolución del INAGA, cabe destacar que el Ayto. no tenía en esas fechas asesor legal por causa del fallecimiento del Secretario. Remitidas a usted en exp. DI-2515/20117-10

3. Consideramos que las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, aprobadas por el Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón es una normativa que trata de manera altamente discriminatoria a los habitantes de pueblos más pequeños, la inmensa mayoría en Aragón, y que rompe los Principios de Igualdad de las personas ante las Ley. Por lo que debe de ser reformada y anular su aplicación lo antes posible.”

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad con la finalidad de recabar información sobre las cuestiones planteadas en el escrito de queja, y en particular, si el INAGA había dado contestación expresa y motivada a las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Valtorres y por los particulares.

Tercero.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad nos remitió el siguiente informe:

“En relación con su escrito relativo a la queja DI-1416/2018-7 sobre la instalación de una granja de engorde de pollos próxima a Valtorres (Zaragoza), le informo:

El procedimiento de evaluación ambiental ordinaria para el proyecto y estudio de impacto ambiental de una explotación avícola de engorde de pollos para (72000 plazas de broiler (288 U.G.M.) situada en la parcela 31 del polígono 7 de Terrer (Zaragoza), promovido por Spes 2016, S.L., ha sido tramitado por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental que ha emitido informe en el que señala que dada la proximidad de la instalación avícola proyectada con en T.M. de Valtorres dicho Ayuntamiento fue consultado dentro de sus competencias municipales y en relación al Decreto 94/2009, de 26 de mayo, sobre explotaciones ganaderas, por si pudiera producirse un posible solapamiento de licencias, que determinarían la incompatibilidad del proyecto en evaluación, ya que las instalaciones ganaderas generan una serie de servidumbre de distancias sobre determinados elementos del territorio (Anexo VII y VIII del Decreto 94/2009).

En respuesta a esta consulta, la corporación municipal presentó varias alegaciones (no el informe solicitado) que quedan recogidas en el punto cuarto de la Resolución de 19 de abril de 2018, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula declaración de impacto ambiental para la construcción de una explotación avícola de engorde de pollos para una capacidad de 72.000 plazas, en el polígono 7, parcela 31, del término municipal de Terrer (Zaragoza) y promovida por SPES 2016, S.L. (Expediente 500202/01!2016/10098) y que se transcribe a

continuación:

"Resumen del contenido de las alegaciones

- La distancia de la parcela de ubicación del proyecto de explotación al núcleo de Valtorres está demasiado próxima al núcleo de población.

- Repercusión de la actividad en la salud de los habitantes de Va/torres.

- Repercusión de la actividad sobre el turismo de la zona, ya que hay diversas actividades culturales como rutas ciclistas, LISO senderista del "Camino del Cid" y de senderos GR muy utilizados por senderistas.

- Impacto visual generado por las dos naves ganaderas.

- Repercusiones sobre el agua de bebida del municipio, en cuanto a contaminación y agotamiento del recurso hídrico, así como la proximidad del pozo proyectado para uso ganadero, dada la proximidad a la captación de agua subterránea del municipio de Valtorres

- Repercusión y molestias generados por la actividad (ruido, olores, tránsito de vehículos...), además de crear una servidumbre en Valtorres para otras explotaciones que pretendan ubicarse en su territorio.

- Efectos de arrastre del almacenamiento del estiércol en caso de producirse aguas torrenciales y las molestias en su evacuación.

- Repercusión sobre especies y hábitats cercanos de aves, en especial a las aves migratorias, por su proximidad al embalse de La Tranquera.

- El estercolero proyectado debe cumplir los retranqueos a linderos y tener capacidad suficiente.

Vistas las alegaciones se realizaron consultas a la Dirección General de Turismo, a la Federación Aragonesa de Montañismo, a la Diputación Provincial de Zaragoza y a la Dirección General de Cultura y Patrimonio, sobre posibles afecciones y servidumbres al citado sendero turístico. Del resultado de sus informes se concluye que el Sendero GR 160 "Camino del Cid" no se encuentra en la actualidad inscrito en la Red de Senderos Turísticos de Aragón, que no se tiene constancia de que dicho camino disponga de protección jurídica que genere servidumbre alguna y que dicho sendero no cuenta con ningún tipo de protección en materia de Patrimonio Cultural.

Estudiadas y evaluadas todas estas consultas, comprobando el cumplimiento de la normativa reguladora por parte de la instalación ganadera, la compatibilidad urbanística favorable expresada por el Ayuntamiento de Terrer, así como los potenciales impactos ambientales, se continua con la tramitación del expediente para la obtención de la Declaración de impacto ambiental correspondiente.'

Así pues, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental informa que el Ayuntamiento de Valtorres no informó desfavorablemente, emitió alegaciones que han sido incluidas en la Resolución de 19 de abril de 2018, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto, publicada en el B.O.A. nº 90, de 11 de mayo de 2018, y que fueron valoradas tras los informes recibidos y motivada la resolución compatible por cumplimiento de las distintas normas aplicables.

Por lo que se refiere a las alegaciones presentadas por los particulares, se presentaron un total de 286 escritos, de los que 51 procedían del municipio de Valtorres y 235 de otros particulares censados en otros municipios. Considerado el elevado número de alegantes y la imposibilidad de identificar el domicilio de

notificación de muchos de los ellos, se optó por incluir el conjunto de cuestiones alegadas y la respuesta a las mismas de forma con junta en la Resolución de 19 de abril de 2018, publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 90 de 11 de mayo de 2018.

II. Consideraciones Jurídicas

Primera.- Se plantean al final del escrito de queja presentado tres cuestiones en relación con el proyecto de instalación de la explotación ganadera de engorde de pollos.

Sobre la primera, se considera que por el hecho de haber transcurrido más de seis meses desde la fecha para presentar alegaciones al proyecto hasta la fecha de publicación de la resolución de impacto ambiental de 19 de abril de 2018, el INAGA debió haber denegado la declaración de impacto ambiental. En opinión de esta Institución, la Administración está obligada a dictar resolución en todos los procedimientos que inicie, según dispone el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que la falta de pronunciamiento conllevaría el derecho del interesado a acudir a los Tribunales, pero no significaría la tardanza en resolver que deba ser desestimada la petición presentada.

Sobre la segunda cuestión, relativa a que el Ayuntamiento de Valtorres sí presentó informe negativo a la declaración de impacto ambiental en contra de lo que se dice en la Resolución de 18 de abril de 2018, en opinión de esta Institución, el INAGA no niega la oposición del Ayuntamiento de Valtorres al proyecto, lo que dice es que solicitó del Ayuntamiento informe sobre posibles incompatibilidades de distancias con otras explotaciones ganaderas, y que sobre esta cuestión el Ayuntamiento no dio contestación. Debemos tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, “la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado”, y por ello el Ayuntamiento de Valtorres por el hecho de haber presentado alegaciones no era parte interesada en el procedimiento, aunque si que debió el INAGA dar contestación expresa y notificarla a las alegaciones que presentó el Ayuntamiento, como más adelante expondremos.

En relación con la tercera cuestión del escrito de queja, la posible discriminación de los habitantes de los pueblos más pequeños al exigir la normativa de distancias para la instalación de explotaciones ganaderas, de una distancias inferior a la localidades de más habitantes, desde esta Institución consideramos lo siguiente:

El artículo 21. 5 del Decreto 94/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, dispone lo siguiente: *“las ordenanzas y normas urbanísticas municipales podrán establecer las distancias mínimas contempladas en la presente norma u otras más restrictivas, ampliando las distancias mínimas exigidas, pero nunca reduciéndolas, salvo las excepciones previstas en los apartados siguientes.”*

Es posible ampliar las distancias mínimas exigibles pero ello requiere la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico. Para el caso de municipios que carecen de planeamiento, la fijación de las distancias de las

instalaciones ganaderas a núcleos de población se establece en el propio Decreto 94/2009, el cual determina en su artículo 21 que *“las instalaciones ganaderas deberán guardar las distancias mínimas, respecto a los núcleos de población, que se recogen en el Anexo VI, salvo que por normativas específicas se establezcan otras mayores”*.

En aplicación del referido artículo 21.5 pueden los Ayuntamientos ampliar las distancias siempre y cuando aprueben un instrumento urbanístico para ello.

Segunda.- Durante el periodo de información pública de la solicitud de declaración de impacto ambiental de un proyecto de construcción de una explotación avícola para engorde de pollos se presentaron 286 escritos de alegaciones, de los que 51 correspondían a vecinos de Valtorres, y 235 a vecinos de otros municipios, incluso de poblaciones de fuera de la Comunidad Autónoma.

Según se expone en la Resolución de 19 de abril de 2018, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, por la que se formula declaración de impacto ambiental del referido proyecto de explotación ganadera, el resumen del contenido de las alegaciones presentadas fue el siguiente:

- La distancia de la parcela de ubicación del proyecto de explotación al núcleo de Valtorres está demasiado próxima al núcleo de población.

- Repercusión de la actividad en la salud de los habitantes de Valtorres.

- Repercusión de la actividad sobre el turismo de la zona, ya que hay diversas actividades culturales como rutas ciclistas, uso senderista del "Camino del Cid" y de senderos GR muy utilizados por senderistas.

- Impacto visual generado por las dos naves ganaderas.

- Repercusiones sobre el agua de bebida del municipio, en cuanto a contaminación y agotamiento del recurso hídrico, así como la proximidad del pozo proyectado para uso ganadero, dada la proximidad a la captación de agua subterránea del municipio de Valtorres

- Repercusión y molestias generados por la actividad (ruido, olores, tránsito de vehículos..), además de crear una servidumbre en Valtorres para otras explotaciones que pretendan ubicarse en su territorio.

- Efectos de arrastre del almacenamiento del estiércol en caso de producirse aguas torrenciales y las molestias en su evacuación.

- Repercusión sobre especies y hábitats cercanos de aves, en especial a las aves migratorias, por su proximidad al embalse de La Tranquera.

- El estercolero proyectado debe cumplir los retranqueos a linderos y tener capacidad suficiente

El INAGA, al considerar el elevado número de alegaciones presentadas, se dice en la referida Resolución del INAGA, además de la imposibilidad de identificar el domicilio de muchos de los alegantes, optó por incluir el conjunto de cuestiones alegadas y la respuesta a las mismas de forma conjunta en la Resolución de 19 de abril de 2018, que publicó en el Boletín Oficial de Aragón nº 90 de 11 de mayo de 2018.

En consecuencia, la Administración optó por notificar a los interesados la contestación a sus alegaciones por medio de su Resolución de 19 de abril de 2018 que publicó en el Boletín Oficial de Aragón.

Tercera.- Sin embargo, esta forma de notificar no se sigue necesariamente del régimen legal de la publicación de los actos administrativos como sustitutivo del principio general de notificación personal de los actos administrativos.

En efecto, ya con las leyes de la década de los años cincuenta del siglo pasado (precedentes inequívocos de nuestra legislación administrativa vigente), se disponía lo que sigue en el art. 46. 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958:

“2.- Los actos administrativos que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquellos para los que no fuera exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto de los mismos en tanto no sean publicados legalmente”.

La doctrina ya se hizo eco de la Jurisprudencia vertida durante la vigencia de esta norma, al señalar que “la indeterminación previa de los destinatarios del acto y la ausencia de interesados en sentido propio son, pues, los supuestos determinantes de la procedencia de la publicación, que no excusa en ningún caso el deber de la Administración de notificar el acuerdo publicado respecto de quienes 'al comparecer en el procedimiento han salido del anonimato para mostrarse, en definitiva, parte interesada en el expediente' (Sentencias de 19 de junio de 1971 y 4 de noviembre de 1972, entre otras)”.

Este planteamiento fue acogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo art. 59. 5 se prescribía:

“5.- La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo en este último caso, adicional a la notificación efectuada. (...).”

Precisamente, y al hilo de esta cuestión, se ha afirmado doctrinalmente que no cabe este tipo de publicación “*cuando la Administración cuenta con medios para conocer a los destinatarios del acto a notificar (STS de 21 de marzo de 1997)*”.

Finalmente, tampoco la decisión de la Administración de proceder a la publicación sustitutiva de las notificaciones se compadecería, en principio, con la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, puesto que ni se establece esta consecuencia en el art. 45 de la Ley 39/2015 ni tampoco se desprende del régimen legal de las notificaciones (arts. 40 y siguientes de la Ley 39/2015). En efecto, el art. 40, que acaba de reseñarse, comienza manifestando que “el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados”, por lo que, en principio, toda resolución debe ser notificada a cada uno de los interesados, de acuerdo con las reglas que establece al efecto el art. 42 de la Ley 39/2015, referente a la práctica de las notificaciones en papel.

La Administración, en la resolución del INAGA de 19 de abril de 2018, subraya la presencia de una coyuntura particular para proceder a la notificación colectiva, que fue el elevado número de escritos de alegación presentados y la imposibilidad de identificar el domicilio de muchos de los alegantes.

Sobre la publicación de un acto administrativo, dispone el artículo 45 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo, que:

“1.- Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

a.- Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

b.- Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos”.

A la hora de valorar estas consideraciones por parte de esta Institución, es obvio que, a la vista de la parte reseñada del precepto citado, la viabilidad de una publicación sustitutiva de la notificación personal a los interesados vendrá condicionada, en principio, por la existencia, o no, de una pluralidad indeterminada de personas.

Podemos señalar que una cosa es una “pluralidad indeterminada de personas” y otra cosa es una “pluralidad de personas”, aunque sean muy numerosas, pero que están determinadas o identificadas. El precepto está pensando en actos generales, respecto de los que no cabe duda que la publicación es preceptiva porque es imposible proceder a la notificación personal. En esta línea, por parte de algún autor integrante de la llamada doctrina científica, se ha dicho que “una vez que los interesados se hayan personado en el expediente administrativo no podrán ya ser calificados como 'pluralidad indeterminada de sujetos', siendo a partir de entonces preceptivo que se les notifique de forma personal”.

Sobre la publicación sustitutoria, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1986, respecto a una resolución de aprobación de la calificación de tierras sitas en las zonas regables del Campo de Cartagena, fijó la siguiente doctrina:

“En última instancia, cualquier duda que, al respecto, pueda surgir ha de resolverse en función del principio proclamado, sin excepción alguna y sin posible interpretación restrictiva, por los artículos 24. 1 y 105 c) de la Constitución, en aplicación de los cuales es doctrina constante del Tribunal Constitucional –por lo demás, ya consagrada por otra muy reiterada de este Tribunal Supremo- la de que, siempre que existan interesados directos en un expediente administrativo, cuyo domicilio conste y su personación en éste se haya producido, hay que citarlos personalmente y notificarles del mismo modo la resolución final que recaiga, no pudiendo, en consecuencia, suplirse por otros medios de comunicación excepcionalmente concebidos para el supuesto contrario”.

De este planteamiento participa también la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 31 de mayo de 2003, la cual también incluye manifestaciones de interés general:

“Ciertamente es que la publicación sustitutoria de los actos administrativos está

prevista en el art. 59. 5 de la Ley 30/1992 (que es la aplicable al supuesto que nos ocupa), pero solo en estos casos: cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, lo que no ocurre aquí, pues los destinatarios –entre ellos, el recurrente- están perfectamente determinados (...).

Pues bien, en el caso de la declaración urgente ocupación podríamos decir que estaríamos ante un caso de publicación concurrente con la notificación individualizada a los interesados, lo que se explica por la posibilidad perfectamente constatada por la práctica expropiatoria- de que, además de los propietarios cuyos datos personales y domicilio son conocidos, haya otros cuya existencia o paradero se ignore o que, siendo conocida su existencia, no se disponga de los datos necesarios para que la notificación pueda ser practicada en forma”.

Por su parte, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008, en referencia a un acuerdo de Declaración de urgente ocupación, se requiere la notificación personal en cuanto “estaban perfectamente identificados los propietarios afectados”.

Dejando aparte la doctrina del Tribunal Supremo, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de noviembre de 2012, en la que se exige la notificación de un Decreto de aprobación de tarifas, a pesar de ser un acto general, a quien había sido parte en el expediente. Asimismo, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de 3 de mayo de 2005, en cuanto precisa la notificación personal, “*pues la resolución (...) tendría como destinatarios una gran cantidad de agricultores solicitantes –como alega la Letrada de la Comunidad Autónoma demandada- pero todos ellos estaban perfectamente individualizados y con domicilio conocido*”.

Por tanto, existen precedentes judiciales que podrían llevar a considerar la publicación como ineficaz, a los efectos de comunicar en forma la desestimación de las alegaciones presentadas y por los razonamientos y motivación que se contienen en la Resolución de 19 de abril de 2018, pues el INAGA en parte, no en todos, de los escritos de alegaciones presentados sí conocía el domicilio de los mismos, y por ello, debió notificar la resolución desestimatoria en los domicilios declarados

De ahí que, desde esta Institución, deba sugerirse al Sr. Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad que valore la procedencia de notificar personalmente, a cada uno de los alegantes cuyo domicilio conste, la resolución, por la que, de modo acumulado, se desestiman las alegaciones presentadas contra el proyecto de construcción de una explotación avícola para engorde de pollos en el término municipal de Terror.

III.-Resolución

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular la siguiente **Sugerencia:**

Para que por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental se proceda a notificar personalmente la Resolución de 19 de abril de 2018, por la que se formula declaración de impacto ambiental, a cada uno de los interesados que presentaron alegaciones y conste su domicilio de notificación, en función de las dudas que suscita que la publicación de la Resolución pueda suplir a dichas notificaciones

personales.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 21 de junio de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN