

Expte. DII-1038/2001-7

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE MONEGRILLO**

50164 MONEGRILLO (ZARAGOZA)

Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

I.- MOTIVO DE LA QUEJA.

En el referido escrito de queja se hacía alusión a la aplicación de la Ordenanza Municipal para el disfrute y aprovechamiento de las tierras de labor y siembra de los montes de utilidad pública propiedad del Ayuntamiento de Monegrillo. En concreto, al apartado tercero de las condiciones económico-administrativas, que establece las puntuaciones según la dedicación a la actividad agrícola, ganadera, u otras.

Manifestándose en el escrito de queja que al determinarse únicamente en la condición tercera lo que se entiende por agricultor con dedicación 100%, el Ayuntamiento puede a su arbitrio clasificar a los agricultores que no tienen dedicación plena agrícola con los porcentajes del 75%, 50% y 25%, pues no se especifica en la referida condición pauta o criterio alguno en relación con las dedicaciones parciales.

Igualmente se expone en el escrito que el requisito a cumplir para ser considerado agricultor con dedicación 100% relativo a ser propietario de “al menos una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote que se le adjudique” no tiene justificación, pues perjudica a los modestos propietarios.

Igualmente se dice en el escrito de queja que si los montes son bienes comunales, el reparto de la superficie debe hacerse entre los vecinos en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de Monegrillo con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja.

SEGUNDO.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Ayuntamiento de Monegrillo nos remitió un informe escrito en el que se decía lo siguiente:

“1. Que es cierto que en la citada Ordenanza Municipal sólo se establece taxativamente lo que se entiende como agricultor con dedicación 100%. Es difícil establecer criterios objetivos para el resto de los porcentajes teniendo en cuenta que hoy en día las labores agrícolas, salvo contadas excepciones, ni requieren por sí solas la totalidad del trabajo de la jornada laboral, ni tampoco todos los meses del año.

Además, tampoco dichas actividades suelen generar la suficiente fuente de ingresos y por ello, la mayor parte de los casos, se complementan con actividades ganaderas, trabajo por cuenta ajena, etc.

Ello no quiere decir que la aplicación de los porcentajes que ha realizado el Ayuntamiento se haya hecho de forma arbitraria, sino al contrario pues se han establecido varios subgrupos generales, atendiendo al número de cabezas de ganado, o a la estimación del tiempo real que se dedica a la agricultura. Datos estos que en una comunidad pequeña como es el caso son conocidos por el común de los vecinos, y salvo contadas excepciones no han dado lugar a controversias.

Por ejemplo, uno de los casos más habituales es el de las mujeres que están dadas de alta en el Régimen Especial Agrario, con carácter formal, pero sin embargo materialmente sus labores las desarrollan en el desempeño de las tareas domésticas, puesto que no realizan tarea agrícola alguna.

A todas ellas se les ha clasificado como agricultoras en un 25% y otras actividades en un 75%, por entender tal y como establece la Ordenanza que su actividad real no es la agricultura.

2. Respecto al requisito de ser propietario de al menos de una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote que se le adjudique la justificación es la siguiente: Por una parte de carácter histórico puesto que ya en la anterior Ordenanza se quería primar de alguna forma a aquellas

personas que fueran realmente agricultores y vivieran exclusivamente de dichas tareas agrícolas, siendo este un criterio comúnmente aceptado por la mayoría de los vecinos.

No obstante en la redacción de la nueva Ordenanza y dado que los tiempos actuales poco tienen que ver con los pretéritos se ha intentado que las diferencias (aunque existan) no sean tan excesivas, pero precisamente porque se quiere primar a las personas que realmente sean agricultoras se estipuló que para ser considerado agricultor con dedicación 100% (es decir, vivir exclusivamente de la tierra) se debería poseer un mínimo de hectáreas en propiedad, calculando en torno a 15, que permiten unos ingresos mínimo de subsistencia.

3. Por último en cuanto a la calificación de bienes comunales de las tierras del Ayuntamiento hay que hacer la consideración de que las mismas están inscritas en el registro de la Propiedad como patrimoniales, si bien pertenecen a Monte de Utilidad Pública, y coloquialmente se habla de tierras comunales.”

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

PRIMERA.- La tercera de las condiciones económico-administrativas municipales establecida en la Ordenanza para el disfrute y aprovechamiento de las tierras de labor y siembra de los montes de utilidad pública propiedad del Ayuntamiento de Monegrillo, y que ha dado lugar en su aplicación a la presente queja, dispone lo siguiente:

“La adjudicación se efectuará por el Ayuntamiento en Plano distinguiendo en cada solicitante cual es la actividad principal a la que se dedica, asignando la puntuación correspondiente en base al siguiente cuadro, aumentando en su caso, 1,5 puntos por cada hijo menor de 25 años que no obtenga rentas por trabajo personal y no ejercite actividad económica alguna de cualquier edad con una minusvalía física o superior al 66%.

<i>- Agricultor con dedicación 100%</i>	<i>10 puntos</i>
<i>- Agricultor con dedicación 75%</i>	<i>8 puntos</i>
<i>- Agricultor con dedicación 50%</i>	<i>5 puntos</i>
<i>- Agricultor con dedicación 25%</i>	<i>3 puntos</i>

- Ganaderos con dedicación 100%	4,5 puntos
- Ganaderos con dedicación 75%	3,5 puntos
- Ganaderos con dedicación 50%	2,5 puntos
- Ganaderos con dedicación 25%	1,5 puntos
- Otras actividades con dedicación 100%	4 puntos
- Otras actividades con dedicación 75%	3 puntos
- Otras actividades con dedicación 50%	2 puntos
- Otras actividades con dedicación 25%	1 punto
- Jubilados/as o sus viudos/as	4 puntos

Sólo se considerará agricultor con dedicación 100% al que se encuentre dentro del Régimen Especial Agrario, que su actividad sea la agricultura y que tenga en propiedad al menos una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote que se le adjudique con los criterios establecidos. Cualquier porcentaje distinto a 100 en la actividad principal se complementará con el de cualquier otro grupo que le fuera de aplicación.

En los apartados de jubilados/as o viudos/as no se tendrá en cuenta la actividad de la que procedieran.

La superficie total adjudicada vendrá determinada por el resultado de multiplicar los puntos asignados por el nº de hectáreas calculadas para cada punto (en función de la tierra disponible y de las solicitudes presentadas cada año), redondeando al alza o a la baja con el objeto de configurar cada lote con parcelas-subparcelas completas.”

El Ayuntamiento de Monegrillo, según el informe remitido a esta Institución, apartado 1, párrafo 4º, considera que en determinados casos las mujeres están dadas de alta en el Régimen Especial Agrario con carácter formal, pero “sin embargo materialmente sus labores las desarrollan en el desempeño de las tareas domésticas, puesto que no realizan tarea agrícola

alguna. A todas ellas se les ha clasificado como agricultoras en un 25% y otras actividades en un 75%, por entender tal y como establece la Ordenanza que su actividad real no es la agricultura”.

Es pues la cuestión de considerar únicamente como profesionales de la agricultura a quienes sean propietarios de tierra de al menos una superficie igual o superior al 50% del lote que se le adjudique en relación con el régimen jurídico de los bienes patrimoniales la que se va a examinar en la presente resolución.

SEGUNDA.- La cláusula que nos interesa, y que ha motivado la queja, es la referente a la consideración de agricultor con dedicación 100%, que tiene como requisitos a cumplir por los vecinos de Monegrillo, el estar dados de alta dentro del Régimen Especial Agrario, que su actividad sea la agricultura, y que tenga en propiedad al menos una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote que se le adjudique con los criterios establecidos en la Ordenanza.

Dicha cláusula es parecer del presentador del escrito de queja que es discriminatoria para con los vecinos de Monegrillo que se dedican también a la agricultura, están dados de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, pero no tienen en propiedad una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote a conceder.

El artículo 14 de la Constitución establece que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

El principio de igualdad en y ante la Ley reconocido en el artículo 14 de la Constitución, según se ha expresado reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, significa primordialmente que los ciudadanos han de ser tratados de un modo igual en la propia Ley, de lo que se deriva la interdicción de aquellas diferenciaciones legales que sean arbitrarias o desproporcionadas, carentes de la necesaria justificación objetiva y razonable; juicio de razonabilidad que debe ponderarse conforme a nuestra Constitución.

Concretamente tiene declarado el Tribunal Constitucional, Sentencia nº 308/1994, de 21 de noviembre, entre otras muchas, que “el derecho a la igualdad ante la Ley impone al Legislador y a quienes aplican la Ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentren en situaciones jurídicas equiparables con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, de modo que “para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias

resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al Legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente” (STC 75/1983, fundamento jurídico 2º). Añadiéndose que “las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, al fin perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad (STC 209/1988, fundamento jurídico 6º)”.

Por tanto, a la luz de esta doctrina correspondería determinar si la diferencia de trato que se contempla en la condición económico-administrativa tercera del Pliego regulado en la Ordenanza municipal de Monegrillo, referente a la condición de agricultor con dedicación 100%, tiene una justificación razonable y objetiva.

En el supuesto examinado, y a juicio de la Institución que represento, se cumplirían las condiciones o presupuestos exigidos por la doctrina constitucional para considerar la existencia de discriminación: habría identidad de supuestos y trato desigual de la ley sin causa razonable; y el hecho de primar a los vecinos que tengan en propiedad al menos una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote que se le adjudique debe considerarse que infringe el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución en relación a los vecinos no propietarios de tal superficie de tierra; hay identidad de supuestos pues todos son vecinos y agricultores, y se supone que empadronados y residentes en Monegrillo, y la condición establecida en la Ordenanza municipal quiebra el principio constitucional de no discriminación, pues la causa de la distinción no es razonable, ya que la exigencia de tener la tierra en propiedad excluye a los agricultores que cultivando también la tierra, puedan tener las propiedades agrícolas que cultivan en arriendo, en aparcería, en usufructo o cedida su posesión por cualquier otro pacto válido en Derecho. Si la finalidad primordial de la Ordenanza es favorecer la rentabilidad de las explotaciones agrarias, haciendo que su dimensión sea la suficiente para proporcionar beneficios al agricultor y evitar pérdidas económicas, desde esta Institución se entiende que no puede exigirse ser propietario de una superficie de tierra igual o superior al 50% del lote a adjudicar para ser considerado agricultor a título principal o con dedicación 100%, ya que esta condición de

profesional de la agricultura debe entenderse para quienes se ocupen de manera efectiva y directa de cultivar una explotación agrícola, y no por el hecho de ser propietario de un determinado número de hectáreas, no pudiéndose excluir a los agricultores que siendo cultivadores directos de la explotación, no tengan en propiedad la misma.

TERCERA.- En conclusión, con independencia de la naturaleza jurídica del contrato por el que se otorgan lotes de tierra de los montes de utilidad pública propiedad del Ayuntamiento de Monegrillo, ya sea una concesión, o un contrato de arrendamiento de bienes rústicos patrimoniales como entiende esta Institución en aplicación de lo dispuesto en los artículos 184 de la Ley de Administración Local de Aragón, 80, apartado segundo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y de lo dispuesto en los artículos 5.3 y 9 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y de la doctrina del Tribunal Supremo que se contiene en las Sentencias de 14 de julio de 1982, 13 de abril de 1985 y 9 de octubre de 1998 sobre el arrendamiento de bienes patrimoniales; de la calificación como bien patrimonial, demanial o comunal de los montes de utilidad pública; de la aplicación de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, artículo 1, y su Reglamento de desarrollo de 1962, artículo 4, y de la Sentencia del Tribunal Supremo 13 de octubre de 1999 relativa a la inclusión de fincas agrícolas dentro del perímetro de un monte de utilidad pública; del criterio de rentabilidad por la utilización de los bienes patrimoniales indicado en el párrafo tercero del apartado segundo del artículo 184 de la Ley de Administración Local de Aragón; de lo dispuesto en los artículos 78.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 100.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales referentes al arriendo de antiguos bienes comunales a los vecinos; esta Institución estima que la exigencia de ser propietario de tierra para ser considerado agricultor con dedicación 100% establecida en la cláusula tercera de Pliego de condiciones económico-administrativas municipales que forma parte de la Ordenanza Municipal vulneraría el artículo 14 de la Constitución Española, al carecer de justificación objetiva y razonable, pues siendo lícita la finalidad perseguida, la mejora de las explotaciones agrarias, resulta desproporcionada y limitativa la exigencia de ser propietario en relación con el fin perseguido, a menos que se interpretara el término propietario dando cabida a los agricultores que sin ser propietarios de tierra, cultiven sus explotaciones agrarias.

IV.- RESOLUCIÓN.

Por todo lo anteriormente 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, se proceda por el Ayuntamiento de Monegrillo a arbitrar aquellos remedios jurídicos previstos al efecto, en orden a adecuar la condición tercera del Pliego de condiciones económico-administrativas establecido en la Ordenanza para el Disfrute y Aprovechamiento de las Tierras de Labor y Siembra de los Montes de Utilidad Pública al Ordenamiento jurídico vigente.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que, en plazo no superior a un mes, me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

9 de Julio de 2002

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE