

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE CERVERA DE LA  
CAÑADA**  
**50312 CERVERA DE LA CAÑADA**  
**(ZARAGOZA)**

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 2-02-2004 tuvo entrada en nuestra Institución queja de carácter individual.

**SEGUNDO.-** En dicha queja se exponía :

"Que con fecha 10 de Septiembre de 2003 presentamos un escrito en el Ayuntamiento de Cervera de la Cañada (Zaragoza) solicitando que se tomaran las oportunas medidas para pavimentar la calle de las Eras s/n, sin que se haya realizado actuación alguna ni dado contestación a la solicitud formulada."

**TERCERO.-** Admitida la queja a mediación, y asignada su tramitación al Asesor D. Jesús D. López Martín, se realizaron las siguientes actuaciones de instrucción :

1.- Mediante escrito de fecha 9-02-2004 (R.S. nº 1197, de 11-02-2004) se solicitó información al Ayuntamiento de Cervera de la Cañada, y en particular :

1.- Sobre las actuaciones administrativas desarrolladas por ese Ayuntamiento, en relación con solicitud de pavimentación de la C/ las Eras de esa localidad, presentada en fecha 10-09-2003, y a la que se alude en la queja.

2.- Rogamos se nos remita copia del Plano de Ordenación Urbanística de ese Municipio, en el que se refleje el estado de pavimentación o no de las vías públicas definidas en el planeamiento.

2.- Transcurrido un mes sin recibir la información solicitada, con fecha 12-03-2004 (R.S. nº 2325, de 16-03-2004) se formuló recordatorio de dicha solicitud al citado Ayuntamiento, respondiendo éste mediante escrito de su Alcalde-Presidente, de fecha 16-03-2004 (R.S. nº 17, de 29-03-2004),

que tuvo entrada en esta Institución el pasado día 1-04-2004, adjuntando informe del Arquitecto Asesor Urbanístico contratado por la Mancomunidad del Río Ribota, fechado en 3-03-2004, en el que se pone de manifiesto :

*“El Ayuntamiento de Cervera de la Cañada ha presentado a este técnico que suscribe, para su informe urbanístico, la solicitud efectuada por D. E.R.M., D. L.M.B.T., D. J:M.R.M. y D. J.A.R.M. con el fin de solicitar la pavimentación de un vial que parte de la calle Camino de la Estación y que termina en fondo de saco en una propiedad particular sita en Carretera de Villalengua s/n propiedad de D. L.M.,B.T., tras discurrir junto a una vivienda propiedad de D. J.M. y D. J.A.R.M., ambas dentro del suelo urbano del citado municipio.*

*Atendiendo a los datos facilitados se informa al Ayuntamiento de Cervera de la Cañada de lo siguiente :*

*\* Según el propio Ayuntamiento nunca se ha producido una cesión formal por parte de los particulares al Municipio de los terrenos afectados por la calle que ahora se quiere pavimentar por lo que entiendo que tiene titularidad privada así que el Ayuntamiento no tiene obligación de pavimentar un terreno particular, y si así lo hiciera, puesto que el vial no se puede considerar como estructurante de la trama urbana, tendría cabida la aplicación de contribuciones especiales.*

*\* El Ayuntamiento podría obtener dichos terrenos mediante la expropiación forzosa, modalidad recogida para la obtención de terrenos dotacionales en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (LUA) o mediante la cesión obligatoria de los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al 15 % de la superficie de la finca según se especifica en el artículo 17 de la LUA. En este segundo caso resulta imprescindible incluir el sector donde se encuentra el terreno al que se refiere este informe, como una unidad de ejecución dentro de Suelo Urbano No Consolidado, para lo cual será precisa la redacción de un Plan General de Pequeños Municipios.*

*\* Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho y el deber de completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares ... (artículo 16.1 LUA).*

*\* La condición de solar se refiere a los terrenos de suelo urbano aptas para la edificación. Según el artículo 41 del PDSU de Cervera de la Cañada, un terreno para ser solar, al margen de otras condiciones, deberá reunir los siguiente requisitos :*

*\* Encintado de aceras*

*\* Pavimentación de la calzada*

*Ninguna de estas condiciones se cumplen en el caso que nos ocupa por lo que los terrenos sobre los que se asienta la edificación no tienen la consideración de solar. Así pues no se debería haber concedido licencia de construcción de estas dos edificaciones, y si así se hizo, debería haberse condicionado a la ejecución de las obras de urbanización necesarias para que el terreno cumpliera la condición de solar.”*

**3.-** Mediante escrito de fecha 21-04-2004 (R.S. nº 3379, de 26-04-2004) se solicitó ampliación de información al Ayuntamiento de Cervera de la Cañada, y en particular :

1.- Cuándo se construyeron, y si las edificaciones realizadas en la zona a que da acceso la vía cuya pavimentación se solicita se ejecutaron con o sin licencia municipal; si las licencias concedidas, en su caso, se condicionaron o no a la simultánea ejecución de las obras de urbanización precisas para adquirir la condición de solar; si las mismas son o no legalizables conforme a las vigentes Normas Urbanísticas municipales; y qué actuaciones se han realizado desde esa Administración local para obtener de los propietarios la cesión de los terrenos delimitados como vías públicas en la zona E de su vigente P.D.S.U.

2.- Cuál es la justificación de haberse ejecutado, por ese Ayuntamiento, la pavimentación de la vía, o parte de la misma, definida en el vigente P.D.S.U. en el centro de la zona E, en tanto que se desestima la que se ha solicitado y a que se refiere la queja presentada . Y asimismo, cuál es la justificación de haberse ejecutado la pavimentación de una vía situada en suelo no urbanizable, próxima a zona E, entre carretera y acceso a C/ Fuente.

**4.-** Transcurrido un mes sin recibir la información solicitada, con fecha 2-06-2004 (R.S. nº 4876, de 4-06-2004) se formuló recordatorio de dicha solicitud al citado Ayuntamiento, reiterándose por segunda vez con fecha 10-08-2004 (R.S. nº 6886, de 12-08-2004).

**5.-** De la documentación aportada al expediente resulta que el Ayuntamiento Pleno de Cervera de la Cañada, en sesión celebrada en fecha 16-03-2004, tras dar cuenta de informes técnicos referentes a la reclamación planteada para pavimentación de caminos, y en concreto en relación con camino que parte de la C/ Camino de la Estación y termina en fondo de saco en una propiedad particular sita en Ctra. De Villalengua s/nº, acordó :

*“PRIMERO.- Declarar que el Ayuntamiento no está obligado a urbanizar dicho camino, dado que los terrenos afectos no tienen la consideración de solar.*

*SEGUNDO.- Se acuerda notificar el presente a los interesados, haciéndoles llegar una copia del informe técnico redactado y que sirve de base para desestimar la responsabilidad municipal.”*

**6.-** En fecha 28-10-2004 ha tenido entrada en esta Institución escrito del Ayuntamiento de CERVERA DE LA CAÑADA, R.S. nº 152, de 25-10-04, en contestación a la solicitud de ampliación de información. Manifestando :

*“1.- No existe documentación en este Ayuntamiento que acredite que las edificaciones realizadas en la zona a que da acceso la vía cuya pavimentación se solicita se ejecutaran con licencia municipal (no obstante,*

si tal licencia existiera el interesado debería tener una copia de la misma y un ejemplar de la documentación técnica presentada para su obtención).

2.- En cuanto a la posibilidad de su legalización, adjunto se remite copia del informe emitido por el Sr. Arquitecto asesor de este municipio, donde se contesta a esa cuestión.

3.- Que esta Administración no ha realizado de momento actuación o gestión alguna para obtener de los propietarios la cesión de los terrenos delimitados como vías públicas en la zona E del P.D.S.U.

4.- En cuanto a la justificación de haberse ejecutado la pavimentación de las vías que menciona en su solicitud de información, simplemente se trata de comprobar en la documentación catastral que las citadas vías son y han sido siempre caminos de titularidad pública municipal, para cuya pavimentación este Ayuntamiento no tuvo que recurrir ni a la expropiación forzosa, ni realizar actuación alguna para obtener cesión de terrenos.

5.- Finalmente y puesto que pregunta por tal justificación, le agradecería que me hiciese llegar su opinión sobre el criterio (si es que lo hay) que debe seguir un Ayuntamiento de limitados recursos como éste y correspondiente a un municipio con 300 habitantes, a la hora de decidir sobre la ejecución de una u otra obra.

En espera de que la información solicitada le sirva para llegar a una decisión en cuanto al fondo de la queja presentada ...”

El Informe del Arquitecto asesor municipal, al que se alude en el punto 2 del escrito del Ayuntamiento, dice textualmente :

“El Ayuntamiento de Cervera de la Cañada ha presentado a este técnico que suscribe, para su informe urbanístico, la solicitud efectuada por El Justicia de Aragón, D. Fernando García Vicente, con el fin de consultar si son o no legalizables dos edificios destinados a vivienda sitios en las proximidades de la carretera de Villalengua, propiedad, uno de ellos, de D. L.M.B.T., y otro de D. J.M. y D. J.A.R.M., dentro del suelo urbano del citado municipio.

Esta solicitud se enmarca dentro de la petición efectuada por los propietarios citados con anterioridad, junto con D. E.R.M., para que el Excmo. Ayuntamiento de Cervera procediera a la pavimentación de un vial que accede desde la carretera de Villalengua a estas dos viviendas.

Atendiendo a los datos facilitados se informa al Ayuntamiento de Cervera de la Cañada de lo siguiente :

\* En la actualidad se entiende que dichas viviendas no son legalizables puesto que no cumplen con la condición de solar establecidas por el artículo 41 del P.D.S.U. de Cervera de la Cañada, ni las de rango superior establecidas en el artículo 15 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (LUA).

\* Por otra parte cabe destacar que si se cumplieran las condiciones de solar, dichos inmuebles serían legalizables puesto que aparentemente no incumplen ningún parámetro urbanístico establecidos por el P.D.S.U. de

*Cervera de la Cañada para la zona E a la que pertenecen estas dos edificaciones, como son : uso, alineaciones y retranqueos, altura y número de plantas, profundidad máxima edificable, parcela mínima, vuelos, condiciones higiénico sanitarias y estéticas y ocupación ... Aún así sería necesaria la presentación de la documentación técnica necesaria para confirmar por parte de los servicios técnicos de este Ayuntamiento, el cumplimiento de las citadas ordenanzas urbanísticas.”*

## **II.- CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**PRIMERA.-** Recibida ampliación de información del Ayuntamiento y, entrando en el fondo del asunto, nos encontramos ante una solicitud de particulares, fechada en 10-09-2003, dirigida al Ayuntamiento para que éste *“... arbitre las medidas oportunas para la realización inmediata de las obras de infraestructura contempladas en el citado Plan de Delimitación Urbana”*, en referencia a la pavimentación de viales para acceso a parcelas ubicadas en área residencial definida en el Proyecto de Delimitación Urbana. Solicitud reiterada con fecha 30-01-2004.

A dicha solicitud el Ayuntamiento Pleno, previo informe técnico arriba reproducido, de fecha 3-03-2004, respondió mediante acuerdo adoptado en fecha 16-03-2004, con la declaración de que *“... el Ayuntamiento no está obligado a urbanizar dicho camino, dado que los terrenos afectos no tienen la consideración de solar.”*

Pero esta resolución municipal, que, formalmente, parece poner fin al procedimiento, consideramos que no es ajustada a Derecho, y ello por las razones que a continuación se expondrán.

**SEGUNDA.-** Ante todo procede señalar que el Municipio de Cervera de la Cañada dispone de Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (P.D.S.U.), definitivamente aprobado en fecha 17-12-1984, por la Comisión Provincial de Urbanismo, y en dicho documento se incluyó como “Suelo Urbano” una denominada Área E, de Vivienda unifamiliar aislada, dentro de la que se delimitaba un vial público perimetral y un vial central, con una anchura acotada en todo su trazado de 8 mts, siendo la parte de vial que sale del Camino de la Estación la que se solicitaba su pavimentación.

En Ordenanzas del citado P.D.S.U., en su art. 39 se disponía que :

*“39-1. Será condición indispensable para poder edificar en suelo urbano, la previa obtención de la licencia de obras, según lo dispuesto en el capítulo VI del tít. I de las presentes ordenanzas.*

*39-2. No podrá concederse licencia de edificación en los terrenos que, aún estando comprendidos en el suelo urbano y siendo edificables, no merezcan la calificación de solar, por no reunir todas las condiciones*

*señaladas en el artículo 44 de estas ordenanzas, salvo que, como se indica en los artículos 11 y 27, se asegure adecuadamente la ejecución simultánea de la urbanización y edificación, mediante las garantías que se señalan en el siguiente artículo.”*

A la vista de tal disposición, y del estado de consolidación por la edificación en el Área E, a que nos referimos, se plantea una clara disyuntiva, o las construcciones existentes actualmente se edificaron sin licencia (y por tanto sin haberse constituido las garantías de urbanización simultánea) y el Ayuntamiento lo toleró, con infracción de sus obligaciones de protección de la legalidad urbanística, o si se otorgaron las licencias sin garantizarse la urbanización simultánea, el Ayuntamiento incumplió su obligación de requerir tales garantías como condición para otorgar las licencias.

El Ayuntamiento, en su último informe remitido a esta Institución nos señala que *“no existe documentación en este Ayuntamiento que acredite que las edificaciones realizadas en la zona a que da acceso la vía cuya pavimentación se solicita se ejecutaran con licencia municipal (no obstante, si tal licencia existiera el interesado debería tener una copia de la misma y un ejemplar de la documentación técnica presentada para su obtención)”*, lo que no hace sino evidenciar la ausencia de control municipal sobre las actuaciones edificatorias.

Pero cualquiera que fuese el caso, es lo cierto que el suelo sobre el que se edificaba era “suelo urbano”, y que los accesos a dicha Área de “Suelo Urbano” están previstos en el P.D.S.U., mediante el vial cuya pavimentación se solicita.

**TERCERA.-** Consideramos probado, por la documentación gráfica aportada al expediente, que parte del vial perimetral previsto en la zona E, sí ha sido pavimentado (en el vial central de la zona), y que también ha sido pavimentado por el Ayuntamiento un vial situado en suelo clasificado como “no urbanizable”, actuaciones que suponen, en un caso, un diferente trato a parcelas situadas en el mismo ámbito de la zona E, y en el otro caso la ejecución de una obra (pavimentación de un camino en suelo no urbanizable) que no se corresponde con la clasificación de suelo contenida en el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

Aduce el Ayuntamiento, en su último informe a esta Institución, que las citadas vías *“son y han sido siempre caminos de titularidad pública municipal, para cuya pavimentación este Ayuntamiento no tuvo que recurrir ni a la expropiación forzosa, ni realizar actuación alguna para obtener cesión de terrenos”*. Pero, por lo que respecta a los terrenos destinados a viales en el ámbito de la zona E del P.D.S.U, la cesión de los mismos y su urbanización debería haberse exigido como condición previa a la realización de actos edificatorios sobre los mismos, y sin embargo, se toleró (por el Ayuntamiento como institución, y por quiénes en su día ostentaran los

cargos de responsabilidad municipal) que se ejecutaran éstos sin exigir el previo cumplimiento de aquellas obligaciones.

Por lo que respecta a la pavimentación del camino o vial situado en “suelo no urbanizable”, sin negar, en modo alguno, la competencia municipal para realizar tal obra, entendemos que un adecuado orden de prioridad de las obras municipales, atendiendo a lo limitado de los recursos municipales, debería responder a la previa ejecución de las obras de pavimentación de las vías situadas en “suelo urbano” (como es el caso de las definidas en el ámbito de la zona E), antes de acometer la pavimentación de lo que más propiamente no es sino un mero camino rural, por su emplazamiento en “suelo no urbanizable”.

**CUARTA.-** Se aduce en el Informe técnico municipal que el Ayuntamiento no tiene la obligación de pavimentar el vial que se solicita porque nunca ha habido una cesión formal por parte de los particulares al municipio de los terrenos, y por tanto siguen siendo terrenos de titularidad privada. Y en su último informe municipal a esta Institución se reconoce *“que esta Administración no ha realizado de momento actuación o gestión alguna para obtener de los propietarios la cesión de los terrenos delimitados como vías públicas en la zona E del P.D.S.U.”*

Por tanto, si no ha habido tal cesión, es porque, como antes ya hemos señalado, el propio Ayuntamiento no efectuó en su día el correspondiente requerimiento de cesión, como condición a cumplir para autorizar las edificaciones existentes, como era su obligación conforme a lo establecido en el vigente Proyecto de Delimitación.

Como también era su obligación haber exigido a los promotores de tales edificaciones el aseguramiento del coste de la urbanización, como condición para autorizar las obras. Pero el Ayuntamiento, en su día (cuando se realizaron las obras de edificación que han consolidado la manzana de la zona E comprendida entre el vial central sí pavimentado y el vial cuya pavimentación se ha solicitado), no ejercitó estas obligaciones de control urbanístico.”

**QUINTA.-** Por lo que respecta a los costes de la urbanización, el Proyecto de Delimitación facultaba al Ayuntamiento para imponer dichos costes a los promotores de tales edificios, como condición para otorgar la licencia, dado que, entonces, los terrenos, aun siendo suelo urbano, no tenían la condición de solares, y a la vista de lo dispuesto en el art. 16.1 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, es obligación de los propietarios completar la urbanización ( y también lo era, en su día, conforme al P.D.S.U.). Nada obsta, pues, para que los costes de dicha pavimentación se imputen a los propietarios beneficiarios, mediante la aplicación de Contribuciones Especiales, con arreglo al porcentaje legalmente establecido al efecto. Aunque a este respecto consideramos que, igualmente, debieran

haberse aplicado éstas a los beneficiarios de las pavimentaciones ejecutadas por el Ayuntamiento en el mismo ámbito de la zona E, o en otros ámbitos de nueva urbanización, máxime si, como se nos apunta en el último informe a esta Institución, los recursos municipales son limitados.

Pero tratándose de un vial previsto en el P.D.S.U., para uso público, como vial perimetral de la zona E, consideramos conveniente que el encargo del Proyecto técnico necesario, como la contratación de las obras, se lleven a efecto por el Ayuntamiento, para que las mismas se ejecuten conforme a los criterios habituales de las pavimentaciones ejecutadas en la localidad. Y puesto que parece ser que los terrenos sobre los que discurre el vial previsto son todavía de propiedad privada, entendemos que nada obsta para que el Ayuntamiento, previamente a la contratación de las obras, requiera formalmente a los propietarios la cesión de los terrenos, dando así cumplimiento a una obligación que ya existía previamente a la ejecución de las viviendas construidas en dicha zona, a fin de tener su plena disponibilidad para poder ejecutar sobre ellos las obras de pavimentación.

**SEXTA.-** El informe del arquitecto asesor de ese Ayuntamiento, cuya copia se acompaña a la última comunicación recibida de esa Administración, nos acredita que, en principio, la única causa de no ser legalizables las edificaciones consolidadas existentes en el ámbito de la zona E, es la de que sus terrenos no reúnen la condición de “solar”, pues parece que, por lo demás no incumplen ninguno de los parámetros urbanísticos de uso, alturas, retranqueos, ocupación, etc.

En tal supuesto, la actitud municipal en relación con la pavimentación que se solicita, al rehuir llevarla a efecto, lo que hace es crear un círculo vicioso, pues no se podrían legalizar las edificaciones ejecutadas (con la tolerancia municipal en su día –insistimos- y sin haber exigido entonces las garantías de cesión y urbanización) porque los terrenos no reúnen la condición de “solares”, y no pueden reunir tal condición porque no se ejecutan las obras de urbanización (y en concreto, de pavimentación) que dan a los terrenos aquella condición. Y ello cuando la realidad fáctica es que los supuestos “no solares” son ya, en varios casos, terrenos consolidados por la edificación.

### III.- RESOLUCION



Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

### **SUGERENCIA**

Que por ese Ayuntamiento, previo requerimiento a los propietarios de los terrenos sobre los que está previsto el vial perimetral de la zona E de Suelo Urbano, para vivienda unifamiliar aislada, definida en el vigente Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (P.D.S.U.), de su cesión formal al Ayuntamiento, y efectuada que sea ésta, se encargue la redacción del Proyecto Técnico de pavimentación de dicho vial, y se contraten las obras de dicha pavimentación, financiando la misma mediante Contribuciones Especiales, que habrán de imputarse a los beneficiarios de dicha pavimentación, esto es, a los propietarios de las viviendas comprendidas en el ámbito de la zona, pues a ellos correspondía, en su día haber garantizado y costado la urbanización para poder edificar sus viviendas en dicha zona. En dicho expediente de contribuciones especiales sería procedente tomar en consideración, a juicio de esta Institución, el porcentaje de gastos de pavimentación imputados en su día, a los beneficiarios de la parte pavimentada del vial central de la misma zona E, pues la misma obligación tenían éstos de costear la urbanización como la tenían los que ahora solicitan la pavimentación del resto de vial.

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.

**4 de noviembre de 2004**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**