

Expte.

DI-1207/2014-2

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE FANLO
C/ Única, s/n
22375 FANLO (HUESCA)**

ASUNTO: Sugerencias relativas la Ordenanza de pistas y caminos

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 16/06/14 tuvo entrada en esta Institución una queja motivada por la denuncia del ayuntamiento de Fanlo a D. por circular con su vehículo por la pista forestal de las Cutas, en ese término municipal.

Según expone, la denuncia fue formulada el día 14/06/14, pero la normativa del Parque Nacional de Ordesa permite el acceso de vehículos privados al parque hasta la fecha de 28 de junio. En dicha pista hay un paso de barrera abierto y una caseta de información donde no hay información ni informadores que posibiliten y faciliten las autorizaciones de acceso; existe una señalización viaria fija donde se indica "Acceso a vehículos autorizados", pero es la misma que existe en invierno para ir a las pistas de esquí de fondo Fanlo-Valle de Vió, donde se puede acceder sin ningún tipo de restricción.

Más adelante, el denunciado remite el pliego de alegaciones presentado ante el Ayuntamiento de Fanlo con fecha 28/07/14, dentro del plazo conferido por dicha entidad, que vienen referidas a las siguientes cuestiones, algunas de ellas ya aludidas:

1ª.- Fecha de la denuncia, dentro del calendario oficial de acceso de vehículos privados al Parque Nacional de Ordesa.

2ª.- Existencia de un paso de barrera abierto y falta de personal y de señales adecuadas en la caseta de información.

3ª.- En la Ordenanza reguladora de las pistas y caminos de Fanlo no se configura el mero tránsito o aparcamiento como infracción, ni se especifican las sanciones monetarias previstas para cada tipo de infracción, considerando incorrecto remitirse de forma genérica a la normativa local o ambiental.

4ª.- En el año 2001, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón consideró que Fanlo no puede impedir el paso por esa pista por ser un bien de interés público.

Concluye el escrito solicitando la anulación del expediente sancionador y que se establezca un método claro de información de las condiciones de acceso a Ordesa.

SEGUNDO.- A la vista de todo ello, se acordó iniciar un expediente de supervisión, a cuyo fin se envió con fecha 6 de agosto un oficio al Ayuntamiento de Fanlo solicitando copia del expediente sancionador incoado por el motivo expuesto.

TERCERO.- Tras reiterar la solicitud el 18 de septiembre, el 26 del mismo mes se recibió respuesta. En la misma, el Alcalde ratifica la exposición de hechos e informa de las circunstancias de aprobación y publicación de la ordenanza, la posibilidad de los Ayuntamientos de aprobar normas de esta naturaleza y de los documentos del expediente instruido con tal motivo, del que remite copia.

Se transcribe a continuación la propuesta de resolución, donde se resume lo actuado:

“HECHOS PROBADOS: Con fecha 4106/2014 se formuló denuncia por Agentes dependientes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, al detectar que el vehículo marca Citroën Jumpi matrícula 4114FWK cuya propiedad según información de la Jefatura Provincial de Tráfico de Huesca, corresponde a por acceder a la Pista de las Cutas sin la autorización Municipal expedida por el Ayuntamiento de Fanlo.

VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS: *En el trámite de alegaciones al acuerdo*

de iniciación por el denunciado se alegó: Que el día 14/6/2014 circuló y estacionó el vehículo por la pista de las cutas para realizar una excursión por el Parque Nacional de Ordesa, que según la normativa del parque permite el acceso de vehículos hasta el 28 de junio. En dicho acceso hay un paso de barrera abierto, una caseta de información donde no hay información ni informadores, una señalización viaria fija en la que se indica acceso a vehículos autorizados idéntica a la que existe en invierno para el acceso a las pistas de esquí de fondo; que en el BOP 160 de 23/08/2012 regulador de la tipificación de los hechos donde se detallan las infracciones no hace mención en ningún apartado que la circulación por la pista constituya infracción sancionable o falta, ni específica las sanciones monetarias, no pudiendo remitirse a la legislación local o ambiental; que en el año 2001 el TSJ de Aragón consideró que Fanlo no podía impedir el paso por la pista por ser un bien de interés público.

Las alegaciones anteriores deben por cuanto se reconoce el acceso y aparcamiento en la pista de las Cutas, que está debidamente señalizada -como reconoce el propio denunciado- con una señal vertical que prohíbe la circulación de toda clase de vehículos, con excepción de los autorizados; La legislación local permite sancionar las conductas prohibidas o restringidas por las autoridades locales en sus ordenanzas, y ésta prohíbe el acceso por la pista de las Cutas a los vehículos no autorizados, por lo que no acreditando la autorización de acceso, se conculca lo dispuesto en la legislación local y en la propia ordenanza en los preceptos que el acuerdo de iniciación establece y que se indican en la presente propuesta, sin que la alegación referida al TSJ de Aragón desvirtúe los hechos tipificados, ya que no identifica la sentencia a la que se refiere, no existiendo sentencia alguna que autorice lo alegado, que autoriza el principio de la autonomía local y la posibilidad de restringir el uso público mediante una ordenanza municipal.

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD: Se considera presuntamente responsable de los hechos descritos a, a quien se le ha iniciado este expediente en razón de lo dispuesto en el art. 130 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN: Los hechos descritos como probados son considerados constitutivos de infracción administrativa por contravenir lo dispuesto en el art. 5 de la Ordenanza Reguladora de las Pistas y Caminos del Término Municipal de Fanlo, aprobada por el Pleno celebrado el 9 de agosto de 2012, publicada en el BOP núm. 160 (art. 5. De acuerdo con la legislación vigente, los caminos incluidos en esta ordenanza se clasificaran como de uso público municipal. No obstante, y a causa de la intensidad del uso que provoca los distintos colectivos que inciden sobre los mismos (cazadores, buscadores de hongos, tala de árboles para combustible, campistas), y la peligrosidad tanto para el medio ambiente, como para su conservación, que entrañan estos usos se establece un uso común especial, sujeto a previa autorización municipal...) en relación con el art. 139 (Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes) y art. 140 de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 de 2 de Abril.

CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN: FALTA LEVE, art. 140 de la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985 de 2 de Abril y art. 197 de la Ley 7/1999 de 9 de abril de Administración Local de Aragón.

SANCIÓN PROPUESTA: Siendo la sanción máxima prevista para las faltas leves de hasta 150,25 € prevista para las faltas leves (art. 197 Ley 7/1999), se propone como proporcionada a los hechos probados y ajustada a las circunstancias concurrentes, esto es, la ausencia de intencionalidad, la ausencia de reiteración, atendida la naturaleza de los perjuicios causados, la trascendencia y el reproche de estos hechos, la imposición de la sanción pecuniaria por importe de CINCUENTA EUROS (50,-€)".

Esta propuesta se traslada al interesado el día 9 de septiembre, concediéndole un plazo de quince días para examinar el expediente, obtener copias y formular alegaciones.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la necesidad de respetar el principio de tipicidad de las infracciones administrativas.

Dejando de lado situaciones de hecho que serían discutibles, como la presencia de una caseta de información sin personas que la atiendan ni información precisa que pueda ser facilitada a los interesados o la señalización viaria fija que no discrimina cuando se debe obtener autorización para circular por la pista, el principal problema que se observa en este expediente es la falta de tipificación de la conducta que se sanciona como infracción en la Ordenanza municipal.

El artículo 5, que se alude en la propuesta de resolución antes transcrita, se halla dentro del epígrafe “*Uso, disfrute y limitaciones*”; clasifica los caminos como de uso público municipal sujeto autorización previa municipal, estableciendo los requisitos para su tránsito: dotarlos de una señalización adecuada en su inicio, en puntos de buena visibilidad, y la forma de tramitar las autorizaciones en el Ayuntamiento, y exime de la necesidad de autorización a determinados servicios.

Las infracciones a esta normativa y el régimen disciplinario se regulan en los artículos 9 y siguientes. El artículo 9 enumera las infracciones, que son:

“a) Realizar obras, instalaciones o actuaciones no permitidas en los caminos municipales, llevarlas a cabo sin las autorizaciones o licencias requeridas o incumplir alguna de las prescripciones impuestas en las autorizaciones otorgadas.

b) Destruir, deteriorar, alterar o modificar intencionadamente o indirecta, cualquier obra o instalación del camino (barandillas, vallas, etc.), o de los elementos funcionales del mismo.

c) Colocar intencionadamente de forma negligente, dentro de la zona de dominio publico, material de cualquier naturaleza o verterlos directa o indirecta.

d) Realizar en los caminos, obras, instalaciones y servidumbre de cruce o plantaciones sin la pertinente autorización.

e) *Establecer, incluso fuera de la zona de servidumbre del camino, industrias, almacenes, depósitos o instalaciones de cualquier naturaleza, o realizar alguna actividad que resulten peligrosas, incómodas o insalubres para los usuarios del camino, a juicio de los servicios municipales, sin adoptar las medidas pertinentes para evitarlo.*

f) *Establecer publicidad o colocar carteles en zonas de dominio público sin autorización.*

g) *Dañar, o deteriorar el camino circulando con pesos y cargas que excedan de los límites autorizados.*

h) *Hacer fuego fuera de los lugares indicados.*

i) *Abandonar cualquier tipo de residuo, sólido o líquido. Circular con vehículos fuera de las pistas marcadas,*

j) *Permitir de forma intencionada o por negligencia, que las aguas de riego discurren por el camino.*

k) *Usar el camino de forma continuada para realizar maniobras con el tractor de las labores agrícolas”.*

Como puede observarse, en esta lista no figura como infracción el mero tránsito por el camino sin autorización, por lo que no se puede multar por tal motivo. La imposición de una sanción no regulada en una norma previa va contra el principio de legalidad en materia sancionadora contenido en el artículo 25 de nuestra Constitución, cuyo párrafo primero establece: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común consagra el principio de tipicidad como uno de los que rigen el procedimiento sancionador en los siguientes términos:

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

En el mismo sentido, la *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón*, posibilita a los municipios la aprobación de ordenanzas donde se complemente y adapte el sistema de infracciones y sanciones establecido en las leyes sectoriales, *“introduciendo las especificaciones o graduaciones que consideren conveniente, sin que, en ningún caso, supongan nuevas infracciones o sanciones, ni alteren su naturaleza o límites”*, o el artículo 139 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, cuando ordena *“establecer los tipos de las infracciones”* para que se pueda aplicar una sanción.

Como conclusión, dado que en el presente caso no se regula como infracción a la ordenanza el mero tránsito sin autorización por la pista de las Cutas en Fanlo, no cabe imponer sanción por tal motivo.

Sin perjuicio de todo ello, y como la necesidad de obtener autorización está correctamente regulada, desde el Ayuntamiento, con el fin de facilitar su cumplimiento, se deberá actuar conforme a lo previsto en el artículo 5.a de la Ordenanza, poniendo las señales necesarias en su inicio y en puntos de buena visibilidad.

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 efectuar al Ayuntamiento de Fanlo las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que, dada la falta de tipificación como infracción de la conducta sancionada en el expediente nº 2014/16, resuelva no imponer la sanción contenida en la Propuesta de resolución de 08/09/14.

Segunda.- Que, para facilitar el cumplimiento de la obligación de solicitar autorización para el tránsito por determinadas pistas en ese término municipal, coloque una señalización acorde con la exigencia del referido artículo 5.a de la Ordenanza reguladora de pistas y caminos.

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

Zaragoza, a 3 de octubre de 2014

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE