EL JUSTICIA DE ARAGÓN
202500009702
04 SEP 2025
REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q24/1940/12

Sr. Alcalde-Presidente
Ayuntamiento de Jaca
Envío electrónico, destino ud. / ofic.:
L01221301 / O00014808

ASUNTO: Sugerencia relativa a la obligación de ejecutar la obra conforme a la licencia conferida.

I. ANTECEDENTES

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

En la queja se mantiene que se habrían cometido infracciones urbanísticas y medioambientales por obras, consistentes en construcción de vivienda, realizadas en una parcela de Villanovilla, que estaría calificada como suelo rústico o no urbanizable de especial protección paisajística. Al respecto, añade el promotor de la queja que se interpusieron varios recursos por parte de la Asociación de Vecinos de Villanovilla que no han sido objeto de resolución en todos sus extremos por parte del Ayuntamiento de Jaca. En este sentido, entiende el ciudadano que por parte de la entidad local ni se procede a la tramitación, ni se están atendiendo las denuncias, recursos y escritos presentados ante la misma por esta situación.

SEGUNDO.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión y dirigirse por esta Institución al Ayuntamiento de Jaca con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

TERCERO.- En contestación con lo solicitado por esta Institución, el Ayuntamiento de Jaca nos remitió informe con el siguiente contenido:

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

«(…) ha iniciado acciones de denuncia ante la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil quien a través del Jefe del PAPRONA (antiguo SEPRONA) recabó a este Ayuntamiento toda la información concerniente a este asunto en fecha 7 de noviembre de 2024.

En respuesta a dicho requerimiento esta Alcaldía envió en fecha 12 de noviembre el informe y documentación que se adjunta. Dicho informe contempla las actuaciones realizadas y dado el anuncio de acciones penales por parte de la Asociación se considera conveniente remitirse al contenido del mismo.

Simplemente puede añadirse que por parte de la Guardia Civil no se ha practicado ninguna diligencia posterior ni consta comunicación alguna de la Fiscalía. En cuanto a lo que se informa en el escrito respecto a la intervención de otras Administraciones a las que se habría denunciado las "posibles infracciones" se puede confirmar que a fecha de hoy ninguna de ellas se ha dirigido a este Ayuntamiento».

CUARTO.- A la vista del Informe municipal, se solicitó por parte de esta Institución ampliación del mismo, procediendo el Ayuntamiento de Jaca a remitir la oportuna contestación en los siguientes términos:

«- El 1 de septiembre de 2021, D. (…) presentó en el Ayuntamiento declaración responsable comunicando la construcción de una caseta agrícola en la finca situada en (…) de Villanovilla (Doc. nº 1 adjunto). El 3 de septiembre el Ayuntamiento le envió requerimiento para que presentase Memoria técnica valorada donde se reflejase el cumplimiento de lo señalado en el artículo 126.1 a.1 del PGOU de Jaca cuyo contenido se transcribía.

- El 7 de diciembre de 2021 D. (…) presentó memoria técnica valorada redactada por el Ingeniero Técnico agrícola, D. (…). Comprobado el cumplimiento de la normativa de aplicación (art.126.1a.1 del PGOU) mediante Resolución de Alcaldía n.º 2021-4210 de fecha 22 de diciembre de 2021, cuya copia se adjunta (Doc. nº 2), se le concedió licencia de obras para "construir caseta de aperos de 30 m2", en la finca situada en (…) de Villanovilla, Término Municipal de Jaca, con referencia catastral nº (…).

- El 26 de julio de 2023 la Asociación de vecinos de Villanovilla presentó escrito de denuncia sobre dichas obras. El escrito fue contestado el 2 de agosto de 2023 desde la Alcaldía remitiendo información al respecto, cuya copia se adjunta, (Doc. n.º 3) y explicando la normativa de aplicación a la caseta autorizada.

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

- *El 17 de octubre de 2023 D. (…) solicita licencia para apertura de camino de acceso dentro de la parcela (…). El 2 de febrero de 2024 se le requiere la presentación de memoria técnica valorada para la realización de los trabajos, advirtiéndole que en este caso deberá contar también con informe del INAGA.*

- *El 20 de diciembre de 2023 Dª (…) presentó declaración responsable para el ejercicio de la actividad de "explotación ganadera doméstica de 3 equinos" en la citada parcela. El 3 de enero de 2024 el Ayuntamiento le envió requerimiento para que presentase Memoria técnica valorada de la construcción asociada a la actividad. El 4 de enero se presentan los planos del cobertizo y mediante Resolución de Alcaldía n.º 2024-0350 de fecha 30 de enero de 2024 , cuya copia se adjunta (Doc. nº 4), se declaró la eficacia de la declaración responsable presentada por Dª (…) para el ejercicio de la actividad de "explotación ganadera doméstica de 3 equinos" en la citada parcela. Esta declaración se condicionaba a la presentación de memoria técnica valorada para la concesión de licencia para la construcción de las edificaciones previstas.*

- *El 28 de febrero de 2024, Dª. (…), presenta la Memoria técnica valorada de la construcción asociada a la actividad redactada por la Ingeniera Técnica Agrícola (…). Mediante Resolución de Alcaldía (…), se concedió a Dª. (…), licencia de obras para "construir explotación equina doméstica", sita en Polígono (…) de Villanovilla, bajo determinadas condiciones.*

- *El 14 de mayo de 2024 se presentó escrito de denuncia por la Asociación devecinos contra las construcciones , caseta y cobertizo ganadero, que se ejecutaban en la parcela (…). De esta denuncia se dió traslado en periodo de audiencia a los afectados mediante oficio de 24 de mayo sin que se presentasen alegaciones por su parte.*

- *Mediante Resolución de Alcaldía nº 2024-2623 de fecha 12 de julio de 2024, cuya copia se adjunta (Doc. n.º 6), se autorizó la modificación de las características de la explotación ganadera doméstica cuya eficacia de la declaración responsable presentada fue declarada mediante Resolución de la Alcaldía nº (…), y, en consecuencia, se concedió a Dª (…) autorización municipal para explotación ganadera doméstica mixta de 3 équidos ampliándola a 7 aves.*

- *En escrito de fecha 16 de octubre de 2024 desde la Alcaldía se remitió escrito informativo, cuya copia se adjunta, (Doc. n.º 7) a la Asociación de vecinos con copia de los documentos solicitados.*

- *Mediante escrito de 30 de diciembre de 2024 D. (…) presenta denuncias contra las construcciones de la parcela (…) de Villanovilla.*

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

- *Mediante mediante escrito de 23 de enero de 2025 (…), en nombre de la Asociación de vecinos de Villanovilla presenta denuncias contra dichas construcciones.*

- *Mediante escritos presentados el 22 y el 24 de febrero de 2025 (…), Dña. (…),Dña (…), D. (…) y D. (…), se adhieren a las denuncias contra las construcciones de la parcela (…) de Villanovilla.*

- *El 6 de marzo de 2025 se da traslado al titular de la licencia de periodo de audiencia de las denuncias recibidas.*

- *El 15 de marzo de 2025 se presenta anexo técnico firmado por el mismo Ingeniero Técnico agrícola, D. (…) a la documentación ya existente. En el mismo se solicita la legalización de la construcción del altillo en el espacio bajo cubierta y la apertura de nuevos huecos en fachada.*

- *El 17 de marzo se gira nueva visita de inspección por los técnicos municipal esobrando los informes del Aparejador municipal y de la Ingeniera técnica de Medio Ambiente. En virtud de dicho informe se requiere en fecha 19 de marzo al titular de la licencia para que complete la documentación técnica presentada incorporando presupuesto actualizado de todas las partidas, incluyendo las instalaciones y acondicionamiento interior que deberá especificar el uso de la construcción". (…).*

- *El 26 de marzo el titular de la licencia concedida para la construcción de la caseta presenta nueva documentación complementaria contemplado anexo presupuestario y aclaración sobre el uso sobre el que se señala "está destinado al cuidado de los animales que ese encuentran en dicha finca y que todos los servicios de que dispone son totalmente autónomos, sin ningún tipo de acometida a la red general del núcleo de Villanovilla además de no ser una vivienda habitual". (Doc…).*

- *El 8 de abril de 2025, mediante resolución de Alcaldía n.º (…) se concede licencia de obras a D. (…), a los anexos presentados por el Ingeniero Técnico agrícola, D. (…) para complementar la licencia concedida por resolución de Alcaldía n.º (…) para la construcción de caseta de aperos de 30 m2", en la finca situada en (…) de Villanovilla. La licencia se condiciona a que "Tratándose de unas construcciones y un uso autorizados en suelo no urbanizable en ningún caso se podrán conectar servicios con el núcleo urbano y no se podrá utilizar como vivienda".*

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

- *Mediante resolución de Alcaldía n.º (…) se resuelven las denuncias presentadas por varios vecinos contra las presuntas irregularidades de las construcciones levantadas en la parcela (…).*

Normativa urbanística:

El PGOU de Jaca, aprobado en el año 1996, regula en su artículo 126.1 en todo el Suelo No Urbanizable sin distinción de categorías, entre otras, las siguientes construcciones:

1. Casetas de aperos de labranza en donde no se permitirá su conexión a redes de servicios urbanos (agua, alcantarillado y electricidad) con las siguientes características:

•Superficie máxima 30 m².

•La altura máxima a linde de quiebro (entre el plano de fachada y el plano superior de cubierta) será de 3 m.

•Las cubiertas a dos aguas con alguno de los siguientes materiales: Losa del país, teja de hormigón tipo pirineos en color (arena quemada), losa o teja árabe cerámica o teja similar en textura y color de hormigón armado. Las pendientes de los faldones de cubierta estarán comprendidos entre el 30% y el 80%.

En fachada se emplearán materiales que se mimeticen con el terreno, en principio exclusivamente mampostería del país, salvo que aparezca en el mercado algún material que dé la misma textura.

•Estas casetas sólo podrán autorizarse en fincas de superficie igual o superior a la unidad mínima de cultivo fijada, y que es 2.500 m² para terreno de regadío y 1 Ha. para terreno de secano.

•El aprovechamiento de cubierta se permitirá únicamente como yerbero o pajar.-

2. Almacenes e instalaciones

• Edificabilidad: 0,1 m²/m².

• Ocupación: 10%

• Distancia mínima a edificaciones análogas de otra propiedad:

• 50 m en explotaciones de agricultura intensiva

• 100 m en explotaciones de agricultura extensiva

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

- *Altura máxima: 1 planta (la altura de la edificación será la necesaria para la implantación del uso).*

- *Deberá acreditarse su vinculación a una explotación agrícola permanente,con una superficie de suelo que justifique la necesidad de la instalación".*

- Puede estimarse que cada año se otorgan autorizaciones en una media de entre seis a diez para construcciones de estas características. Frente a las alternativas de "prohibir" la aparición de este tipo de construcciones o la de "omitir" su realidad y dejar al libre albedrío su proliferación el PGOU de Jaca de 1996 optó por una regulación detallada de las mismas que encauzase su innegable demanda social intentando que su impacto en el territorio se integrase debidamente. Para ello se siguieron las conclusiones del amplio y documentado trabajo "Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés", de Ramón Betrán y Yolanda Franco, editado en 1994 por el Departamento de Ordenación Territorial del Gobierno de Aragón.

- La demanda social de este tipo de construcciones se ha encauzado de manera reglamentaria y legal. Su limitación de superficie y sus exigencias formales asumidas por la demanda han permitido que su autorización cuente al mismo tiempo con seguridad jurídica y con impacto asumible, sin generar tensiones de ocupación ilegal del territorio salvo las derivadas de visiones maximalistas y alejadas de la realidad como las expresadas por los denunciantes de Villanovilla. Se acompaña un reportaje de las construcciones levantadas al amparo de la normativa vigente.

- En este caso singular, que no se diferencia de las docenas de autorizaciones de casetas de aperos y almacenes de explotación doméstica autorizadas en el municipio con arreglo a la normativa vigente desde 1996, todos los actos administrativos reseñados han sido adoptados conforme a la legalidad urbanística aplicable y se trata en ambos casos (caseta y explotación ganadera doméstica) de actuaciones urbanísticas de orden menor (...).

La concesión de licencias urbanísticas no es un acto discrecional para la Administración sino el reconocimiento de un derecho preexistente que todo ciudadano puede ejercer con arreglo a la normativa de aplicación. No cabe la apreciación de hipótesis, juicios de valor o cuestiones futuribles sobre los que pronunciarse.

- A pesar de las afirmaciones vertidas en los escritos de la Asociación de vecinos, este Ayuntamiento no ha recibido hasta ahora ningún informe o requerimiento ni de la Confederación Hidrográfica del Ebro, ni del INAGA, ni del

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

Servicio Provincial de Medio Ambiente, ni del SEPRONA, ni de ningún otro organismo con competencias en la materia que cuestionen la legalidad de las autorizaciones concedidas cuya vía jurisdiccional de impugnación tampoco se ha ejercido hasta ahora».

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En primer lugar, la queja tiene por objeto cuestionar la falta de resolución de los escritos formulados por los promotores de la queja por la posible comisión de una infracción urbanística.

Y aunque el Informe del Ayuntamiento de Jaca, remitido a esta Institución afirma que todas las denuncias formuladas habrían sido resueltas, resulta oportuno, a título de simple recordatorio, mencionar la obligación de cumplir lo dispuesto en artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

«1.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación… El plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca una mayor o así venga previsto en la normativa europea.»

SEGUNDA.- Dicho lo cual, el promotor de la queja sostiene que se estaría vulnerando la legalidad urbanística como consecuencia de la ejecución de una obra en suelo no urbanizable en contra de la licencia conferida por el Ayuntamiento de Jaca para la construcción de una caseta de aperos.

Así, en el escrito de queja se insiste en que se está construyendo una vivienda (una obra para uso residencial), lo que vulneraría la normativa urbanística de aplicación.

Por su parte, el Ayuntamiento refiere en su Informe expresamente lo siguiente: «*En este caso singular, que no se diferencia de las docenas de autorizaciones de casetas de aperos y almacenes de explotación doméstica autorizadas en el municipio con arreglo a la normativa vigente desde 1996, todos los actos administrativos reseñados han sido adoptados conforme a la legalidad*

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

urbanística aplicable y se trata en ambos casos (caseta y explotación ganadera doméstica) de actuaciones urbanísticas de orden menor.»

Pues bien, la obligatoriedad de los planes y normas urbanísticas se predica tanto de los particulares como de la Administración, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 79 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (lau), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que dispone que ambos *«quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones establecidas en los planes, normas y ordenanzas urbanísticos»*. En definitiva, como ha reflejado en multitud de ocasiones la Jurisprudencia (por todas, se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18 de febrero de 2011) el planeamiento urbanístico recoge verdaderas normas jurídicas, de rango reglamentario, que vinculan a todos, bajo el principio de inderogabilidad singular como se colige del propio precepto citado, en su apartado segundo.

Por su parte, el artículo 232 LAU establece que *«las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que ésta se produzca dentro del plazo legalmente establecido, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente»*.

La propia contestación del Consistorio que obra en este expediente recuerda el carácter reglado que revisten estas autorizaciones. Y ciertamente *«es la concesión de la licencia de obras un acto reglado por el que la Autoridad municipal controla el ejercicio del "ius edificandi" por el propietario de un inmueble, evitando así las posibles infracciones en materia urbanística, no cabe sea denegada cuando - como ocurre en el caso actual - la construcción que se proyecta aparece totalmente acomodada a la vigente normativa, sin vulnerar ningún precepto concreto de la misma»* (STS de fecha 28 de junio de 1978). A sensu contrario, deberá procederse a «*la denegación de licencia de obras sobre unos terrenos que, pese a lo alegado por el ayuntamiento recurrente, no consta acreditada su calificación como urbanos y, por ende, susceptibles de ser edificados. Ilegalidad de la licencia contra la que no es posible oponer el principio de autonomía municipal al tratarse de actos reglados»* (STS 13 de enero de 2001).

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

En el presente caso no existe ninguna duda sobre la clasificación de la parcela, objeto de queja, como suelo no urbanizable. Y en este sentido, el propio Informe municipal remitido a esta Institución deja claras las limitaciones de edificación en este tipo de fincas de conformidad a lo dispuesto en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Jaca, cuyo artículo 126 permite la construcción de casetas de aperos de labranza con unas condiciones muy detalladas en esta norma. Y ciertamente la licencia conferida por el Ayuntamiento de Jaca sólo habilitaría para llevar a cabo este tipo de construcciones.

TERCERA.- Con todo ello, y como es perfectamente conocido por la Corporación, hay que añadir que corresponde al municipio el control de la realización de la obra de conformidad a la licencia conferida. De este modo, establece el artículo 230 LAU lo siguiente:

«1. En cualquier momento el municipio podrá inspeccionar la ejecución de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo a fin de comprobar que se realizan de conformidad con la licencia o el contenido de la declaración responsable o comunicación previa y en todo caso con arreglo a la legalidad y el planeamiento urbanístico aplicables».

Se hace mención en el Informe municipal obrante en el expediente que se realizó una inspección urbanística de la obra el día 17 de marzo de los presentes por parte del Aparejador municipal y de la Ingeniera técnica de Medio Ambiente. Pero no se pone de manifiesto el resultado de dicha actuación inspectora ni el contenido de los informes de dichos técnicos, pese a que se hace mención al requerimiento realizado a raíz de la misma, *«al titular de la licencia para que complete la documentación técnica presentada incorporando presupuesto actualizado de todas las partidas, incluyendo las instalaciones y acondicionamiento interior que deberá especificar el uso de la construcción»*.

Unido a todo ello, la legislación urbanística aragonesa, como se ha dicho, atribuye a la Administración local el deber de restablecer la legalidad cuando se constate cualquier vulneración del título habilitante conferido (art. 230.2 LAU). En este sentido, la norma legal determina las actuaciones que deben llevarse a cabo por parte de la entidad local cuando se constate el incio de obras que puedan resultar ilegales, debiéndose ordenar la paralización de las mismas en los términos previstos en el artículo 268 LAU:

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

«1. Cuando se estuviera realizando algún acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos, el Alcalde dispondrá su paralización inmediata y, previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva, en la parte pertinente, a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatibles con la ordenación.

b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no procederse a la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado».

A ello debe añadirse que si se estuviera ante una obra finalizada que fuere contraria a la normativa urbanística, igualmente la Administración competente debe iniciar los trámites oportunos para proceder al restablecimiento de la legalidad urbanística, ejerciendo los deberes que debe asumir en materia de ejecución forzosa, conforme al artículo 270 LAU:

«1. Las administraciones públicas competentes en materia de disciplina urbanística adoptarán las medidas establecidas en los artículos precedentes con el fin de restablecer la legalidad urbanística y reponer la realidad física alterada como consecuencia de cualquier actuación no ajustada al ordenamiento jurídico urbanístico. A tal efecto, dictarán resolución que ponga fin al procedimiento administrativo y concretarán las medidas de demolición, reconstrucción o cesación definitiva del uso ilegal o cualquier otra dirigida a estos fines que deban realizarse a costa del interesado. En dicha resolución se otorgará un plazo para que puedan hacerse efectivas, de forma voluntaria, las medidas acordadas, advirtiéndose que, en caso de no cumplir con las mismas, la Administración procederá a la ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas».

Por todo ello, se considera conveniente realizar la presente Sugerencia en los términos que se especifican a continuación.

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es

III.- RESOLUCIÓN

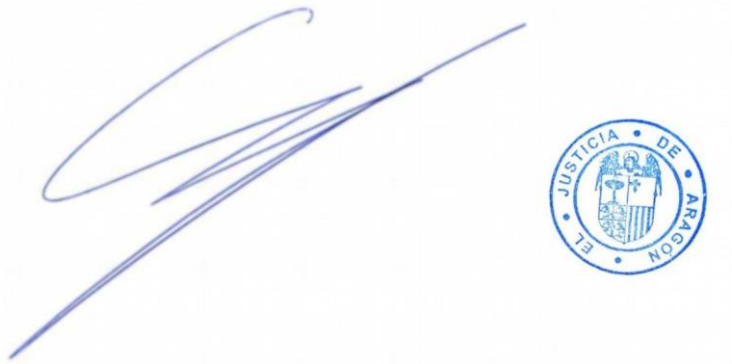
Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, se ha considerado conveniente **SUGERIR** al Ayuntamiento de Jaca:

PRIMERO.- Que valore la procedencia de continuar con las labores de control e inspección urbanística de las obras realizadas en la parcela, objeto de la presente queja, a fin de constatar que no se vulnera la legalidad urbanística y, por ende, que las mismas se ajustan a las condiciones autorizadas en la licencia conferida para construir una caseta de aperos.

SEGUNDO.- En caso de que se pudiera comprobar algún tipo de infracción urbanística, se valore la adopción de las medidas legales oportunas con la finalidad de restablecer la legalidad, de conformidad a lo expresado en esta resolución.

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

En Zaragoza, a 21 de agosto de 2025



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón

Palacio de Armijo | Don Juan de Aragón, 7 | 50001 Zaragoza 900
210 210 | eljusticiadearagon.es