



**Ayuntamiento de Mozota**  
mozota@dpz.es

**ASUNTO:** Recomendación relativa a celebración de eventos

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Tuvo entrada en esta Institución una queja por un evento multitudinario que se iba a llevar a cabo en el término municipal de Mozota, concretamente en unos terrenos ubicados junto a un meandro del río Huerva. El aforo para el evento era de unas 800 personas aproximadamente y tenían previsto la celebración de varios conciertos durante el mes de septiembre del presente año. Según consta en el escrito, el ayuntamiento de Mozota colabora con la organización del evento y uno de los miembros de la Corporación se encuentra entre los dueños de las parcelas y organizadores del evento.

**SEGUNDO.-** Visto el escrito presentado, así como la documentación aportada, se acordó admitirla a supervisión efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto se envió solicitud de información al Ayuntamiento de Mozota, al Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón en base a las restricciones existentes por la pandemia y a la Confederación Hidrográfica del Ebro dada la ubicación del evento.



**TERCERO.-** Todas las administraciones facilitaron la información solicitada, incluidas las ampliaciones de información que se consideraron necesarias para la correcta tramitación del expediente.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **PRIMERA.- Autorización del evento**

El Ayuntamiento de Mozota mediante Decreto 10/03 de septiembre de 2020 de Alcaldía previo examen del expediente “AUTORIZACIÓN DE EVENTO MUSICAL” informa que *“Teniendo en cuenta que la organización de Evento Musical se enmarca en cuanto a la organización en la colaboración Público privada ya que la lleva a cabo (...) en colaboración con el Ayuntamiento de Mozota, facilitando la organización así como la coordinación y gestión de actividades...”*, tras detallar la documentación y gestiones realizadas, finalmente se concede *“autorización para la celebración del EVENTO MUSICAL, que tendrá lugar el próximo día 12 de septiembre a partir de las 20.00 horas y hasta las 00.00 horas.”*

Resulta necesario traer a colación el DECRETO 143/2018, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario y se establecen medidas para la mejora de la convivencia en la celebración de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, en adelante DECRETO.

Dicha norma se aplica aquellos espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario que se pretendan organizar y celebrar, al amparo de lo dispuesto en la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En el caso de la actuación autorizada por el Decreto municipal nos encontraríamos ante un espectáculo de carácter ocasional que define como aquellos que, debidamente autorizados, se desarrollen en espacios abiertos al público, utilizando instalaciones eventuales, portátiles o desmontables durante un tiempo determinado. El título de intervención administrativa se otorgará de forma específica para cada período de ejercicio de la actividad o programación de los espectáculos o actividades. A su vez se trataría de un espectáculo desarrollando en espacio abierto acotado o delimitado (art 2 DECRETO).

No obstante, el artículo 3 del DECRETO establece causas de exclusión de la citada norma para determinados casos, como es:

*“Los espectáculos públicos y actividades recreativas que organicen las Entidades Locales o el Gobierno de Aragón, en los establecimientos públicos con título de intervención que ampare el espectáculo público o la actividad recreativa habitual, directamente o a través de entidades o comisiones previamente habilitadas al efecto por aquéllos.”*

El artículo 8 del DECRETO establece que la celebración de los espectáculos públicos o actividades recreativas ocasionales o extraordinarias precisan de previa autorización administrativa, salvo los supuestos indicados en el artículo 3.1 del presente decreto que sólo precisarán de título de intervención administrativa, correspondiendo la competencia para la expedición de la autorización al ayuntamiento del término municipal donde se celebre, de acuerdo con su artículo 9.



A tenor del encabezamiento del Decreto municipal 10/03 de septiembre de 2020, donde informaba que dicho evento musical se enmarca dentro “la colaboración público-privada...en colaboración con el Ayuntamiento de Mozota, facilitando la organización, así como la coordinación y gestión de actividades”. Todo ello unido a la tramitación que se ha llevado a cabo del expediente, hace presumir que dicho evento, según el Ayuntamiento, está incluido en las exclusiones recogidas en el artículo 3.1.a) del DECRETO.

No cabe duda que si la organización es llevada a cabo por la entidad local, el rigor administrativo se reduce considerablemente al incluir una exención casi total de la norma (exención de autorización, falta de plazos, fianza, personal de admisión, limitador de sonido...).

No obstante, resulta necesario remarcar dos aspectos; en primer lugar, que el ayuntamiento ha concedido “autorización” para la celebración del evento, tal como consta en el Decreto municipal y en la información remitida al Gobierno de Aragón. En segundo lugar, acudiendo al tenor literal del art 3.1.a), requiere que el evento se lleve a cabo directamente por la entidad local o a través de entidades o comisiones previamente habilitadas al efecto por aquéllos. En el presente caso la celebración del evento ha sido organizado y desarrollado por una empresa particular, sin vinculo o habilitación alguna con el Ayuntamiento, por lo que no podía acogerse al procedimiento como si de una administración se tratara, debiendo en este caso regirse íntegramente por el DECRETO, con las medidas que ello conlleva.



## **SEGUNDA.- Delegación de competencias en el Teniente de Alcalde**

El apartado segundo del Decreto municipal 10/03 de septiembre de 2020 rubricado por el Alcalde establece lo siguiente:

“Delegar en el Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Mozota a Don (...), todas las competencias relacionadas con la organización y desarrollo del evento referido.”

Entre las facultades reconocidas al Alcalde se encuentra la posibilidad de delegar las competencias que tenga atribuidas, siendo el sistema habitual para otorgar funciones a concejales, tenientes de alcalde, junta de gobierno local o cualquier miembro del Pleno.

El Teniente de Alcalde objeto de la delegación, según consta en el expediente, es uno de los organizadores del evento a nivel particular, concretamente figura como “responsable del servicio de seguridad” y “responsable sanitario”, si bien es conocido en el municipio su participación directa en el desarrollo del evento.

Ello, con carácter general, no debería de plantear problemas, pues nos encontramos ante municipios de poca población donde es habitual que los propios miembros del Pleno tengan actividades económicas en el mismo, pues en caso contrario, llevaría a la situación de no poder tomar decisión alguna por su posible relación en la gestión ordinaria del Ayuntamiento.

No obstante, en el presente caso nos encontramos con una delegación ante una persona que guarda una relación directa con la competencia delegada y que debería de haber sido objeto de rechazo por el afectado y de no delegación por el Alcalde.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

La figura de la abstención y recusación viene recogida por nuestro ordenamiento jurídico como un instrumento encaminado a asegurar la más recta actuación de la Administración y a conseguir que su personal se comporte con la independencia, la serenidad y la imparcialidad necesarias para el desempeño de su misión.

El deber de abstención que recae en los miembros corporativos hay que enmarcarlo en el principio constitucional por el que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales, (artículo 103.1 y 3 CE), siendo consecuencia de este mandato las normas generales sobre abstención y recusación de las Autoridades y personal de las Administraciones Públicas, como garantizadoras del principio de neutralidad, que exige mantener los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales

El concreto el deber de abstención de los miembros de las Corporaciones Locales se regula en el artículo 76 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRRL): "Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones Locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto, cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurran tales motivos, implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido". En el mismo sentido se expresa el artículo 21 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) y el artículo 108 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA)



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En esta línea se pronuncia la sentencia del TSJ de Castilla y León de 15 de julio de 2003 RJ 2003/5964, que declaró:

"...La Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la obligación de abstenerse de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas. Estas pueden ser determinantes de la falta de imparcialidad subjetiva u objetiva necesaria para garantizar que los acuerdos que adopten o en cuya formación participen se adecuen a los fines de intereses público fijados por el ordenamiento jurídico y sean ajenos a cualquier circunstancia que pueda ser indicativa de sujeción a intereses ajenos al fin de la actividad administrativa o de la supresión o disminución de las garantías de imparcialidad y neutralidad establecidas por la Ley para garantizar el acierto de las decisiones por parte de los órganos que integran las Administraciones Públicas..."

En concreto, el artículo 23.2 de la Ley 40/2015 recoge en su apartado a) como motivo de abstención: el tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

Motivo que para la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 6 de noviembre de 2007, entre otras) concurre cuando la actuación administrativa para la que se predica la abstención puede producir consecuencias en la esfera jurídica de la autoridad o funcionario actuante, o le puede reportar cualquier clase de beneficio o ventaja personal. En definitiva, mediante la exigencia de abstención en estos casos de "interés personal" la Ley trata de evitar el riesgo objetivo de que la esperanza de cualquier utilidad, ventaja o beneficio personales pueda pervertir el sentido de la decisión.



Ahora bien, el citado precepto establece que «...La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido...».

En parecidos términos se pronuncia el art. 185 del Reglamento de organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales al establecer:

«... La actuación de los miembros en que concurren los Motivos de abstención a que se refiere el artículo 21 del presente Reglamento, implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido...».

En definitiva, si la indebida intervención no ha tenido una influencia decisiva, se aplicará el principio de conservación de los actos administrativos, y la presunción de validez que a los mismos confiere el art. 51 de la Ley 39/2015. En efecto, la Jurisprudencia, de forma pacífica y reiterada se ha pronunciado en el sentido de que la violación del deber de abstención no conduce inexorablemente a la declaración de nulidad o anulabilidad del procedimiento, salvo que haya tenido una trascendencia substancial (STS de 6 de diciembre de 1985), 4 de mayo de 1990, 31 de enero de 1992 y 18 de mayo de 1994 entre otras muchas.)

En este contexto y cuando el funcionario o autoridad afectado forma parte de un órgano colegiado que es quien debe adoptar las Resoluciones correspondientes, la jurisprudencia suele aplicar el criterio del peso o influencia que ha tenido el voto o intervención de aquél en la formación de la voluntad conjunta. Y así, en los supuestos en que los acuerdos se adoptan por unanimidad o amplia mayoría, se aplica el principio general de conservación de los actos administrativos al estimar que, en estos casos, el voto viciado de un único integrante del órgano colegiado no ha sido determinante del contenido del acuerdo final adoptado.





EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En el presente supuesto no se ha acreditado que la intervención del concejal que debería haberse abstenido haya tenido trascendencia alguna en cuanto a la formación de la voluntad del órgano, pues se trata de un Decreto de Alcaldía en el que no hay más intervención que la del propio Alcalde quien otorga la autorización y delega las posteriores competencias. Si bien no existe irregularidad en la autorización, no se puede defender los mismo respecto a la delegación de competencias, pues como se ha informado, existe un interés personal y directo en cuanto a la celebración del evento. El resto de actuaciones que pudiera haber llevado a cabo el Teniente de Alcalde en base a dicha delegación, si podrían ver comprometida su imparcialidad que debe acompañar a cualquier actuación administrativa.

### **TERCERA.- Departamento de Sanidad**

Las fechas previstas para la celebración del evento se encontraban dentro del marco jurídico que regula la situación de pandemia que vivimos en la actualidad, lo que conlleva numerosas restricciones en cualquier tipo de actividad cultural, mercantil o de cualquier otra índole. Es por ello, que desde esta Institución se recabo el pronunciamiento al respecto de la autoridad competente en la materia como es el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón.

Tal como consta en la información remitida por el Ayuntamiento, el día 1 de septiembre se remitió por el Ayuntamiento de Mozota, comunicación a la Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Aragón en el que se informada de las medidas previstas para la organización del evento Bosque Sonoro.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

En la información remitida por parte del Departamento de Sanidad, consta que recibieron comunicación previa de los organizadores para los eventos previstos para los días 12, 18, 25 y 26 de septiembre en la que manifestaban que la previsión máxima de asistentes no superaría el 75% del aforo máximo. Dicho aforo tal como consta en la documentación era de 934 personas.

A continuación, informa lo siguiente:

*“Dado que, por las características del lugar de celebración, no había establecido un aforo máximo definido, no procedía la autorización de dichos eventos, de acuerdo a la normativa vigente, y se desaconsejaba su celebración porque la afluencia significativa de público a los mismos podría suponer un riesgo de transmisión de covid-19 y así se hizo saber a los organizadores de los eventos.*

*No obstante, tras revisar el plan de medidas de prevención que presentaron ante la Dirección Provincial de Sanidad de Zaragoza, se hicieron una serie de recomendaciones y se instó a los organizadores a la vigilancia y cumplimiento de todas y cada una de las medidas preventivas de su plan de actuación, así como de las medidas higiénico-sanitarias contempladas en la Orden SAN/474/2020 de 19 de junio”*

En lo que respecta al Departamento de Sanidad, se debe confirmar que contaba con la aprobación del mismo tras realizar las recomendaciones que se estimaron convenientes. A ello se debe añadir todas las medidas implantadas por los organizadores del evento como la digitalización de todos los servicios que ahí se prestaban, reduciendo el contacto físico y desplazamiento de las personas por medio de aplicaciones informáticas, la información sobre los protocolos de sanidad aplicados, así como que se desaconsejaba visitar el municipio de Mozota dado el riesgo para la población, de avanzada edad, que podía suponer.



#### **CUARTA.- Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE)**

El evento se celebra junto a la ribera del Río Huerva, lo que implica que afecte a las competencias que tiene establecidas la Confederación Hidrográfica del Ebro como organismo de gestión, regulador y mantenedor de las aguas y riegos de la cuenca hidrográfica del Ebro. Por ello, se le solicitó la colaboración en el presente expediente al objeto de supervisar la actuación de la administración.

En la información remitida consta que tuvo entrada en el registro de la CHE el 16 de septiembre un escrito del Ayuntamiento de Mozota en el que informa de la celebración de eventos musicales para los días 18, 25 y 26 de septiembre de 2020, en la parcela 33 del polígono 1 de Mozota, sin constar más información.

En primer lugar, debemos destacar la variación de fechas existentes, ya que en la autorización del Ayuntamiento se expidió para el 12 de septiembre, así como las comunicaciones realizadas a otras administraciones (112, INAGA, Protección Civil, Jefatura Provincial de Tráfico, Departamento de Sanidad), sin embargo esta fecha se omitió a la CHE.

En segundo lugar, el escrito se envía el día 16 para un evento que se debe celebrar el día 18, solo dos días después. Un margen tan reducido de tiempo no es compatible con el procedimiento administrativo que se debe tramitar en estos casos, lo que provoca que la actuación de la administración pueda resultar extemporánea por haberse realizado ya el evento.

Entre la información remitida por el Organismo, expone que *“la parcela en la que indica el ayuntamiento que se van a llevar a cabo los eventos se sitúa en zona de policía del río Huerva, en terrenos afectados por las avenidas de 10 años de periodo de retorno, y dentro de su zona de flujo preferente.”*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Igualmente informa que de acuerdo con el artículo 9.1.c de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas señala que en la zona de policía de 100 metros de anchura medidos horizontalmente a partir de cauce quedan sometidos a lo dispuesto en este Reglamento las siguientes actividades y usos del suelo, entre las que se encuentran las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional.

Estableciendo asimismo en el artículo 9 bis, limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural. En línea similar se pronuncia el art. 11 al prohibir aquellas instalaciones donde puedan darse grandes aglomeraciones de población o cambios de uso que incrementen la vulnerabilidad de la seguridad de las personas o bienes frente a las avenidas.

En los arts. 78 y siguientes se determina que dichas actividades en zona de policía requieren de autorización del Organismo de cuenca. Siendo necesaria, para el otorgamiento de tal autorización, la presentación de solicitud por el interesado y la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente. Por lo que no resulta suficiente con la comunicación de actividad llevada a cabo por el Ayuntamiento.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas en relación con ello, 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 Mozota la siguiente **RECOMENDACIÓN**:

**PRIMERA** .- Respetar lo recogido en el DECRETO 143/2018, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario y se establecen medidas para la mejora de la convivencia en la celebración de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, para la concesión de autorizaciones.

**SEGUNDA**.- Valorar por parte del Alcalde en aquellas delegaciones de competencias que realice, que no se dan causas de abstención o recusación en los miembros de la Corporación.

**TERCERA**.- Recordar al Teniente de Alcalde afectado su obligación legal de abstener de aquellos asuntos en los que guarde un “interés personal”, tal como lo define la normativa.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**CUARTA.-** Tener en cuenta para futuras ocasiones, que dicha actividad requiere de autorización del Organismo de cuenca, no siendo suficiente con una comunicación de actividad, por lo que la misma se debe realizar en el tiempo y forma requeridos por el procedimiento.

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

El Justicia de Aragón

Ángel Dolado