



ASUNTO: Sugerencia relativa a la instalación de vallado.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En su día se registró una queja en la que unas señoras manifestaban que eran propietarias de un corral antiguamente tapiado de 188 m², en suelo urbano de la localidad de Munébrega. Las tapias de dicho corral fueron demolidas ante el temor de que se vinieran abajo, a instancias del Ayuntamiento. Desde ese mismo momento nunca han conseguido licencia para volver a tapiarlo.

Asimismo, se refirió que, desde hace más de veinte años, el Ayuntamiento de Munébrega tiene intención de abrir una nueva calle que pasaría por parte del terreno, por lo que, desde la Corporación, se pidió telefónicamente su cesión gratuita al municipio, lo que fue rechazado por las señoras promotoras de la queja, ya que lo necesitaban para hacer un pequeño habitáculo para atender necesidades familiares de la máxima importancia. Durante veinte años, estas señoras no han obtenido respuesta municipal a sus peticiones de vallado la propiedad.

Más recientemente, y dado que el corral estaba siendo usado como basurero, se quiso instalar una valla metálica sencilla para evitar que se tirasen más basuras, sin hacer ninguna obra y poder utilizarlo hasta que lo expropiasen, ya que estas señoras, según han expuesto, llevan más de veinte años sin poder usarlo.

Por ello, presentaron una declaración responsable que fue entregada en el Ayuntamiento el día 7 de julio. Asimismo, contactaron con un profesional para que encargara la valla y la pudiera hacer sin ningún tipo de obra, para lo cual, le adelantaron la cantidad de 1.000 euros. Este señor comenzó a hacer el trabajo, pero el Sr. Alcalde ordenó la paralización de la actuación, sin haber recibido más noticias por parte de la Corporación.

Estas señoras han terminado su queja, exponiendo que no pueden comprender por qué en veinte años no han podido vallar un terreno de su propiedad; máxime cuando no han recibido ninguna notificación de expropiación ni de otra clase. El vallado, a su juicio, sería bueno para la localidad, para evitar la insalubridad y peligrosidad derivadas de la existencia de un desnivel en el terreno y de la presencia de latas oxidadas, preservativos, tampones y basuras de todo tipo.

A la queja, se ha acompañado copia del escrito presentado ante el Ayuntamiento el día 7 de julio de 2020, en el que literalmente se hacía constar lo que sigue:

“1º.- Que la compareciente es propietaria de la finca catastral (...), sita en el número (...), de Munébrega, Zaragoza.

2º.- Que el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, aprobado por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Zaragoza de 23 de marzo de 1988, constituye el planeamiento vigente en la localidad –el Plan General Simplificado de Munébrega aprobado inicialmente por acuerdo plenario de 28 de septiembre de 2011 no ha sido objeto de aprobación definitiva ni se encuentra en vigor- y considera el terreno que se ha identificado en el párrafo anterior como Suelo Urbano Consolidado, permitiéndose su vallado y edificación residencial.

3º.- Que esta compareciente tiene la intención de llevar a cabo un vallado de la finca identificada en la forma señalada en el croquis que se adjunta a esta declaración responsable, compuesto por postes y vallado metálicos, lo que está permitido en el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano de Munébrega y por las Normas Subsidiarias Provinciales de Zaragoza (artículo 63).



4º.- Que este tipo de instalación, de considerable sencillez técnica y constructiva, es considerada por la Jurisprudencia como obra menor, ya que no necesita de especiales operaciones constructivas y de instalación, se desarrolla en planta baja y no tiene carácter residencial ni público, por lo que es de aplicación el artículo 227.2 a) del D.L. 1/2014, de 7 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que señala que estas obras están sujetas a la declaración responsable en materia de urbanismo.

5º.- Que se adjunta a esta declaración responsable croquis de la actuación, en el que se incluyen longitud del vallado, características y presupuesto, siendo de declarar que no se precisa proyecto técnico ni intervención de profesionales al tratarse de una obra menor.

(...)"

SEGUNDO.- Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información al Ayuntamiento de Munébrega sobre el contenido de la misma y, en particular, se interesaron los siguientes datos a la Corporación: a) existencia, o no, de un acto administrativo formalizado de paralización de la colocación del vallado de la finca; b) conformidad a derecho, o no, de dicho vallado; c) situación de conservación de la finca desde el punto de vista de la seguridad y salubridad y d) falta de respuesta a las solicitudes de la propiedad de la finca.

TERCERO.- Salvo error u omisión, no se ha registrado en esta Institución respuesta del Ayuntamiento de Munébrega a nuestra solicitud de información, mientras que las señoras promotoras de la Queja han venido aportado mayores elementos documentales (fotografías, planos, etc.).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Aunque lamentablemente no se ha podido contar con el punto de vista municipal, se considera procedente emitir la presente Sugerencia, con las salvedades necesarias en función precisamente de la falta de información existente.

Para abordar esta cuestión, hay que partir de la intención de proceder al vallado de un corral por parte de las señoras promotoras de la queja; corral que estaría afectado por el ensanchamiento de una calle o vial de acuerdo con el instrumento de ordenación urbanística municipal.

Partiendo, por tanto, de la hipótesis de que el corral en cuestión (total o parcialmente) se encontrara afectado por un instrumento de planeamiento (u otro instrumento más modesto, como sería la Delimitación de Suelo Urbano referida en la declaración responsable y que a estos efectos tendría una cierta virtualidad ordenadora de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1996), debería valorarse si la instalación de un vallado podría haber tenido encaje en las actuaciones a realizar en los edificios en situación de fuera de ordenación; máxime, cuando existía un antiguo muro que limitaba el corral que fue en su día derruido y que ha pretendido reconstruirse por la propiedad a lo largo del tiempo. La regulación a tener en cuenta en este punto se encuentra en el art. 82 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que reza así:

“1.- Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo por afectar a alineaciones, viales, zonas verdes o espacios libres, contener usos incompatibles u otras razones análogas o estar prevista su expropiación, serán calificados como fuera de ordenación.

2.- Salvo que en el propio planeamiento se dispusieran otro régimen, no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la seguridad y la conservación del inmueble.

3.- Sin embargo, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar desde la fecha en que se pretendiere realizarlas”.

La posibilidad de aplicar este régimen sería más factible si lo que se pretendiera es reconstruir un muro que se destruyó en su día.



Con todo, y partiendo de la situación actual de inexistencia de pared o muro, parece razonable que se otorgara una licencia provisional para instalar el vallado en cuestión, de acuerdo con lo previsto en el art. 29.3 del Decreto Legislativo 1/2014, cuyo tenor es el que, a continuación, se reproduce:

“3.- En cualquier clase de suelo y, de forma excepcional y motivada, podrá otorgarse autorización administrativa para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordare el órgano municipal competente. La licencia, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la Propiedad”.

Nótese que la doctrina desde hace ya tiempo (Eva DESDENTADO ROCA, *El precario administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 133) ha venido a afirmar que “los Tribunales sí consideran adecuado el otorgamiento de estas licencias para usos o actividades que requieren instalaciones desmontables o de escasa entidad constructiva y bajo coste económico, tales como vallas, almacenajes de vehículos al aire libre, carteles publicitarios, invernaderos de estructuras desmontables, etcétera”.

En este punto, no está de más reflejar la peculiar naturaleza de las licencias de vallado, de acuerdo con la STS de 17 de julio de 1987, en la que puede leerse lo que sigue:

“La construcción de una pared de cerca puede considerarse como acto de edificación, entendida esta expresión en un sentido muy amplio. Pero en otro sentido más estricto han de reputarse actividades diferentes.

La edificación, entendida estrictamente, implica una construcción que prefigura, más o menos concretamente, un cierto uso del suelo. Puede considerarse como un ejercicio "ad intra" y directo de la facultad de goce del propietario, que opera sobre el terreno comprendido dentro de unos linderos.

En cambio el cercado o vallado del terreno es una manifestación del "ius excludendi alios" integrando así un ejercicio "ad extra" del dominio cuya virtualidad no implica un aprovechamiento.

Y el diferente contenido de ambos conceptos justifica un distinto tratamiento urbanístico.

Así las cosas, la alegada inedificabilidad del terreno o la previsión :para el mismo de un uso industrial, podrían justificar, si, la denegación de una licencia de edificación en sentido estricto, pero no impiden su vallado o cercado dado que éste ni constituye edificación ni proyecta un cierto uso del suelo”.

De este modo, son varios los pronunciamientos que inciden en la posibilidad de otorgar licencias provisionales para usos y construcciones contrarias al planeamiento, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tal y como se derivan de algunos precedentes del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Así, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de julio de 2015, se reconoció el derecho a obtener licencia para instalación de carácter provisional, consistente en edificio prefabricado de una planta destinada a alquiler de esquís con una superficie de 203 m², con la condición de ser retirada sin indemnización alguna cuando lo acordara el órgano municipal competente y en todo caso en el momento en que se aprobara con carácter definitivo el programa de compensación de la unidad de ejecución en que están incluidos los terrenos, así como la inscripción en el Registro de la Propiedad de la licencia urbanística. En este punto, el Alto Tribunal aragonés razonó que el Ayuntamiento afectado no podía excusarse en la falta de iniciativa del peticionario de la licencia en orden a ejecutar el plan, ya que, al razonar así, la Corporación -y el Juzgado de instancia que había asumido la tesis municipal- obviaba que “la ejecución del planeamiento está siempre sometida a concretos plazos fijados en el correspondiente instrumento de ordenación, pesando sobre la Administración, responsable en última instancia de la ejecución (...) el deber de supervisión y vigilancia de la misma, cuidando escrupulosamente de una ejecución temporánea y acorde a lo previamente planificado”.

También, es significativa la más reciente Sentencia del mismo Tribunal con sede en Aragón, de fecha 26 de marzo de 2018, cuando llegó a confirmar la licencia provisional a un estación de servicio o gasolinera y, por tanto, de una actividad clasificada.

Por lo demás, son varios los pronunciamientos que han versado sobre la conformidad a derecho de otorgar licencias provisionales para efectuar vallados en contra de alineaciones o de las normas de planeamiento aplicables.



En este sentido, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1990, en un supuesto de denegación de la construcción de una valla, se contiene la siguiente declaración en la que vienen a admitirse usos y construcciones provisionales en función precisamente de las dilaciones a la hora de llevar a efecto el planeamiento:

“Y esta Sala viene declarando que la lentitud que caracteriza a la ejecución del planeamiento, en virtud del principio de la proporcionalidad, permite utilizaciones provisionales del suelo en los términos establecidos en el artículo 58.2 del texto refundido para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y que se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público -sentencias de 3 de julio y 29 de diciembre de 1987, 16 de octubre de 1989, cte.-”

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Granada, de 27 de mayo de 2002, se concedió una licencia provisional de vallado, de acuerdo con el siguiente razonamiento:

“Como hemos manifestado las licencias urbanísticas que son actos de autorización simple, por operación, de carácter real y de naturaleza reglada, lo que significa que deben concederse o denegarse en atención a las disposiciones urbanísticas que resulten de aplicación. En el expediente consta que la licencia se deniega porque" es incompatible con el planeamiento vigente, afecta a un vial contemplado en las NN SS". Pero que ello sea así, y no se ha demostrado por los actores lo contrario, no quiere decir que tales terrenos, en tanto no sean efectivamente cedidos al municipio, no permanezcan en poder de sus actuales propietarios. Debe repararse, y esto es esencial, que la licencia no se deniega porque pretenda actuarse sobre terrenos que" ya" sean de titularidad pública, sino que los terrenos aparecen contemplados como vial en las NN SS. Esta Sala, al resolver otros recursos en los que se planteaba la adecuación o no a derecho de la denegación de la licencia para la construcción de un vallado en terreno calificado como vial público por el Planeamiento Urbanístico, ha señalado, de modo reiterado, que ‘...ciertamente es un deber de los propietarios del suelo afectados por actuaciones urbanísticas la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas, más la obtención de estos terrenos dotacionales (incluido el viario público) no se produce ope legis por el simple hecho de la aprobación del planeamiento urbanístico que así lo prevea, sino que, dependiendo de que dichos terrenos estén o no incluidos en municipios

en los que resulten de aplicación las normas sobre área de reparto y aprovechamiento tipo, y según que se incluyan o no en una unidad de ejecución, los citados terrenos se obtendrán, bien por la aprobación definitiva de alguno de los instrumentos redistributivos de las cargas y beneficios del planeamiento (art. 205 TRLS 1992), bien por expropiación (art. 202 TRLS 1992) -si es que se trata de terrenos excluidos de unidad de ejecución-, o, finalmente, por alguno de los restantes medios que establecen los art. 200 y 199 y sus concordantes del citado TRLS 1992 para la obtención de terrenos destinados a dotaciones locales en municipios. Pero en ningún caso el solo hecho de que el planeamiento prevea que determinado terreno esté afecto a vial público o a cualquier otro destino dotacional público, implica ni la cesión ope legis del mismo, ni que recaiga exclusivamente sobre dicho propietario -al menos sin la adecuada compensación- la carga patrimonial que de ello se derivaría. Así pues, en tanto se procede a ejecutar el planeamiento u obtener el terreno por el procedimiento que en el caso concreto resulte pertinente, ello no impide el derecho del propietario a obtener determinados usos o realizar determinadas construcciones en dicho terreno, pues el principio de ejecutividad inmediata del planeamiento (art. 131 del TRLS 1992) no alcanza a impedir todo tipo de uso u obra, sino que por contra, el art. 136 del TRLS admite aquellos que puedan catalogarse como provisionales, bajo determinadas condiciones (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1995)´.

Ese carácter provisional se ha de predicar de la obra solicitada. El vallado del solar que se pretende, en cuanto que no implica otro uso del suelo que el de excluir intromisiones en la propiedad privada de la recurrente, no puede dificultar la ejecución del planeamiento, siempre que se autorice con los requisitos y formalidades que establece el art. 136 del TRLS 1992. Es por ello que procede declarar el derecho de la entidad recurrente a obtener licencia para obra provisional de vallado que por el Ayuntamiento habrá de concederse, quedando la obra de vallado sujeta a su demolición cuando lo ordenare el Ayuntamiento, en ejecución del planeamiento, sin derecho a indemnización, tal y como establece el art. 136 del TRLS, autorización cuya eficacia quedará subordinada a la aceptación por la entidad propietaria y a las demás condiciones formales de inscripción registral que establece el art. 136.1 TRLS”.

Como se puede apreciar, y a la vista de los datos con que se cuenta (debe recordarse que no se ha dispuesto de la posición municipal), parece que la legislación y jurisprudencia invocadas militarían a favor de valorar la posible aplicación del régimen de las edificaciones fuera de ordenación y, de modo especial, del régimen de concesión de licencias provisionales para la instalación de un vallado de las características descritas en la queja y documentación acompañada.



Por añadidura, hay que reparar en que el vallado, no solo podría ser de interés para las señoras que han suscrito la queja, sino también para el propio interés general, en cuanto que podría evitarse una situación de inseguridad e insalubridad.

SEGUNDA.- De lo expuesto por las señoras que han suscrito la queja, se deriva que la Corporación no habría contestado a sus peticiones de cerramiento o de instalación de vallado, lo que, ciertamente, sería contradictorio con el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por añadidura, también se ha declarado que se procedió a paralizar la instalación del vallado mediante una orden verbal del propio Sr. Alcalde, sin que se haya recibido resolución alguna sobre el particular. En este punto, habrá de recordarse que, en principio, los actos administrativos deben realizarse por escrito (art. 36 de la Ley 39/2015) e ir acompañadas de la correspondiente motivación e indicación de recursos (arts. 35, 36 y 40 de la Ley 39/2015), singularmente, si se trata de actos restrictivos de derechos, como sería la paralización de una obra.

Por todo ello, procede emitir una Sugerencia que recoja lo hasta ahora manifestado.

III.- RESOLUCIÓN

En virtud de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular al Ayuntamiento de Munébrega las presentes Sugerencias por las que:

- 1.- Valore la posible aplicación del régimen de las actuaciones a realizar en edificaciones fuera de ordenación y, de modo especial, del régimen de las licencias de obras provisionales, en relación con la instalación del vallado en el corral, para el caso de que pudiera existir algún tipo de previsión en los instrumentos de ordenación urbanística opuesta al uso edificatorio del corral.
- 2.- Resuelva de modo expreso las peticiones de las señoras promotoras de la queja en relación con la reconstrucción del muro y/o instalación del vallado.
- 3.- Proceda a formalizar por escrito los actos verbales que hayan podido dictarse, con la correspondiente motivación e indicación de los recursos procedentes.

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.

El Justicia de Aragón



Ángel Dolado