EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN
202500011249
10 OCT 2025
REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q25/688/12

Sr. Alcalde-Presidente
Ayuntamiento de La Zoma
Envío electrónico, destino ud. / ofic.:
L01442681 / O00028584

ASUNTO: Sugerencia relativa a la motivación de resolución administrativa sobre el título habilitante para la ejecución de obra

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 alude a lo que se transcribe textualmente a continuación.

«(…) me exige el Ayuntamiento de la localidad de la Zoma, informe realizado por un técnico, para realizar una rampa para entrar en un terreno de mi propiedad, y posteriormente realizar vallado. Consultado al técnico dicha memoria ascenderá a 2000E, desde el Ayuntamiento me advierten que también van a pedir informe a Confederación, y al Inaga, y que después pueden rechazarme la licencia. (…) El técnico que debe realizar la memoria me ha comentado que no me aconseja que invierta en el proyecto que me solicitan, que no es lo normal que se soliciten todos estos trámites para lo que necesitamos».

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 La Zoma 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 La Zoma nos remitió informe con el siguiente contenido:

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

«PRIMERO.- Por parte de D. (…) y Dª (…) se presentó en el Ayuntamiento de La Zoma una Declaración Responsable en la que se exponía que solicitaban autorización para realizar "una rampa de acceso al terreno rústico cuya referencia catastral era (…) y vallado del mismo¨" (…)

SEGUNDO.- Dicha declaración responsable se remitió al servicio urbanístico de la Diputación Provincial de Teruel para que emitiera informe sobre dicha solicitud. Se acompaña como DOC 2 y DOC 3 la instancia solicitando el informe y el informe emitido por el Técnico de Diputación Provincial de Teruel.

TERCERO.- Una vez notificado el informe al ayuntamiento se le dio traslado a los interesados».

El Informe emitido por el Técnico de la Diputación Provincial de Teruel a instancias del Ayuntamiento de La Zoma refiere lo siguiente:

«Se redacta el presente informe técnico, por orden del Presidente de la Diputación Provincial de Teruel, en atención a la solicitud formulada al efecto por el Ayuntamiento de La Zoma (Teruel), como consecuencia de la presentación de declaración responsable por el promotor de las obras.

PRIMERO. Resulta de aplicación el artículo 226 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 establece:

1. La licencia urbanística es el acto administrativo por el que el Alcalde autoriza a cualquier persona para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, expresando el objeto de la misma, y las condiciones y plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

2. Están sujetos a licencia, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal, los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo:

a) Movimientos de tierra, explanaciones, parcelaciones, segregaciones o actos de división de fincas en cualquier clase de suelo cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta con excepción de las sujetas a declaración responsable.

c) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición cuando alteren la configuración arquitectónica del edificio por tener el carácter de

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

intervención total o, aun tratándose de intervenciones parciales, por producir una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, o cuando tengan por objeto camiar los usos característicos del edificio.

d) Obras de todo tipo en edificaciones protegidas por sus valores culturales o paiajísticos en cuanto afecten a los elementos objeto de protección.

e) Talas de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que afecten a espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos.

f) Ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

g) Otros supuestos establecidos en el plan general por concurrir razones especiales de interés público que habrán de especificarse en la memoria.

Artículo 239. Procedimiento

... 2. Las solicitudes de licencia o, en su caso, las declaraciones responsables, se presentarán acompañadas del proyecto técnico redactado por profesional competente, en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación. El proyecto habrá de ir visado por el Colegio Profesional correspondiente en los casos pertinentes conforme a lo establecido en la normativa estatal aplicable. (...)

SEGUNDO. Que el procedimiento a seguir ha de ser el de Licencia urbanística y no el de declaración responsable.

TERCERO. Que la información aportada PARA TRAMITAR LA LICENCIA URBANÍSTICA es INSUFICIENTE.

CONCLUSIÓN:

Por todo lo expuesto anteriormente, si se desea continuar con el procedimiento, se deberá aportar la siguiente documentación:

- Proyecto técnico firmado por técnico competente, que englobe todas las actuaciones que se pretenden acometer».

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Los promotores de la queja habrían presentado declaración responsable ante el Ayuntamiento de La Zoma con motivo de las obras que

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

pretendían realizar en una finca de su propiedad consistentes en rampa de acceso y vallado.

Sin embargo, el Consistorio habría instado a los promotores a solicitar licencia de obra, previa presentación de Proyecto firmado por técnico competente, siguiendo lo recogido en un Informe Técnico de la Diputación Provincial de Teruel, emitido en régimen de asistencia técnica a municipios.

La Ley de Urbanismo de Aragón, aprobada por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (en adelante LUA), recoge en el artículo 226.2 los supuestos tasados en los que es preciso obtener la licencia urbanística.

Por su parte, el artículo 227.2 de esta legislación refiere que, entre otros supuestos, *«están sujetos a declaración responsable en materia de urbanismo los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo: a) Obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta».*

Ocurre que, para determinar el título habilitante adecuado (licencia o declaración responsable), debe constatarse la tipología y entidad de la obra que quiere llevarse a cabo por los promotores. Y ello no deja de ser una cuestión fáctica, que requiere de prueba suficiente, de la que carece esta Institución.

SEGUNDA.- Del mismo modo, cabe referir que la queja se centra esencialmente en cuestionar la obligación de presentar un proyecto firmado por técnico competente.

Al margen de cuál sea el título habilitante requerido, lo cierto es que el artículo 238.2 de la LUA remite a la normativa sobre ordenación de la edificación para determinar los casos de exigencia de proyecto técnico. Al respecto, establece lo siguiente:

«Las solicitudes de licencia o, en su caso, las declaraciones responsables, se presentarán acompañadas del proyecto técnico redactado por profesional competente, en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación. El proyecto habrá de ir visado por el Colegio

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

Profesional correspondiente en los casos pertinentes conforme a lo establecido en la normativa estatal aplicable».

Así, el artículo 4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación refiere que *«el proyecto es el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2».*

Y este artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación establece que *«tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección».

Por lo tanto, las obras de construcción requieren legalmente proyecto técnico, salvo que sean de *«escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta».*

Del mismo modo, si se acude a las Normas Subsidiarias y Complementarias del ámbito provincial de Teruel, aprobadas por Resolución de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 14 de junio de 1991, aplicables al no existir planeamiento en el municipio, el punto 3.3.2.5 regula que el

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

acompañamiento del Proyecto Técnico va a depender «*según la clasificación, naturaleza y entidad de las obras o actuaciones para las que se solicite licencia*». Y ello, teniendo cuenta que el punto 3.3.2.3 refiere, en cuanto a la clasificación de las obras, que *«se entiende por obras menores aquellas que no supongan modificación estructural de los edificios y no provoquen modificaciones exteriores de importancia. Por exclusión, se entiende por obra mayor aquella que no puede incluirse en la definición anterior»*.

Por lo tanto, de nuevo cabe mencionar que estamos ante una cuestión probatoria que no puede evaluarse en este expediente. Lo cual, no obsta para dejar constancia de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en orden a que una obra menor es una obra, que *«no afecta a la estructura o a los elementos sustentadores de un inmueble»*, como ocurre generalmente con *«las obras de cerramiento y vallado de fincas, cubrimiento de terrazas, anuncios luminosos, etc.» y, que, «además son de técnica sencilla y escasa entidad constructiva sin que por ello precisen de proyecto firmado por profesionales titulados»* (STS de 19 de julio de 1994).

Ciertamente esta doctrina jurisprudencial se refleja en numerosas Sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 19 de mayo de 2020 cuando refiere lo siguiente:

«La jurisprudencia del Tribunal Supremo, sentencia de 4 de abril de 1.995, ha configurado las obras que nos ocupan, expresando que "el concepto de "obra menor" ha sido perfilado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha venido a establecer que las obras menores están caracterizadas por su sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento (sentencia del tribunal Supremo de 21 de febrero de 1.984)". Para la sentencia de 9 de octubre de 1.990, el concepto de obra menor es un concepto jurídico indeterminado que viene determinado por:

"a) En el terreno gramatical de contraposición mayor-menor y tratándose de obras hace referencia en principio al volumen que éstas alcanzan.

b) En el campo sistemático y recordando que la distinción que ahora se examina se produce en el ámbito urbanístico y más concretamente en

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

relación con las licencias, ha de recordarse que éstas implican un control preventivo que tiende a comprobar la conformidad de la obra proyectada con la ordenación urbanística. Así, una obra será mayor o menor según su trascendencia o peligro para la efectividad de aquella ordenación.

c) En último término, y con un criterio finalista, será de indicar que elconcepto que se examina tiene virtualidad funcional para determinar la aplicación de unos plazos más largos o más cortos".

La misma sentencia añade que "En definitiva el concepto jurídico indeterminado que se examina habrá de aplicarse en cada caso concreto atendiendo al volumen de la obra, a su trascendencia o peligro para la efectividad de la ordenación urbanística y, en último término, a la complejidad o sencillez del proyecto -sentencia de 20-2-90-".

La misma sentencia expresa que un simple cerramiento de finca es una licencia de obra menor, criterio que también fue el seguido por las sentencias de 1-12-1983 y las de 24 febrero y 30 noviembre 1981 y 30 marzo 1982».

TERCERA.- Así las cosas, corresponde al municipio el control de la legalidad de los actos de construcción que se pretenden llevar a cabo. Por lo tanto, es el Consistorio, y el personal de carácter técnico que le asiste, quien debe constatar la entidad de las obras que pretenden desarrollarse dentro del marco normativo antes referido.

En cualquier caso, el artículo 4 de la Ley 40/2025, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge los principios de intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad. Y, al respecto, establece la necesidad de actuar con proporcionalidad en cuanto a la medida exigida, lo cual va a requerir de una mínima motivación por parte de la Administración que permita justificar la adecuación de la misma. De este modo, este precepto dispone:

«1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se

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

produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos».

De la información remitida por la Administración local, cabe colegir que hubiera sido deseable una mayor motivación en la resolución municipal, que se basa, esencialmente, en un Informe técnico de la Diputación Provincial de Teruel que tampoco recogería un razonamiento concreto para exigir proyecto técnico y solicitud de licencia, más allá del subrayado de la normativa legal.

Así, podría parecer oportuno aportar una mayor explicación, que relacione el caso concreto (el tipo de obra que se va a llevar a cabo) con los supuestos tasados en la ley, para exigir licencia con la presentación de un proyecto técnico.

Ello, sin perjuicio de admitir que, dependiendo del supuesto, puede ser preciso que se recabe alguna documentación previa a fin de costatar la entidad de la obra que pretende llevarse a cabo y, por ende, comprobar si es o no necesaria la aportación del proyecto técnico.

Y, en cualquier caso, cabe advertir que el destino que se vaya a dar a la parcela debe figurar dentro de los usos permitidos por la normativa aplicable dependiendo de la clasificación urbanística del suelo, lo cual también puede implicar la realización de actos que pueden ser susceptibles de licencia si se encontrara en alguno de los supuestos del artículo 226.2 de la LUA.

Dicho esto, se considera conveniente realizar la presente Sugerencia en los términos que se especifican a continuación.

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 efectuar al Ayuntamiento de La Zoma la siguiente **SUGERENCIA**:

ÚNICA.- Que valore la procedencia de motivar de forma suficiente la resolución administrativa, por la que se exige la solicitud de licencia con la aportación de proyecto técnico, dentro del marco normativo aplicable.

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

Todo ello, de conformidad a los términos expresados 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.

Zaragoza, a 10 de octubre de 2025

Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón

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