

Bienes locales

Eloy Colom Piazuolo

I. LEGISLACIÓN

En el año 2009 no se ha aprobado ninguna norma que regule sistemáticamente el régimen jurídico de los bienes locales en Aragón; y ello sin perjuicio de la existencia de ciertas normas que regulan algún aspecto parcial del patrimonio local o cierto tipo de bienes públicos.

Entre estas normas específicas es necesario destacar la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, en la que se regula el patrimonio municipal del suelo y las diversas actuaciones relativas a los patrimonios públicos. El contenido de esta norma se ha expuesto en el Informe sobre ordenación del territorio y urbanismo, por lo que en el presente apartado las referencias se limitarán prácticamente a la regulación del patrimonio municipal del suelo con el fin de no reiterar lo allí indicado.

Al margen de esta primera norma, se han aprobado también la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón; la Ley 6/2009, de 6 de julio, de centros de ocio de alta capacidad de Aragón; la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos; y el Decreto 154/2009, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el se establece la estructura orgánica de las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel. A ellas se hará referencia al final de este apartado después de exponer el contenido de la Ley 3/2009 citada.

Comenzando por la primera de las normas citadas, en los artículos 110 a 120 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, se regula el

patrimonio municipal del suelo. El mismo se configura como un patrimonio separado de los restantes bienes de la Administración titular (art. 110.3 de la Ley 3/2009). Patrimonio que debe ser constituido en los Municipios que dispongan de plan general de ordenación urbana; a estos efectos, se entenderá constituido por ministerio de la Ley desde la aprobación del plan general de ordenación urbana, quedando sujetos los bienes que lo integren al régimen jurídico establecido en esta Ley (apartados 1 y 2 del art. 110 de la Ley 3/2009).

El patrimonio municipal del suelo es necesario destinarlo a las finalidades previstas en el art. 111 de la Ley 3/2009. En concreto, en el citado precepto se establece que los patrimonios públicos de suelo deberán gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, mejorar la escena urbana, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. Los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo deberán destinarse preferentemente a la construcción de viviendas protegidas o, en su defecto, a otros fines de interés social. Y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino, entre los que se incluyen en todo caso los siguientes: las obras de urbanización; la obtención y ejecución de dotaciones locales en suelo urbano consolidado o de sistemas generales; la construcción de equipamientos públicos u otras instalaciones de uso público autonómico o municipal, siempre que sean promovidas por las Administraciones públicas o sus entidades instrumentales; las actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación de vivienda y de renovación urbana; los gastos de realojo y retorno; y la compra y, en su caso, rehabilitación de edificios para vivienda protegida o equipamientos públicos.

El patrimonio municipal del suelo está integrado por los siguientes terrenos (art. 112 de la Ley 3/2009). En primer lugar, por los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable. En segundo lugar, por los obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, salvo que los terrenos cedidos estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en tanto se mantenga la afección. El importe de las cesiones en metálico también se incorporará a este patrimonio. Y, en tercer lugar, por los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los patrimonios públicos del suelo

Es preciso advertir que de conformidad con lo establecido en el art. 113 de la Ley 3/2009 y sin perjuicio de lo establecido en su art. 64.1.f), los planes y proyectos de interés general de Aragón y los planes generales de ordenación urbana podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos u otros bienes inmuebles de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo. En ausencia de los instrumentos anteriores o de determinaciones en los mismos, el Municipio podrá también prever dichas reservas en cualquier clase de suelo por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución. Las sociedades urbanísticas públicas o con capital mayoritariamente público podrán tener la condición de beneficiarias de la expropiación para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo cuando así lo acuerde la Administración que declaró la reserva

El establecimiento o delimitación de áreas de reserva de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo comportará la sujeción de cuantas transmisiones se efectúen de terrenos u otros bienes inmuebles reservados a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración que estableció o declaró la reserva y la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa por tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por dos años más por causa justificada, previa audiencia a los propietarios afectados.

La incorporación al proceso urbanizador y edificatorio de los terrenos u otros bienes inmuebles adquiridos por las Administraciones en áreas de reserva requerirá la previa aprobación del planeamiento preciso.

El patrimonio municipal del suelo puede ser enajenado, si bien únicamente en la forma prevista en los artículos 114 y ss. de la Ley 3/2009. En particular, en el art. 114 de la Ley 3/2009 se dice que el régimen de disposición de los terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos del suelo dependerá del uso al que estén destinados de conformidad con los siguientes criterios:

- Cuando el planeamiento los destine a usos residenciales sin concretarse en el mismo, o mediante acuerdo expreso del órgano municipal competente, que lo sean de vivienda protegida, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos 115 y ss. de la Ley 3/2009, con excepción del procedimiento de subasta.
- Cuando en virtud del planeamiento o de acuerdo expreso del órgano municipal competente se destinen a usos residenciales de vivienda protegida, se enajenarán mediante concurso, sin perjuicio de su posible adjudicación directa, cuando éste quedase desierto, o de la cesión entre Administraciones, todo ello conforme a la normativa de vivienda.

- Cuando el planeamiento los destine a usos no residenciales, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos 115 y ss. de la Ley 3/2009.
- Podrá igualmente disponerse de los terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, cualquiera que sea el uso lucrativo al que estén destinados con excepción del residencial protegido, en concepto de precio conforme a lo establecido en la normativa de contratación del sector público, siempre que el objeto del contrato esté comprendido dentro de los destinos del patrimonio público de suelo establecidos en esta Ley.

Por lo que respecta a las modalidades de enajenación de los bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo a las que alude el art. 114 de la Ley 3/2009 antes citado, éstas son las siguientes:

1. **Cesión onerosa mediante concurso (art. 115 de la Ley 3/2009).** El concurso se configura como el procedimiento general de enajenación de terrenos y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo con calificación adecuada a los fines del art. 111.1 de la Ley 3/2009. El precio de los terrenos no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento objetivo que les corresponda, siempre que no supere los valores legales de repercusión establecidos por la legislación de viviendas protegidas. Y el pliego de condiciones fijará plazos máximos para la realización de las obras de urbanización y edificación, o sólo de estas últimas si el terreno mereciera la calificación de solar, así como precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes de la actuación. Las mejoras en los plazos y en los precios antes señalados deberán ser tenidas en cuenta en los pliegos a la hora de determinar la mejor oferta. Si el concurso quedare desierto, la Administración podrá enajenar los terrenos directamente, dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al pliego de condiciones que rigió el concurso
2. **Cesión onerosa mediante subasta (art. 116 de la Ley 3/2009).** La subasta es un procedimiento excepcional de enajenación de terrenos y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo que sólo podrá aplicarse en relación con aquellos que, no estando destinados a usos residenciales, tengan atribuida por el planeamiento urbanístico una finalidad incompatible con los fines señalados en el art. 111.1 de la Ley 3/2009. El precio de los terrenos no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento objetivo que les corresponda.
3. **Cesión onerosa mediante permuta (art.117 de la Ley 3/2009).** La Administración podrá también permutar los bienes del patrimonio públi-

co del suelo, de acuerdo con la normativa de contratación y de patrimonio que le resulte aplicable. Los actos de disposición onerosa mediante permuta de terrenos y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán tener lugar en concurrencia a través de concurso, conforme a lo establecido en la normativa de contratación del sector público y patrimonio de las Administraciones públicas.

4. **Cesión gratuita (art. 118 de la Ley 3/2009).** En casos justificados, la Administración podrá ceder terrenos o aprovechamientos del patrimonio público de suelo mediante concurso, gratuitamente o por precio inferior al de su valor urbanístico, para ser destinados a viviendas protegidas. El pliego de condiciones establecerá las condiciones previstas en el art. 115.3 de la Ley 3/2009. Cuando la permanencia de los usos a que se destinen los terrenos o aprovechamientos lo requiera, la Administración podrá también ceder directamente, por precio inferior al de su valor urbanístico o con carácter gratuito, el dominio de terrenos que no estén destinados a usos residenciales en favor de entidades privadas de interés público y sin ánimo de lucro, para destinarlos a usos de interés social que redunden en beneficio manifiesto de la Administración cedente.
5. **Cesión entre Administraciones (art. 119 de la Ley 3/2009).** Los Municipios, la Administración de la Comunidad Autónoma y sus entidades instrumentales podrán transmitirse terrenos, directamente e incluso a título gratuito, comprendidos o no en los patrimonios públicos de suelo, con fines de promoción de viviendas, construcción de equipamiento comunitario u otras infraestructuras o instalaciones de uso público o interés social. El régimen de disposición de los bienes de patrimonios públicos de suelo que sean cedidos a empresas públicas será el establecido en la Ley 3/2009 y, en su caso, en la normativa de vivienda.
6. **Constitución de derechos de superficie (art. 120 de la Ley 3/2009).** La Administración de la Comunidad Autónoma, los Municipios y cualesquiera otros entes públicos o sus entidades instrumentales podrán constituir derechos de superficie en terrenos de los patrimonios públicos de suelo respectivos, con destino a la construcción de viviendas protegidas preferentemente de alquiler o a otros usos de interés social. El procedimiento de constitución del derecho de superficie para la construcción de viviendas protegidas será el establecido en la legislación de vivienda. En los restantes supuestos, el procedimiento aplicable y el carácter oneroso o gratuito del mismo se regirán por lo dispuesto en los artículos anteriores.

Al margen de la regulación expuesta de los patrimonios municipales del suelo prevista en la Ley 3/2009, en dicha norma se contienen otras disposiciones con incidencia en el ámbito patrimonial. Por ejemplo, puede mencionarse la regulación de los convenios de gestión contenida en su art. 108. En el citado precepto se prevé la sustitución del aprovechamiento subjetivo que corresponde al Ente local por el pago de cantidad en metálico o mediante la entrega de terrenos clasificados como suelo urbano consolidado, preferentemente en el ámbito de núcleos históricos, o en construcciones situadas en dicha clase y categoría de suelo, pudiendo también computarse por tal concepto su coste de rehabilitación, que deberá ejecutarse conforme a lo establecido en la normativa de contratación del sector público. Para practicar esta sustitución deberá incluirse en el expediente una valoración de dicho aprovechamiento realizada por los servicios técnicos municipales o por sociedad de tasación independiente. Dichos convenios se aprobarán por el Alcalde, dando cuenta al Pleno, y previa información pública.

La Ley 3/2009 comentada constituye la norma más importante aprobada durante el año 2009. No obstante, también se han aprobado durante este año otras a las que brevemente se hará referencia a continuación.

Se ha aprobado la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón. Dicha norma resulta de interés en tanto en cuanto el Consejo sustituye a la Comisión Jurídica Asesora y es necesaria en el ámbito de bienes locales en algunas ocasiones la solicitud del dictamen a dicho órgano.

Se ha aprobado también la Ley 6/2009, de 6 de julio, de centros de ocio de alta capacidad de Aragón. En su Disposición adicional tercera se indica que las Administraciones públicas propietarias de bienes incluidos dentro del ámbito territorial de un centro de ocio puedan adjudicarlos directamente a la sociedad gestora del mismo, si el Gobierno aprueba la ejecución del proyecto de centro de ocio de alta capacidad. Sociedad gestora definida en el art. 2 y que adopta la forma de sociedad mercantil. Estas adjudicaciones en ningún caso podrán suponer más del cincuenta por ciento de la superficie total del mismo.

Se ha aprobado la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Consejos Abiertos. En ella se regulan las especialidades organizativas de esta clase de Municipios. Por lo que respecta a los bienes, en su art. 9 se establece que la asamblea podrá acordar la creación de una comisión que, integrada por el Alcalde y un máximo de cuatro de sus miembros, informará, con carácter previo a su resolución por la Asamblea, los asuntos de especial relevancia y, en todo caso, los presupuestos, las ordenanzas fiscales y las relativas al aprovechamiento de bienes; el nombramiento de los miembros de la Comisión informativa corresponderá al Alcalde, dando cuenta del mismo a la Asamblea.

Asimismo, se ha aprobado el Decreto 154/2009, de 9 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el se establece la estructura orgánica de las Delegaciones territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel. En su art. 3 se establece que dichas Delegaciones se estructuran en los siguientes órganos: la secretaría general y el servicio de política territorial, justicia e interior. Este último es el que resulta de mayor interés para el objeto de este informe. Entre sus funciones pueden destacarse las relativas al régimen local descritas en el art. 5.1 y, en particular, las de asesoramiento sobre el régimen jurídico de las Entidades locales del ámbito territorial de la Delegación, el seguimiento de la legalidad de las Ordenanzas locales o el seguimiento, estudio, informe de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos de las Entidades locales y la propuesta, en su caso, de requerimientos, ampliación de información e impugnaciones.

Finalmente, es preciso señalar que durante este año 2009 se ha producido una transferencia de inmuebles entre Administraciones públicas aragonesas. Como ejemplo pueden citarse diversas cesiones de bienes municipales a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón publicadas en el Boletín Oficial de Aragón. Cesiones cuya aceptación se ha realizado mediante Decreto del Gobierno aragonés. Pueden citarse el Decreto 58/2009, de 14 de abril, por el que se acepta la cesión gratuita, acordada por el Ayuntamiento de Huesca, de parte de una parcela sita en el ámbito del cuartel Alfonso I; el Decreto 90/2009, de 26 de mayo, por el que se acepta la cesión gratuita, acordada por el Ayuntamiento de Huesca, del inmueble donde se ubica el conservatorio profesional de música; o el Decreto 91/2009, de 26 de mayo, por el se aceptan las cesiones gratuitas de parte de una finca, acordadas por el Ayuntamiento de Zaragoza y la Sociedad Municipal Vivienda SLU para ser destinada a la ubicación de órganos judiciales.

II. JURISPRUDENCIA

En el presente apartado se comentarán a continuación separadamente las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

1. Tribunal Constitucional

La Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Primera, 162/2009, de 29 de junio, dictada en cuestión de constitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, se ha pronunciado sobre el carácter básico del

art. 107.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y la inconstitucionalidad sobrevenida del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, por ser contrario a la nueva regulación. Artículo básico que establece que el aprovechamiento de los bienes patrimoniales debe hacerse por concurso y artículo de la Ley aragonesa que recoge el sistema tradicional por subasta.

Para resolver la cuestión planteada, el Tribunal primero expone, reiterando jurisprudencia anterior –STC 58/1982, de 27 de julio, f.j.1 y STC 85/1984, de 26 de julio, f.j.3–, los diferentes títulos competenciales contenidos en el art. 149.1 de la Constitución, que permiten aprobar la legislación básica en materia de patrimonios públicos. Así, afirma que diversos títulos del art. 149.1 CE reservan esta materia a la competencia exclusiva del Estado: “por ejemplo, la legislación civil (art. 149.1.8 CE) ... las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18. CE), o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (ibídem)”. Pero es principalmente en las nociones de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y de “legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas”, contenidas en el art. 149.1.18 CE, donde ha de entenderse residenciada la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones públicas.

Partiendo de dichos títulos competenciales, el Tribunal aprecia que el art. 107.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 formalmente tiene carácter básico, según su Disposición final segunda. Por ello, a continuación, procede a analizar si materialmente también tiene este carácter básico.

En relación con este punto, el Tribunal sostiene que el establecimiento por el legislador estatal de esta norma responde a la vinculación de las bases estatales con las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, que rigen la contratación pública, (SSTC 141/1993, de 22 de abril, f.j. 5, y 331/1993, de 12 de noviembre, f.j. 6), a fin de asegurar a los ciudadanos un tratamiento uniforme en sus relaciones con las Administraciones públicas, que se vería comprometido, en lo que aquí importa, si las formas de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales pudieran ser diferentes en las distintas partes del territorio nacional.

Ciertamente, sigue diciendo el Tribunal Constitucional, tanto la subasta como el concurso son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica. No obstante, que el legislador estatal haya optado por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas, excluyendo en todo caso la

subasta, no puede reputarse como una decisión que exceda del común denominador normativo que encierra el título básico contenido en el art. 149.1.18 CE, sin que le corresponda a este Tribunal fiscalizar la oportunidad de esa concreta opción del legislador, plasmación de una legítima opción política.

En efecto, la opción del legislador estatal resulta justificada especialmente en atención a las garantías de igualdad y libre concurrencia de la contratación pública, ya que, frente al automatismo absoluto de la subasta (adjudicación al mejor postor), el concurso permite una mayor flexibilidad, al introducir la posibilidad de elegir a un adjudicatario teniendo en cuenta la proposición más ventajosa (no solo el precio, como en la subasta), lo que puede contribuir a facilitar el acceso a los contratos de explotación de bienes patrimoniales a mayor número de interesados, al tiempo que asegura la obtención por la Administración pública, a través de la promoción de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público.

La anterior conclusión no se contradice con la afirmación de que, tratándose de negocios jurídicos de explotación de bienes patrimoniales de las Entidades locales, “estos bienes están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular” (STC 166/1998, de 15 de julio, f.j. 13), pues dicha finalidad puede satisfacerse perfectamente seleccionando al adjudicatario mediante concurso, forma de adjudicación del contrato en la que, entre otros criterios a considerar, habrá de tenerse en cuenta, desde luego, el del precio ofertado, hasta el punto de que este criterio resultará determinante si existiera empate entre ofertas atendiendo a los restantes criterios de adjudicación del concurso, pues, existiendo esa situación de igualdad entre los licitadores, la racionalidad de los principios de buena administración de los intereses públicos (art. 103.1 CE) y de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos (art. 31.2 CE), conduce a la elección del interesado que ofrezca pagar mayor precio por la utilización del bien patrimonial de que se trate.

El principio general de adjudicación por concurso de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales se completa con la admisión, con carácter excepcional, de la adjudicación por contratación directa, previsión que encuentra su justificación en la existencia de supuestos peculiares, que el propio art. 107.1 de la Ley de Patrimonio para las Administraciones Públicas enumera, en los que justamente la mejor satisfacción de los intereses públicos aconseje la selección directa del contratista, por no resultar eficaz en tales supuestos excepcionales acudir a un sistema complejo de selección, como es el concurso. En todo caso, el control de la decisión administrativa de optar por la adjudicación directa queda asegurado por la exigencia legal de que esa decisión sea motivada (“las circunstancias determinantes de la adjudicación direc-

ta deberán justificarse suficientemente en el expediente”, establece el art. 107.1 in fine) y, en consecuencia, susceptible de revisión jurisdiccional.

Por otra parte, debe descartarse que la regulación establecida por el art. 107.1 citado sea tan minuciosa o exhaustiva que no deje espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo en esta materia, pues al optar el legislador estatal por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (con la admisión, con carácter excepcional, de la adjudicación directa), no se agotan las posibilidades de que el legislador autonómico con competencia para ello pueda llevar a cabo desarrollos normativos que, sin detrimento de la eficacia de la norma estatal básica, contengan prescripciones y peculiaridades de detalle o de procedimiento (tales como los criterios de valoración de las ofertas, la admisibilidad de variantes o mejoras, el número mínimo de ofertas a solicitar en los supuestos de adjudicación directa, etc.) que las Comunidades Autónomas hayan estimado conveniente introducir (SSTC 32/1981, de 28 de julio, f.j. 6; 1/1982, de 28 de enero, f.j. 1; 49/1988, de 22 de marzo, f.j. 16; 197/1996, de 28 de noviembre, f.j. 5; y 109/2003, de 5 de junio, f.j. 4, entre otras).

Teniendo en cuenta el carácter básico del art. 107.1 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, a continuación se pronuncia sobre la constitucionalidad del art. 184.2 de la Ley aragonesa de Administración Local de 1999, en el que se establece la regla general de la subasta para adjudicar el aprovechamiento de los bienes patrimoniales. El Tribunal considera que la regulación contenida en ese precepto era correcta cuando se aprobó la Ley, dado que se adecuaba a lo previsto en la legislación básica estatal vigente en aquel momento. Sin embargo, esta legislación básica ha sido modificada en el año 2003, por lo que ha devenido en inconstitucional, al ser contraria a la nueva regla del concurso para adjudicar el aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

Finalmente, y dada la trascendencia del fallo en el ámbito local, la Sentencia fija los efectos de la misma. El Tribunal considera que, dado que la disconformidad constitucional del precepto autonómico tuvo lugar no originariamente en el momento de promulgación de la Ley aragonesa, sino con posterioridad, en el de entrada en vigor de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitución) del art. 184.2 de la Ley aragonesa deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley estatal (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, f.j. 9 in fine, y 1/2003, de 16 de enero, f.j. 9), no siendo susceptibles de ser revisadas como consecuencia de esta declaración de nulidad las situaciones jurídicas consolidadas,

tanto las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) en las que se haya aplicado el art. 184.2 de la Ley aragonesa, como, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas en aplicación de ese mismo precepto mediante acto administrativo firme (por todas, SSTC 45/1989, de 20 de febrero, f.j 11, y 179/2006, de 13 de junio, f.j. 11).

2. Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Se han dictado dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se han pronunciado sobre el régimen protección de las Entidades locales y, en particular, las condiciones para el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio.

La primera de esas dos Sentencias es la STSJ de Aragón, de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 30 de marzo de 2007, JUR. 2008/62642. La misma se pronuncia sobre las condiciones para el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio, con motivo de la confirmación de unos actos municipales de recuperación de un determinado bien.

En concreto, en esta primera STSJ comentada se afirma que resulta preciso comenzar recordando que los artículos 4.1.d) y 82.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, los artículos 44.1.c), 70 y 71 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y, en el ámbito autonómico, los art. 3.2 .e), 173.1.b) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y los artículos 43, 47 .c), 62 y 63 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, atribuyen a los Municipios la facultad de recobrar por sí, la tenencia de los bienes, en todo tiempo cuando se trate de los de dominio público y dentro del plazo de un año respecto de los patrimoniales; potestad administrativa que, por su naturaleza privilegiada, exige, además de que se siga el procedimiento establecido al efecto y se dicte la resolución por el órgano municipal competente, que el bien tenga apariencia, al menos, de ser de dominio público o propiedad privada municipal, de forma que no es suficiente la simple declaración municipal de que se trata de una vía o camino público, sino que es necesaria prueba de tal aseveración, que respalde la vía recuperativa administrativa, dada su configuración excepcional y privilegiada y que quede acreditado el hecho de la usurpación, sin que resulten procedentes declaración de propiedad, en cuanto las mismas supondrían una invasión del campo propio y exclusivo de la competencia de los órganos del orden jurisdiccional civil.

En dicho sentido, sigue diciendo la STSJ comentada, cabe citar numerosa jurisprudencia como la Sentencia de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1992, que señala que “si es cierto que nuestro Derecho positivo reconoce tal potestad, no lo es menos que ésta no puede ejercerse indiscriminadamente sino dentro de los límites que fija el ordenamiento jurídico y en el contexto del mismo. Dichos límites consisten en que la recuperación se refiere a la posesión y no al dominio y en que el hecho mismo de que se trate de recuperar una situación posesoria implica que debe haber existido previamente un uso pacífico municipal del bien después perturbado. Así se desprende inequívocamente de la Sentencia de este Tribunal Supremo de 6 de junio de 1988 y de la jurisprudencia anterior en ella invocada. A tenor de esta doctrina jurisprudencial es necesario que el Ayuntamiento pruebe ante el Tribunal competente la posesión de los bienes que pretende recuperar y la perturbación que se ha producido en el pacífico disfrute posesorio. Igualmente ilustrativa es la Sentencia de la Sección 5 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1991 que precisa que “dada la naturaleza privilegiada de estas facultades, en cuanto que por medio de las mismas se posibilita la obtención de algo que sin la intervención de los Tribunales no podría conseguirse, evitando a sus titulares tener que pretender jurisdiccionalmente la definición y protección de sus derechos y colocando a sus destinatarios en la precisión de hacerlo ellos si quieren que los suyos sean definidos y protegidos, así como por el carácter estrictamente posesorio de que gozan, constitutivas en esencia de una auténtica acción interdictal actuada y decidida por la propia autoridad de las Corporaciones Locales, por la que no se prejuzga cuestión alguna de propiedad, que podrá no obstante plantearse después judicialmente, ha sido constante y reiterada en exigir para su válido ejercicio, por una parte, la existencia de una prueba suficiente, mas sin necesidad de que sea exhaustiva, que demuestre tal posesión administrativa o uso público, sin perjuicio de la verdadera naturaleza de la titularidad dominical, y por otra, la concurrencia de la condición de detentador en el administrado contra el que la actuación recuperatoria se dirija, de suerte que tales posesión o uso público hayan sido usurpados o perturbados por él, requisitos con o sin a cuya concurrencia estará acomodado o no a Derecho el unilateral obrar de la Administración y, respectivamente, resultará obligado el mantenimiento o la anulación de los concretos actos en que se haya traducido”.

En un sentido similar a la Sentencia comentada se pronuncia la STSJ de Aragón de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 28 de marzo de 2007, JUR 2008/62684. Segunda de las Sentencias a las que aludía al inicio de este apartado. En dicha Sentencia se exige como condición para

que se pueda ejercitar la potestad de recuperación de oficio que exista usurpación del bien público. En el caso de que no exista usurpación, no resultarán aplicables las normas locales reguladoras de la mencionada potestad y los actos administrativos que se dicten no tienen como referencia dichas reglas. Así, en la STSJ comentada se dice que, en el caso objeto de la demanda, no se está estrictamente ante una acción administrativa de recuperación de oficio de un bien de dominio público, ya que no consta se haya perdido la posesión, sino simplemente ante la existencia de actos puntuales llevados a cabo por el actor tendentes a perturbar o impedir la circulación de vehículos y determinadas personas por una vía que se estima de dominio público, y dado que el Ayuntamiento tiene competencia sobre la circulación de vehículos y personas en las vías urbanas, el acuerdo municipal impugnado se enmarca dentro de la competencia que el ordenamiento jurídico le atribuye para la remoción de cualquier obstáculo que impida el libre tránsito de los vecinos por las vías públicas, siendo expresión dicho acuerdo del ejercicio por parte del Ayuntamiento demandado de dichas competencias, competencia que presupone la existencia de un uso público de la vía, tema que es objeto de control por parte de los tribunales contencioso-administrativos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- PEREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. (2008): *En busca de los montes ocultos. Investigación y catalogación de los montes públicos en la provincia de Zaragoza (1855-1905)*, Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza.