



**Resolución 2018R-2790-17 del Ararteko, de 23 de abril de 2018, por la que recomienda a la Junta Administrativa de Paúl que revise el contenido y tramite en debida forma la modificación de la ordenanza de veredas.**

### Antecedentes

1. D. (...) presentó una queja en esta institución por la disconformidad con el contenido de la modificación del apartado 3 de la ordenanza de veredas aprobada en sesión ordinaria celebrada por el Concejo de Paul y la tramitación seguida para su efectiva aplicación.

Esta persona expone que el Concejo, en sesión celebrada el 14 de febrero de 2016, aprobó la modificación del apartado 3 de la ordenanza, planteando el promotor de la queja en dicha sesión su disconformidad por entender que la modificación propuesta no se ajustaba a derecho. Por ello, el 18 de febrero de 2016 presentó un escrito de alegaciones solicitando la paralización del expediente.

Este escrito de alegaciones no recibió respuesta alguna por parte de la Junta Administrativa.

Con fecha 19 de julio de 2017, es decir transcurrido más de un año desde el acuerdo, se publica la aprobación inicial de la modificación de la ordenanza de veredas, dando un plazo de 30 días para posibles reclamaciones.

Frente a ello, el interesado vuelve a presentar sus alegaciones a la propuesta de modificación de la ordenanza, si bien en la sesión celebrada por el Concejo el 18 de noviembre de 2017 se acuerda no responder a la reclamación del promotor de la queja, ratificándose por mayoría cualificada lo aprobado el 14 de febrero de 2016.

La persona que ha acudido al Ararteko considera, según las alegaciones presentadas en su día a la Junta Administrativa y reiteradas nuevamente en el oportuno período de exposición pública de la ordenanza modificada, que el texto de la ordenanza no es conforme a la legalidad.

2. El Ararteko, una vez examinado el objeto de la queja, solicitó información a la Junta Administrativa de Paúl con el traslado de unas primeras consideraciones relativas al marco legal aplicable a la modificación de la ordenanza de veredas, solicitando la acreditación del trámite que reclamaba el promotor de la queja y su parecer sobre las cuestiones legales que se suscitaban y que se ponían de manifiesto en la solicitud.
3. La Junta Administrativa de Paúl contestó a la solicitud de información formulada, en los siguientes términos:





*“El Sr. (...) presentó alegación a la modificación referida, y se desestimó, por unanimidad, en Concejo celebrado al efecto.*

*A la vista de las posteriores alegaciones, nuevamente, se desestimaron las mismas, por unanimidad de todos los asistentes al Concejo, celebrado el día 2 de Diciembre de 2017, y con el voto en contra del Sr. (...).*

*Dicha desestimación se le notificó verbalmente en el citado Concejo (02/12/2017), y en el mismo acto, se le comunicó, que si estaba en desacuerdo con la citada desestimación, acudiera a los tribunales que considerara competentes al respecto, ratificado mediante escrito certificado el 5 de Diciembre de 2017.*

*Desde esta Entidad, se considera, que el Sr. (...), ha sido debidamente atendido e informado ante las alegaciones presentadas.*

*En cuanto a su solicitud de envío de copia del expediente administrativo tramitado, se adjunta a la presente.”*

### Consideraciones

1. El Ararteko es consciente de los esfuerzos que debe realizar una Junta Administrativa para el cumplimiento de los trámites que exige la legalidad vigente con los escasos recursos humanos y materiales de los que dispone. Sin embargo, no resulta posible obviar los procedimientos administrativos y los trámites exigibles que obligan por igual a todas las administraciones públicas independientemente de su tamaño y medios disponibles.

En todo caso, para el cumplimiento de sus obligaciones legales, el Concejo puede solicitar la colaboración para el asesoramiento jurídico de la Diputación Foral de Álava que, nos consta, presta su asistencia a las juntas administrativas.

2. A los Concejos, en su condición de entidades locales, les resulta de aplicación la normativa foral correspondiente en su territorio foral y lo dispuesto en la legislación básica de régimen local (artículo 2 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales del País Vasco).

La Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, es la regulación propia de aplicación, junto con la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

La Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las haciendas locales, del Territorio Histórico de Álava (NFHL), en lo que pudiera resultar de aplicación.





Para completar el marco normativo, al Concejo como entidad integrante de la Administración Local, le es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA), a los efectos de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos.

3. El artículo 49 de la LBRL determina que la aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:
  - a) Aprobación inicial por el Pleno.
  - b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
  - c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

En parecidos términos, el artículo 16 de la Norma Foral 41/1989, que se refiere a acuerdos provisionales en lugar de iniciales, si bien ambas normas plantean la aprobación en dos fases. Al respecto, el apartado 4 de este artículo determina, al igual que la previsión del artículo 70.2 de la LBRL, que el texto íntegro de las Ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicadas en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

El Concejo, en sesión celebrada el 14 de febrero de 2016, aprobó por mayoría cualificada y con el voto en contra del promotor de la queja, la modificación del artículo 3 de la ordenanza de veredas, publicada en el BOTHA nº 113, de 3 de octubre de 2001.

Este acuerdo del Concejo de 14 de Febrero de 2016 fue publicado en el BOTHA nº 82, de 19 de julio de 2017, es decir transcurrido un plazo de más de un año desde el acuerdo, haciéndose constar expresamente que se trataba del acuerdo de **aprobación inicial** de la modificación de la ordenanza de veredas y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las haciendas locales, se exponía al público a efectos de que los interesados pudieran examinar el expediente y presentar por escrito las reclamaciones que estimasen oportunas, durante el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de la publicación del citado acuerdo.

El interesado, a la vista de este anuncio, presentó un escrito de alegaciones el 4 de agosto de 2017, reiterando las cuestiones ya expuestas en el escrito presentado el 18 de febrero de 2016. Según la información facilitada por la Junta, se menciona este último escrito en la sesión celebrada el 10 de abril de





2016 y se indica que *“Se continúa con el trámite de modificación de la normativa de veredas, se pospone la redacción de la contestación para el próximo concejo, y someterlo a votación”*.

Sin embargo, no consta ningún otro trámite hasta que el Presidente de la Junta, en contestación al escrito de alegaciones presentado por el interesado el 4 de agosto de 2017, en el plazo de exposición pública de la ordenanza, para que *“se anulen dichas modificaciones o sean redefinidas con justicia y precisión”*, le envía un escrito en el que le indica que dichas modificaciones fueron aprobadas en el Concejo ordinario de 14 de febrero de 2016 y ratificadas con la aprobación del acta anterior en la sesión celebrada el 10 de julio (entendemos que se refiere a la sesión celebrada el 10 de abril de 2016, en los términos del acta que se ha indicado).

La Junta se refiere en la respuesta a esta institución que fueron *“nuevamente”* desestimadas las alegaciones presentadas por unanimidad en la sesión celebrada por el Concejo el 2 de diciembre de 2017. Debe entenderse que se refiere a la sesión de 18 de noviembre de 2017 que es el acta que se aporta y que se refiere en el punto 4 del orden del día a *“Información sobre las sucesivas cartas de D. (...) a esta Junta”* dándose cuenta de los diferentes escritos y respuestas de la Junta, con respecto a la modificación de la ordenanza de veredas, comunicándole verbalmente que tiene a su disposición la justicia ordinaria (escrito de 5 de diciembre de 2017).

En suma, según se ha indicado, en ninguna de estas sesiones se acordó la aprobación definitiva de la ordenanza de veredas, con expresa resolución de las alegaciones del interesado. Tal como indica el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la resolución será motivada y debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. En estos casos, la Administración viene obligada a resolver las alegaciones con una motivación suficiente que contrarreste el reproche de ilegalidad que se alega y fundamente debidamente las razones jurídicas por las que se rechazan las alegaciones y se estima la conformidad a derecho del texto sujeto a aprobación.

Finalmente, sobre este particular, debe indicarse que tampoco consta que la Junta Administrativa (no se acredita en el expediente ni se ha podido encontrar en el BOTHA) haya procedido a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva con el texto de la ordenanza modificada, con la consecuencia de que el texto modificado no ha entrado en vigor. En consecuencia, el Concejo está obligado a cumplir los trámites que se indican para la plena vigencia de la ordenanza modificada, debiendo entenderse vigente en su integridad entretanto el texto de la ordenanza de 2001.

4. Desde el punto de vista del contenido material y a los efectos de la resolución de las alegaciones planteadas por el promotor de la queja en el trámite de





aprobación definitiva de la ordenanza modificada, cabe realizar diversas consideraciones.

El artículo 3.1 del texto vigente determina que:

*“Siendo las veredas una cuestión que afecta al bien común, se establece el carácter obligatorio de asistencia a las mismas de por lo menos un integrante de cada familia vecinal, así como un morador o, en su caso, al menos un integrante de cada grupo de moradores que posean conjuntamente una misma vivienda en este Concejo...”*

Sin embargo, el texto propuesto establece que tienen la obligación de acudir a las veredas todos los que tengan **propiedad** en el Concejo (**terreno**, casa,...). Así, la obligación de acudir a la vereda ya no queda ligada al disfrute de una vivienda con el correspondiente uso de los servicios públicos generales que ello comporta (agua, vías públicas urbanas, saneamiento, alumbrado, parques, etc.) sino que se amplía la obligación a todos los que tengan alguna propiedad aunque no dispongan de vivienda, lo que a primera vista desvirtúa el sentido de las veredas orientadas al mantenimiento del estado de conservación y uso de los bienes de las entidades locales o a la mejora de espacios convivenciales que efectivamente disfrutaban quienes son vecinos y moradores.

En cualquier caso, tal y como alega el promotor de la queja, la modificación propuesta, además de equívoca, resulta inaplicable por contraria a los artículos 2, 3.2 y 3.3 que no sufren variación.

Así, el artículo 2.3 define la vereda como la obra o actividad que tiene por objeto la construcción, reparación o mantenimiento de un bien del Concejo destinado al uso o servicio público, realizado por los **vecinos y/o moradores**. Por tanto, con las especificaciones y excepciones que se indican, están obligados a acudir a la vereda todos los que disponen de casa, sean o no propietarios, estén o no inscritos en el padrón concejil, no pudiendo incluir en tal concepto a los titulares de terrenos.

La misma conclusión se infiere de los artículos 3.2 y 3.3 que no han sufrido variación en la propuesta en relación con el artículo 2. Así, el artículo 3.2 indica que tienen obligación de participar en las veredas que se determinan en el artículo 2.3.1 de la ordenanza, los **vecinos** que forman parte de la familia vecinal, es decir los que conviven bajo un mismo techo, debiendo estar alguno de sus miembros inscrito en el padrón concejil por residir más de siete meses al año en el Concejo, según queda definido en el apartado 2.1.

Por su parte, el apartado 3.3 de la ordenanza se refiere a las veredas a las que tienen que acudir los **moradores** que son aquellos que disponen de vivienda, por cualquier título, aunque no estén inscritos en el padrón concejil, según la definición del artículo 2.2.



En consecuencia, con el texto vigente y aunque entrara en vigor la modificación del apartado 3.1 de la ordenanza, todo el que no disponga de casa, por cualquier título, no está obligado a acudir a la vereda. Para que pudiera resultar de aplicación la previsión de este artículo, sin perjuicio de lo ya indicado más arriba sobre la distorsión del sentido de las veredas que la Junta debiera justificar debidamente, ello requeriría la revisión del resto del articulado ya que, entre otras cuestiones, si los que tienen que acudir a las veredas son los propietarios, por ejemplo, los moradores que no sean propietarios de la casa de la que disponen no estarían obligados a acudir al llamamiento, pasando la obligación exclusivamente a los propietarios de bienes, siendo indiferente el que dispongan o no de casa. Ello también supondrá una contradicción con la definición de la familia vecinal, porque dependiendo a nombre de quien estén los distintos bienes resultará que además de que uno de los miembros que reside bajo el mismo techo deba acudir a la vereda, lo deberán hacer otros miembros de la familia si disponen de bienes a su nombre distintos a la casa. En fin, no parece posible la correcta aplicación de la ordenanza en su conjunto con la redacción propuesta para este artículo, sin revisar el contenido íntegro del texto en vigor.

Por otra parte, el interesado considera injusto que el artículo 3.1 propuesto excepcione de la obligación de acudir a la vereda a aquella familia, morador o grupos de moradores en la que todos sus miembros fueran menores de 18 años, excluyendo de la excepción a los mayores de 65 años, que en la ordenanza en vigor también quedaban excluidos. La propuesta es opinable a los efectos de establecer un límite de edad a partir del cual se entiendan excluidos los obligados por la imposibilidad de realizar las labores que, no olvidemos, corresponde a una obligación personalísima de hacer algo y ese algo tiene que poder exigírsele a alguien de forma razonable (artículo 104 de la LPA). En todo caso, al incluir la posibilidad de presentar certificado médico de la imposibilidad de asistencia, cabría entender que por esta vía las personas que no pueden cumplir la obligación por razón de la edad podrían quedar excepcionadas.

Con respecto al apartado 3.4 de la ordenanza inicialmente propuesta que se incluye como un nuevo apartado, señala lo siguiente:

*“Si el número de asistentes a la vereda no es representativo de los propietarios para la celebración de la misma, se determinará en Concejo la decisión a tomar.”*

Salvo lo ya indicado anteriormente con respecto a la utilización del término **propietario**, se deja constancia de que aunque en este texto en principio no se aprecia objeción legal alguna, dado que en la propuesta inicial se pretendía que en esos casos *“se podrá llevar a cabo contratando un servicio externo pagando el coste a partes iguales entre todos los propietarios del concejo”*, a nuestro juicio, tal posibilidad no se ajustaría a la legalidad, debido a que los recursos de las haciendas locales son tasados (artículo 2 de la NFHL), no encajando esta





previsión en el listado que enumera la norma foral, por lo que el Concejo tampoco podría adoptar una decisión de este tipo, sin ajustarse a algunos de los supuestos legalmente previstos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente

### RECOMENDACIÓN

1. Que, en su caso, con la resolución motivada de las alegaciones presentadas por el promotor de la queja, el Concejo adopte el acuerdo de aprobación definitiva de la modificación de la ordenanza de veredas que corresponda.
2. Que, en su caso, publique debidamente el acuerdo de aprobación definitiva junto con el texto íntegro de la modificación de la ordenanza de veredas acordada.

