

**ÁREA H**

**ÁREA H****AGRICULTURA Y GANADERÍA**

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>48</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>22</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>8</b>
<b>Expedientes remitidos a otros organismos .....</b>	<b>5</b>
<b>Expedientes en otras situaciones .....</b>	<b>13</b>

En el ejercicio 2009, esta institución ha tramitado, en el área de Agricultura y Ganadería un total de 48 reclamaciones.

Desde una perspectiva cuantitativa, como en ocasiones anteriores, las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma dirigidas a la agrupación y reorganización de la propiedad rústica por medio de los procedimientos de concentración parcelaria, son las que han dado lugar al mayor número de quejas, concretamente 17 han sido las quejas presentadas en el año 2009, dentro del apartado de desarrollo rural, en relación con los procesos de concentración parcelaria.

Cuestiones meramente procedimentales, disconformidades con los cambios operados en la propiedad como consecuencia de la nueva ordenación y conflictos relacionados con las obras vinculadas a este tipo de procedimientos han centrado este año las quejas presentadas por los ciudadanos.

Siguen siendo una constante las quejas concernientes a las disconformidades con las fincas de reemplazo atribuidas en el marco del procedimiento de concentración parcelaria, así como las motivadas por los retrasos en la tramitación de los procesos concentradores, o por la falta de resolución expresa de los recursos de alzada interpuestos por los particulares.

Igualmente, en materia de desarrollo rural, 9 han sido las quejas presentadas en relación con obras y regadíos, que este año han dado lugar a la intervención de esta Procuraduría en aspectos vinculados con la deficiente o inadecuada conservación de los cauces o arroyos de riego de titularidad local.

No obstante, considerando que las competencias relacionadas con el dominio público hidráulico residen sustancialmente en las confederaciones hidrográficas u organismos de cuenca



adscritos a la Administración del Estado, con lo cual sus actuaciones exceden de nuestro ámbito de competencias, una vez más se ha puesto de manifiesto, la necesidad, en la mayoría de estos casos, de remitir las actuaciones al Defensor del Pueblo, como comisionado parlamentario competente para la fiscalización de su actuación.

Por lo que respecta a la producción agropecuaria, 8 han sido las quejas presentadas, entre las que, en el ámbito de la sanidad vegetal, se reiteran las reclamaciones concernientes a las medidas económicas destinadas a paliar los daños causados por la plaga de topillo campesino. Por su parte, la sanidad animal, a través de muy diversas cuestiones, también ha sido objeto de tratamiento en este ejercicio 2009, así como las actuaciones de las denominadas Juntas Agropecuarias Locales y su gestión del aprovechamiento de pastos.

En otro orden de cosas, la adecuada protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la Política Agraria Común y de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, mayoritariamente con origen en normas y fondos de origen europeo, ha dado lugar a la presentación de 8 quejas, en las que se reiteran las reclamaciones frente a las denegaciones de acceso a la Reserva Nacional, o en relación con las asignaciones de derechos definitivos, incluso con la emisión de los correspondientes certificados de superficies, de titularidad pública, con destino a la formalización de la solicitud de ayudas de la Política Agrícola Común.

Por último, merece un tratamiento especial en este Informe la resolución formulada por esta Procuraduría a todos los ayuntamientos de las provincias de León y Zamora cuyo contenido ha sido la delimitación del ámbito de competencia de los ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, cuestión que, en atención a su relevancia, ha motivado la apertura 7 actuaciones de oficio dirigidas al resto de provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

Esta Procuraduría es consciente de la gran diversidad de los municipios de esta Comunidad y de las muy diferentes características y circunstancias de los mismos pero ello no obsta para que las conclusiones del estudio jurídico realizado se hagan extensivas a todos los municipios habida cuenta de la repercusión de la materia tratada en el ámbito de la reforestación de tierras agrícolas y de la política forestal de esta Comunidad.

En cuanto a la colaboración de las administraciones con esta institución haremos, como en casos anteriores, la adecuada distinción entre la remisión de información y las respuestas dadas a las resoluciones remitidas por esta Procuraduría. Ciertamente es que, a diferencia de lo que ocurre en otras partes de este Informe, la mayoría de las quejas tienen como destinataria la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León por la propia



naturaleza de la materia. En estos casos, la Administración autonómica responde adecuadamente y en tiempo, tanto a las peticiones de información, como a las resoluciones remitidas, excepción hecha de la queja **20090051** en la que tras formularse resolución por esta Procuraduría, con fecha 23 de junio de 2009, no se ha recibido, por parte de la Consejería, respuesta a la misma.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, ha de valorarse el verdadero esfuerzo que éstos hacen para colaborar con esta institución. Aunque existan casos de dilación, entendemos que por causas imputables más bien a la limitación de medios personales y económicos, en cualquier caso, es cierto que no podemos hablar, en cuanto a remisión de información, de ayuntamiento alguno que haya sido reticente a la hora de enviarla. Respecto a la respuesta a las resoluciones, si bien la mayoría de los ayuntamientos remiten cumplida contestación admitiendo o rechazando la resolución, hay algunos casos que constituyen una excepción cual es el caso del Ayuntamiento de El Sahugo, en la provincia de Palencia, que en el caso de las quejas **20080548** y **20080551**, cuyas resoluciones fueron remitidas el 5 y 7 de mayo de 2009, respectivamente, no ha dado respuesta a esta institución.

## **1. DESARROLLO RURAL**

### **1.1. Concentración parcelaria**

Las actuaciones que la Administración de la Comunidad Autónoma ha desarrollado dentro del ámbito de los procesos de concentración parcelaria, dirigidas a la reordenación de la propiedad rústica, a la creación de infraestructuras viarias de servicio y a la realización de obras de mejoras, han dado lugar, durante el ejercicio anual del 2009, a un total de 17 quejas, que suponen un 35% del total de las quejas presentadas en esta área.

#### **1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria**

Las cuestiones estrictamente procedimentales que se han tratado durante este ejercicio, se han centrado en los retrasos o dilaciones en la tramitación de los procedimientos de concentración parcelaria, como es el caso de los expedientes **20091817**, **20092215** y **20092216**, actualmente en tramitación.

Por otra parte, la falta de resolución expresa de los recursos interpuestos por los particulares, a diferencia de años anteriores, ha sido objeto de tratamiento y resolución únicamente en la queja **2080265** cuyo contenido, en atención a la cuestión de fondo planteada en la misma, será objeto de exposición en el apartado relativo a las obras de concentración parcelaria.

Asimismo, en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria es frecuente que el contenido del acuerdo de concentración genere controversias entre la administración



pública actuante y los propietarios afectados que con frecuencia se consideran dañados en su patrimonio como consecuencia de la efectiva materialización de la reordenación de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

En este sentido, han sido varias las quejas que se han tramitado en esta Procuraduría, procedentes de propietarios disconformes con la cuantía, el contenido o las características de las fincas de reemplazo atribuidas por la administración en los acuerdos de concentración parcelaria adoptados para distintas zonas de Castilla y León.

Ante estas cuestiones esta institución, por su propia naturaleza, debe limitarse, fundamentalmente, a verificar la regularidad de las adjudicaciones realizadas, determinando la equivalencia de los valores relativos asignados en las bases de la concentración parcelaria a las parcelas aportadas, con los correspondientes a las fincas de reemplazo finalmente atribuidas en el correspondiente acuerdo de concentración.

Pues bien, en todos los expedientes tramitados, (**20080237**, **20080265**, **20081380** y **200907786**), analizado el contenido de la información proporcionada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, y tras proceder a la comparación de los valores indicados en relación con las fincas de los distintos titulares referidos en las quejas, no se apreció irregularidad alguna que tuviera la virtualidad de viciar los respectivos acuerdos de concentración adoptados, siendo el valor de las parcelas aportadas en bases definitivas semejante, de acuerdo con su ficha de atribuciones, al valor de las fincas de reemplazo atribuidas en el correspondiente acuerdo, llegándose a la conclusión de que no concurrían las circunstancias que permitieran la intervención de esta institución, al no verificarse actuación alguna, por parte de la Administración Autonómica, que implicara una infracción del ordenamiento jurídico, en el marco del procedimiento de concentración parcelaria.

Por otra parte, el detallado estudio de toda la documentación obrante en cada uno de los expedientes tramitados ha permitido apreciar que, en la mayoría de los casos, las alegaciones y peticiones de los propietarios eran respetadas, haciéndose incluso coincidir, en ocasiones, las fincas aportadas y las de reemplazo, asignándose, en la medida de lo posible, fincas de reemplazo contiguas a los miembros de un mismo núcleo familiar o de una misma explotación agraria, siempre y cuando estas circunstancias fueran puestas de manifiesto por los propietarios partícipes.

Por último, la queja **20090334** fue interpuesta por un ciudadano que entendía que el acuerdo de concentración parcelaria de la zona regable del Páramo Bajo Demarcación 1 (León-Zamora), había atribuido a otra persona, de forma indebida, una finca que era de su propiedad.

En estos casos, el origen de la cuestión suele ser el procedimiento de investigación de la propiedad que constituye una fase previa y necesaria para determinar las bases de la



concentración parcelaria en la que la administración realiza los trabajos e investigaciones necesarias para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar, y en la que la participación del administrado resulta esencial (art. 32 de la Ley 14/1990).

Esta fase se realiza a partir de los datos que declaran los propietarios y demás titulares de derechos, quedando obligada la Dirección General de Desarrollo Rural, como señala el art. 32.3 de la Ley 14/1990, a requerir a los declarantes para que presenten los títulos de propiedad. La Ley reguladora del procedimiento concentrador en Castilla y León prevé la participación de los propietarios en orden a acreditar sus títulos dominicales o posesorios en distintas fases: en la de investigación con el fin de reunir datos que permitan con carácter provisional establecer las bases de la concentración (art. 25), en la encuesta prevista en el art. 26 con la finalidad de que los interesados puedan formular las observaciones escritas o verbales pertinentes, en la fase de presentación de títulos, con carácter obligatorio, del art. 32, mediante la formulación de alegaciones y observaciones al Proyecto de concentración del art. 47 y mediante los procedimientos de revisión a instancia de parte (recursos de alzada) previstos en los arts. 49 y ss del mismo texto legal.

En relación con el expediente fiscalizado por esta institución, de conformidad con la documentación obrante en esta institución, no se constató incumplimiento alguno por parte de la Administración, poniéndose de manifiesto que la parte interesada no había ejercitado derecho alguno de los que le confiere la Ley, en orden a la impugnación de las Bases Definitivas o a la acreditación de sus derechos en la fase de investigación de la propiedad, presentando su primera reclamación una vez aprobado el acuerdo de concentración parcelaria de la zona.

Por tanto, habida cuenta de la preclusión de los plazos en orden al ejercicio de las reclamaciones de la propiedad que podía ejercitar el afectado en el ámbito del proceso concentrador, se le indicó que el art. 63 de la Ley 14/1990 deja expedita la vía judicial ordinaria para salvaguardar los derechos que le asisten, toda vez que la declaración de dominio de las parcelas que realiza la administración, sólo produce efectos en el expediente de concentración, de forma que si los derechos y situaciones jurídicas no hubieran sido asignados en las bases a su legítimo titular, no quedan perjudicados por las resoluciones recaídas en aquél, aunque ganen firmeza, al poderse hacer efectivas por la vía judicial ordinaria.

### **1.1.2. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria**

El procedimiento administrativo de concentración parcelaria tiene como concreta finalidad lograr la rentabilidad de las explotaciones agrarias a través de la reordenación del terreno y de la redistribución de la propiedad rústica. Estos fines se consiguen no sólo mediante la concentración de superficies dispersas, sino a través del establecimiento de una red viaria



adecuada y de la debida realización de obras como el encauzamiento de aguas pluviales o el saneamiento y adecuación de las redes de riego.

A este respecto es frecuente que la ejecución de estas obras genere daños en las propiedades de los particulares que, desde una perspectiva jurídica, deben encauzarse a través de los trámites de la responsabilidad patrimonial.

En este sentido, la queja **20080265**, se presentó como consecuencia de la presunta generación de unos daños patrimoniales ocasionados por la ejecución de las obras de infraestructuras de la concentración parcelaria en la zona de El Cabaco, Salamanca, concretamente de un camino colindante con la finca afectada.

Recabada información de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el informe remitido permitió concluir que, si bien la administración tenía conocimiento de los daños que las obras del camino de concentración parcelaria estaban ocasionando en la propiedad del afectado, (primero de forma verbal y posteriormente por la presentación, por parte del interesado, de la reclamación por los daños sufridos), ésta no había llevado a cabo trámite alguno al respecto.

Al parecer, la causa de los daños ocasionados, tanto en el muro de cerramiento de la finca, como en la pared y acceso al pozo de la misma, se encontraba en la elevación del camino realizado que, además de ocasionar daños en el muro, supuso una considerable reducción de la altura del mismo, bloqueando, en consecuencia, la puerta que servía de acceso al pozo y que se ubica en el propio muro de cerramiento. Al elevar el camino, gran parte de la puerta quedó oculta y por tanto inhabilitada, sin poder abrirse, con lo que el acceso al pozo subterráneo se ha hecho imposible.

Se procedió, en consecuencia, al análisis de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y su posible aplicación al supuesto planteado en la queja.

De esta forma, se puso de manifiesto la obligación que incumbía a la Administración autonómica, en este caso, de iniciar el expediente de reclamación de los daños y perjuicios, ajustándose a las específicas normas contenidas en los arts. 142 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y ello independientemente de que se hubiera acreditado o no la realidad de los alegados daños y perjuicios, debiendo, los poderes públicos, ser respetuosos con las garantías procedimentales que permitan la instrucción y tramitación de las reclamaciones, acatando la regulación prevista, sin que en ningún caso, puedan obviar el procedimiento establecido.



En lo concerniente a la posibilidad de que se declarara la responsabilidad de la administración autonómica por los daños que se le imputaban, esta institución se pronunció manifestando que esto dependerá de que concurren todos los requisitos exigibles para que pueda imponerse la obligación de reparar los mismos a dicha administración, a cuya determinación se dirigirán las actuaciones que precisamente deben realizarse en el curso del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. La concurrencia o no de tales requisitos sólo puede determinarse mediante la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En definitiva, presentada una reclamación de daños presuntamente causados por la ejecución de una obra pública de interés general, y pudiendo concurrir los presupuestos del nacimiento de una obligación de la Administración autonómica de indemnizar tales daños, procede que por el órgano administrativo competente para ello se proceda a tramitar adecuadamente aquella reclamación con la finalidad de determinar efectivamente la causa de los daños, la evaluación económica de los mismos y el sujeto responsable de su producción.

El mismo expediente planteaba otra reclamación vinculada con la falta de respuesta al Recurso de Alzada interpuesto por el propietario frente al acuerdo de concentración parcelaria de la zona de El Cabaco, tal y como se ha indicado en el apartado correspondiente al procedimiento de concentración parcelaria.

A este respecto, el informe remitido, constataba la existencia de un incumplimiento formal por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, al haberse superado el plazo máximo del que dispone la Administración para resolver expresamente los recursos de alzada, sin que se hubiera resuelto expresamente el mismo.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución de un recurso de alzada será de tres meses, sin perjuicio del sentido desestimatorio del silencio en estos supuestos. En el mismo sentido, el art. 48 de la citada Ley, impone la obligación de cumplimiento de plazos no sólo a los interesados sino a la propia Administración, cuestión que vinculada con la obligación de resolver prevista en el art. 42, no puede ser soslayada por la institución del silencio y menos en un caso de incumplimiento como el analizado.

Aunque conscientes de las peculiaridades propias de todo procedimiento de concentración parcelaria, esta singularidad no puede generar una ampliación indefinida en el tiempo empleado para el cumplimiento de los trámites que integran el mismo por lo que se formuló una resolución, también sobre este extremo.



En virtud de todo lo expuesto, se consideró necesario por parte de esta Procuraduría dirigir una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería instándola a proceder en los siguientes términos:

*"a) Resolver expresamente en el plazo de tiempo más breve posible, el recurso de alzada interpuesto mediante escrito registrado en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Salamanca de fecha 9 de noviembre de 2007, por (...), frente al Acuerdo de Concentración Parcelaria adoptado en el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de El Cabaco (Salamanca), llevando a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.*

*b) Adoptar por el órgano administrativo competente las actuaciones dirigidas a tramitar y resolver expresamente la reclamación de daños presentada por (...) registrada con fecha 24 de marzo de 2008, con la finalidad de determinar, de forma definitiva y previa evaluación económica de los mismos, la efectiva existencia de una obligación de esa Administración autonómica de proceder a la indemnización de tales daños, de conformidad con lo dispuesto en el Título X de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas".*

La resolución, respecto al primero de los pronunciamientos, fue aceptada por la Consejería de Agricultura y Ganadería que, sin embargo, mostró su discrepancia sobre la segunda parte.

## **1.2. Obras y regadíos**

El regadío es un elemento trascendente y esencial en la economía agraria española, contribuyendo al logro de los principales objetivos del desarrollo rural, como la creación de empleo y la fijación de la población del medio rural, desempeñando un notable papel en la ordenación del territorio rural, cumpliendo una función social como factor de equilibrio territorial y como elemento de recuperación demográfica, lo que en zonas rurales en declive es un objetivo básico para evitar el abandono y la consiguiente degradación del espacio, paisaje, recursos naturales y medio ambiente.

De este modo, puede considerarse que el regadío multifuncional, caracterizado por fijar población, ordenar el territorio y mantener el espacio rural, constituye una pieza básica del



nuevo modelo de agricultura europea, siendo definido en el Plan Nacional de Regadíos como regadío social.

La planificación de regadíos debe responder a una serie de principios y directrices generales que incorporen los cambios institucionales, económicos y sociales, así como las nuevas tendencias, enfoques conceptuales y criterios recogidos en el Tratado de la Unión y en los Reglamentos y Directivas que afectan de forma directa o indirecta al desarrollo del regadío.

La actividad fiscalizadora de esta Procuraduría en esta materia está muy delimitada toda vez que en la mayoría de los supuestos la gestión del agua en general, y del riego en particular, corresponde a las confederaciones hidrográficas y a las comunidades de regantes que tienen naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público dependientes del Ministerio de Medio Ambiente y cuya actividad debe ser investigada, en consecuencia, por el Defensor del Pueblo. No obstante, el número de quejas presentadas durante el 2009 ha sido de 9, lo que ha supuesto un 18% del total de las quejas presentadas en el área de Agricultura y Ganadería.

En este sentido, se procedió a la remisión, entre otras, de las quejas **2009634**, **20091127**, **20091971**, y **20092004**, a la institución del Defensor del Pueblo para que ésta procediera a adoptar una decisión en cuanto a la existencia o no de las irregularidades denunciadas.

Fuera de estos casos, durante este año, los daños y deficiencias en la conservación y mantenimiento de los arroyos o canales de riego han sido objeto de tratamiento en distintas quejas que, en algún caso se han solucionado una vez iniciada nuestra investigación, y en el caso del expediente **20080996** han dado lugar a la formulación de una resolución.

Planteado ante esta Procuraduría el deficiente estado de conservación, así como los daños y alteraciones del cauce de la denominada "Cacera de Losana", cuya titularidad dominical correspondía a la Mancomunidad de Agua de Río Viejo (Segovia), se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella, tanto al Ayuntamiento de Turégano, como a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Mancomunidad de Agua de Río Viejo (Segovia).

Del análisis tanto de la información facilitada en el escrito de queja, como de la remitida por las distintas Administraciones implicadas se constató que la titularidad dominical de la cacera correspondía a la Mancomunidad de Agua del Río Viejo, con domicilio en Torreiglesias (Segovia), tratándose, por lo tanto, de un cauce de titularidad ajena al Estado.

Esta red de distribución interna del agua (a cielo abierto), se extiende por un amplio territorio, discurriendo por zonas de monte y pastos, hasta llegar a los diferentes depósitos de regulación, de donde cada localidad capta la parte acordada. En este caso, la "Cacera de



Losana" conduce el sobrante de las aguas tomadas aguas arriba hacia el río Pirón, tras numerosos puntos de reparto.

Se constató, asimismo, que las labores de limpieza y desbroce de las caceras se efectuaban de forma esporádica y en tramos muy localizados en los que algún lugareño ejecutaba los trabajos. Así, estos cauces artificiales, con el paso del tiempo, se han "naturalizado" constituyendo valiosos lugares desde el punto de vista medioambiental, gracias al flujo hídrico que en ellos se establece, aunque formen parte de unas infraestructuras obsoletas.

La inspección realizada por el organismo de cuenca a estos lugares advirtió indicios de que se había procedido a cortar el canal para derivar las aguas mediante el aporte de piedras o tierra de forma transversal a la corriente, con el fin de desbordar las aguas por las márgenes e inundar ciertas fincas adyacentes.

Tras identificar al autor de los cortes de la cacera, la Confederación Hidrográfica del Duero procedió a la incoación del correspondiente expediente sancionador, por riego no autorizado.

A la vista de lo informado, si bien es cierto que, por parte de la Mancomunidad, como titular dominical de la cacera, se había solicitado una subvención a la administración autonómica, con el fin de limpiar y acondicionar debidamente el cauce, no lo es menos, que hasta el momento en que se pusieron de manifiesto estos hechos, no se había llevado a cabo ninguna tarea de conservación, limpieza y mantenimiento, y ello a pesar de ser la Mancomunidad "Río Viejo" la titular de la canalización (que pertenece a la red de conducciones de agua para abastecimiento), y que entre los fines de la citada entidad local está el suministro de agua a los municipios mancomunados, además de haber reconocido en su informe la necesidad de estas tareas para que pudieran volver a brotar los manantiales que hay en todo el trayecto de la cacera.

En todo caso, corresponde a la mancomunidad el control de sus conducciones, su mantenimiento, así como el velar por el buen estado de las obras de toma del río Viejo, además de evitar el abuso, despilfarro o contaminación del agua captada y ello de conformidad con el art. 12 de sus Estatutos, publicados mediante Orden de 6 de julio de 2001 de la Consejería de Presidencia y Administración del Territorio, así como del art. 25.2.1) de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En consideración a lo expuesto, se consideró necesario recomendar la realización de tareas de reparación, mantenimiento y conservación de la "Cacera de Losana" y del resto de las conducciones que conforman la red de abastecimiento, si fuera necesario, de forma que se evite la situación de abandono.



Asimismo, y en el ámbito de sus competencias, se consideró adecuado que la mancomunidad realizara labores de control e inspección con el objeto de evitar actuaciones como la que ha dio lugar a la tramitación del procedimiento sancionador por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero, poniendo en conocimiento del organismo de cuenca aquellos hechos que revistan el carácter de infracción del ordenamiento.

En la fecha de cierre de este Informe la Mancomunidad no había puesto de manifiesto su postura sobre la resolución dictada.

## **2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

### **2.1. Sanidad animal**

La mejora sanitaria, el desarrollo de la ganadería, la protección de la salud humana y el control de las condiciones medioambientales y de explotación se encuentran entre los objetivos de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León.

Sin duda, la sanidad animal ha de tener un planteamiento integral y debe comprender todo aquello que directamente afecte a la salud de los animales e indirectamente, es decir, a través de los mismos y de sus productos, repercuta negativamente en la salud humana. La sanidad animal implica no sólo la ausencia de toda alteración, sino la presencia del máximo bienestar, como base y fundamento de todos los productos y servicios que los animales pueden proporcionar al hombre.

En este ámbito se presentó una queja con referencia **20080548** motivada por la existencia de irregularidades en la tramitación de un procedimiento sancionador contra un ganadero que, sin entregar la correspondiente guía sanitaria, había introducido su ganado en el Monte de Utilidad Pública de titularidad municipal, para el correspondiente aprovechamiento de pastos.

Admitida la queja, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de El Sahugo, (Salamanca), en solicitud de la información pertinente relacionada con el objeto de la queja planteada.

Considerando que la copia del expediente sancionador no fue remitida a esta institución, a pesar de nuestra reiterada petición, así como las manifestaciones vertidas por ese Ayuntamiento en sus dos informes y, especialmente, la fecha de la resolución sancionadora adoptada por el Alcalde de El Sahugo, 30 de mayo de 2007 (sólo tres días después de producirse los hechos causantes de la sanción impuesta), esta institución concluyó que la sanción impuesta al ganadero (que tampoco aparecía expresamente identificado como responsable de la supuesta infracción), lo había sido al margen de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, concretamente, con total y absoluta ausencia del



mismo, sin que se hubiera procedido a tramitar, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable, el preceptivo procedimiento sancionador contra el ganadero afectado.

De esta forma, se vulneró el principio de garantía del procedimiento, expresamente reconocido en el art. 134.1 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previsión legal que tiene su formulación reglamentaria, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, en el art. 1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La consecuencia directa, en aplicación del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, fue la nulidad de pleno derecho del acto de imposición de esa sanción, debiendo procederse a su revocación de conformidad con lo previsto en el art. 105, del citado texto legal.

No obstante, la imposición de la sanción obviando la preceptiva tramitación de un procedimiento sancionador al efecto, no fue la única irregularidad en la actuación de esa administración que se pudo constatar en este expediente, en el que resultaba igualmente trascendente la aparente fundamentación de la sanción en el contenido de un bando del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Sahugo, en el que se informaba a los ganaderos de la fecha de entrada en los pastos, la fecha en la que debían realizar el ingreso correspondiente, así como de la necesidad de entregar la guía del ganado en el Ayuntamiento antes de la entrada y de la salida de los animales.

El examen del citado bando, así como de la resolución sancionadora, confirmó que los hechos objeto de controversia se centraban en la guía de origen y sanidad animal que debía usar el ganadero sancionado, cuestión perteneciente al ámbito de la sanidad animal, de forma que los hechos descritos podrían haber sido, en su caso, constitutivos de una presunta infracción administrativa de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León y del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal.

Nuevamente, la aplicación de la normativa expuesta condujo a la apreciación de la nulidad de pleno derecho de la sanción impuesta en atención a que la misma fue dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, toda vez que el Alcalde, carece de competencias sancionadoras en materia de sanidad animal, competencias atribuidas a distintos órganos de la administración autonómica y cuya delegación está expresamente prohibida.

Así mismo, se consideró conveniente recordar a esa administración local la impropiedad de acordar por medio de un bando -dictado exclusivamente por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento- la regulación de ciertos aspectos normativos, en relación con la



tipificación de infracciones y la imposición de sanciones al respecto, pudiendo incurrir en manifiesta incompetencia objetiva desde el momento en que, al hacerlo así, se asume unipersonalmente el ejercicio de la potestad reglamentaria que está atribuida al Pleno del Ayuntamiento por el art. 22.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En consecuencia se consideró necesario formular una resolución instando al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) a que procediera a iniciar los trámites legales correspondientes, de conformidad con lo previsto en el art. 105 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al objeto de proceder a la revocación de la sanción impuesta al ganadero.

El presente expediente fue archivado al no obtener respuesta alguna a nuestra resolución, transcurrido un plazo de seis meses, y pese a haber reiterado en varias ocasiones al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) la necesidad de conocer su postura.

## **2.2. Sanidad vegetal**

La Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, articula los criterios y las actuaciones aplicables en materia de sanidad vegetal, en general, y de prevención y lucha contra plagas, en particular, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Se pretende con ello, establecer unos criterios básicos homogéneos para abordar los problemas de aparición de plagas en un determinado territorio y posibilitar la rápida adopción de medidas de control. Asimismo, se clarifican los requisitos para la adopción de las medidas oficiales contra una plaga para su erradicación, evitar su extensión, reducir sus poblaciones o sus efectos.

A este respecto, la plaga de topillo campesino (*microtus arvalis*), que afectó a nuestra Comunidad Autónoma, estuvo nuevamente en el origen de la queja **20090051** relacionada con las medidas económicas adoptadas para paliar los daños ocasionados por la plaga.

En este caso, el motivo de la queja era la falta de respuesta por parte de la Dirección General Agropecuaria a los recursos de alzada interpuestos por un agricultor afectado, en el ámbito de los procedimientos para la valoración de pérdidas de la producción ocasionadas por la plaga del topillo campesino. Frente a las resoluciones denegatorias de sus solicitudes, el afectado interpuso los correspondientes recursos de alzada, sin que hubiera recaído pronunciamiento alguno por parte de la Administración autonómica.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Administración autonómica informe en el cual se hacía constar que la Dirección General de Producción



Agropecuaria había propuesto la desestimación de los recursos de alzada interpuestos por el interesado, frente a las resoluciones de dicha Dirección General, recaídas en las respectivas solicitudes de valoración de pérdidas de producción ocasionadas por la plaga de topillo campesino que formuló en su momento y que dichas propuestas se encontraban en periodo de tramitación, pendientes del preceptivo informe de Asesoría Jurídica.

Constatado por el contenido del informe remitido por esa Administración Autonómica la superación del plazo máximo de tres meses previsto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, para resolver y notificar la resolución del recurso alzada, esta institución estimó oportuno dirigirse a la Consejería de Agricultura y Ganadería mediante resolución en la que se instaba a la Administración Autonómica a llevar a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver, con la mayor brevedad, los recursos de alzada interpuestos por el afectado contra las resoluciones denegatorias dictadas por la Dirección General de Producción Agropecuaria, en el ámbito de los procedimientos para la valoración de pérdidas de la producción ocasionadas por la plaga del topillo campesino, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 42 y 115 de la Ley 30/1992, respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

En la fecha de cierre de este Informe no se ha recibido respuesta a la resolución dictada.

### **2.3. Cámaras agrarias y recursos agropecuarios locales**

La gestión de los pastos es otra de las materias que ha dado origen a la presentación de quejas, concretamente dos, en el presente año.

La Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los recursos agropecuarios locales y de la tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras, regula la problemática vinculada a los negocios agrarios locales de interés particular o colectivo, como son los pastos y rastrojeras, el patrimonio agrario común u otros derechos vinculados al conjunto de agricultores y ganaderos.

Todas estas cuestiones, en atención a su naturaleza, precisan de una gestión en forma colectiva, que la referida Ley sustenta en las Juntas Agropecuarias Locales, como figura asociativa de derecho privado, constituidas por agricultores y ganaderos, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y sobre quienes recae la responsabilidad de la gestión, sin ánimo de lucro, de aquellos negocios.

Asimismo, la Ley regula los recursos pastables y sus formas de aprovechamiento y adjudicación, igualmente establece el régimen económico y administrativo de aprovechamientos y entidades gestoras, así como un régimen sancionador adecuado a la realidad agraria actual.



Sobre esta materia son frecuentes las quejas relacionadas con el impago del precio de los pastos, bien por parte del adjudicatario del aprovechamiento, bien por la Junta Agropecuaria local gestora.

En la queja con número de expediente **20081955** se hacía alusión, precisamente, a presuntas irregularidades en la gestión de la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago (Zamora), en especial al impago del precio de los pastos gestionados por esta entidad, a uno de los propietarios.

Solicitada a la Consejería de Agricultura y Ganadería la información correspondiente a la cuestión planteada se puso en conocimiento de esta Procuraduría que en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora se habían incoado una serie de procedimientos sancionadores, contra el referido ganadero, por impagos del precio del aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras en la localidad de Fresno de Sayago (Zamora), siendo las únicas reclamaciones o quejas que constaban en dicho Servicio Territorial relacionadas con la divergencia entre el importe de los pastos gestionados por la Junta Agropecuaria Local de Fresno de Sayago y los cobrados, procedentes del mismo ganadero.

A la vista de lo informado, se procedió a determinar, en primer lugar, las competencias que corresponden a los diversos órganos integrantes o vinculados a la Consejería de Agricultura y Ganadería en materia de ordenación de los recursos agropecuarios, de conformidad con la Ley 1/1999, de 4 de febrero y con el Decreto 307/1999, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales.

En este sentido, los arts. 2 de la Ley 1/1999 y 3 del referido Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales, identifican los órganos competentes en esta materia, si bien no cabe duda que, en este ámbito, el órgano competente de mayor relevancia lo constituyen las juntas agropecuarias locales, recayendo, esencialmente, en las mismas la responsabilidad de la gestión de los negocios agrarios locales de interés particular o colectivo.

Junto a las juntas agropecuarias locales, aparecen las cámaras agrarias provinciales a quienes el art. 13 de la Ley 1/199 atribuye, entre otras funciones, la de asesorar jurídicamente y tutelar administrativamente a las Juntas Agropecuarias Locales, en orden a garantizar el cumplimiento de las funciones que a las mismas les han sido asignadas. Estas Cámaras están sometidas a la tutela administrativa de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería en virtud de lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León.



El resto de los órganos competentes en esta materia integran la organización administrativa, atribuyéndoseles las competencias enumeradas en la normativa referida (arts. 14 a 17 de la Ley 1/1999 y 24 a 27 del Decreto 307/1999).

Una vez determinados los órganos competentes en la materia objeto de estudio, se procedió a examinar la competencia de los mismos en orden a la gestión del cobro del precio de los pastos correspondientes y la distribución de aquél, entre los titulares de las explotaciones agrícolas, conforme prevén los arts. 44 y 46 de la Ley 1/1999 y los arts. 68 y 70 del Decreto 307/1999.

En consecuencia, y examinadas las funciones atribuidas a los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería en relación con la legislación en materia de ordenación de los recursos agropecuarios locales, se concluyó que éstos no tienen entre sus funciones la de verificar que se efectúen los pagos de los aprovechamientos, a los titulares de las explotaciones agrícolas, al estar encomendada legalmente la gestión del cobro del precio de los pastos a las juntas agropecuarias locales (arts. 44 y ss de la Ley 1/1999; art. 68 del Decreto 307/1999), siendo la vía judicial y no la administrativa la competente para las reclamaciones que se formulen en relación con dichos pagos (art. 49 de la Ley 1/1999 y art. 70.4 del Decreto 307/1999).

Todo ello sin perjuicio de las sanciones que pudieran ser impuestas por dicho órgano por la comisión de infracciones tipificadas en el art. 52 de la citada Ley, entre las que se encuentra el impago del precio del aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras.

Por consiguiente, quedó precisada que la única labor que compete a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es la de tutela de las citadas asociaciones de derecho privado en el cumplimiento de las obligaciones impuestas a éstas por la Ley 1/1999.

No obstante, como consecuencia del informe remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería, se verificó que al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora le constaban reclamaciones formuladas por el afectado, en relación con los pagos de los pastos gestionados por la referida Junta Agropecuaria Local, sin que, al respecto, se hubiera adoptado actuación alguna tendente a determinar la posible existencia, o no, de infracción de la normativa en materia de ordenación de los recursos agropecuarios locales, por impago del precio de los pastos, por parte de la referida Junta Agropecuaria, y que pudiera dar lugar a la tramitación del correspondiente expediente sancionador.

Asimismo, no pudo obviarse que el informe remitido ponía de manifiesto la existencia de tres procedimientos sancionadores, incoados en su momento por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora, contra el referido ganadero, en los que, dictadas resoluciones e interpuestos recursos de alzada frente a las mismas, la resolución de éstos se encontraba pendiente.



A este respecto, nuevamente se abordó el estudio de la cuestión reiteradamente abordada por esta institución, concerniente a la obligación de dictar y notificar en plazo la resolución expresa en todos los procedimientos, obligación establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

De esta forma, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en la que por una parte se instaba a valorar la posibilidad de adoptar las actuaciones que se consideraran necesarias al objeto de verificar si concurren circunstancias o elementos en orden a la incoación de expediente sancionador en relación con la gestión de cobros por parte de la Junta Agropecuaria Local, en atención a las reclamaciones que se habían formulado y que costaban en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Zamora; y, por otra parte, y en aras del principio de eficacia y en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 42 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se resolvieran los recursos de alzada interpuestos en los procedimientos sancionadores, tramitados en materia de ordenación de recursos agropecuarios locales.

En la fecha de cierre de este informe la Consejería de Agricultura y Ganadería no había puesto de manifiesto su postura respecto a la misma.

Por su parte, el expediente **20090228** estaba motivado por la falta de respuesta, por parte de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a un escrito presentado por un ciudadano en el que solicitaba que la administración autonómica acordara lo necesario para que, por la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera (Zamora), se expidiera certificación en la que hiciera constar el titular o titulares de un aprovechamiento de pastos.

Al parecer tanto la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera, como la Cámara Agraria Provincial de Zamora se habían negado a facilitar la información solicitada y el interesado recurría a la Consejería en el ejercicio de sus funciones de supervisión de estas entidades.

El informe remitido por la Consejería a esta Procuraduría expuso el error de la fundamentación jurídica de la petición del solicitante, quien se amparaba en el art. 35.h) de la Ley 30/1992, en orden a satisfacer su derecho a obtener de la citada junta agropecuaria local una serie de datos, y ello al carecer las Juntas Agropecuarias Locales de la naturaleza de Administración Pública, no siendo éstas órganos administrativos.

Se constató asimismo, que habiendo reiterado el interesado la solicitud a la Junta Agropecuaria Local de San Miguel de la Ribera, el Secretario de la misma expidió el correspondiente certificado (si bien el contenido no satisfacía sus expectativas), por lo que la



Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León no consideró procedente efectuar un nuevo requerimiento para su expedición.

Sin embargo, el informe remitido por la Administración autonómica, al tiempo que dejaba constancia de la presentación del escrito presentado por el reclamante en el registro de la Consejería de Agricultura y Ganadería, reconocía que el mismo no obtuvo respuesta por parte de esta administración.

Este extremo motivó la formulación de resolución formal a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en orden a que procediera a dar respuesta, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado y registrado en esa administración, así como para que, en futuras actuaciones y en cumplimiento de la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se lleven a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

#### **2.4. Otros supuestos**

Con motivo de la tramitación de un expediente de autorización de plantación de un viñedo, un propietario colindante formuló solicitud de acceso al mismo, petición que fue denegada por la Sección de Sanidad y producción Vegetal, de la Dirección General de Producción Agropecuaria. Esta cuestión dio lugar a la apertura del expediente **20091395**.

Recabada de la Consejería de Agricultura y Ganadería la información necesaria para el estudio de la cuestión planteada, ésta puso de manifiesto que la referida solicitud fue desestimada toda vez que los datos que se requerían eran considerados de carácter personal y por tanto, de acuerdo con la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, solamente podían ser conocidos con el consentimiento del interesado o a través de la vía judicial ordinaria.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría consideró procedente apreciar la posible concurrencia de irregularidades en la actuación administrativa.

En primer lugar, el escrito que fue remitido al solicitante, por parte de la Sección de Sanidad y Producción Vegetal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, carecía de las más esenciales formas para ser considerado un acto administrativo a tenor de lo dispuesto en la Ley 30/1992, denegándose el derecho de acceso al expediente sin conceder pie de recurso o trámite alguno en virtud del cual el interesado pudiera ejercitar su derecho, creando de esta forma al particular una evidente indefensión.



En segundo lugar, y respecto del informe remitido a esta Procuraduría que aludía a la aplicación de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, se entendió que la remisión a la misma era improcedente. En efecto, los datos obrantes en el expediente constituyen datos personales a tenor de lo dispuesto en el art. 3 del meritado cuerpo legal en la medida en que lo son “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Sin embargo, ello no es óbice para que deba acudirse a la normativa de procedimiento administrativo que es la aplicable en el presente caso so pretexto de una aplicación excesiva e indebidamente literal del art. 6 de la Ley Orgánica. Así el art. 11.2 indica que cabe la comunicación de los datos sin consentimiento del titular cuando la cesión está autorizada en una ley.

El interesado fundamentaba su solicitud en lo dispuesto en los arts. 35 y 37 de la Ley 30/1992, el primero de los cuales reconoce en su apartado a) el derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas “a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos” y la condición de interesado en el procedimiento administrativo viene recogida en el art. 31 del mismo texto legal.

Pues bien, en el presente caso la solicitud se refería a un expediente administrativo de un colindante del interesado, que, presuntamente pudiera haberse excedido en su derecho de plantación invadiendo la propiedad del afectado, por lo que ostentaría obviamente la condición de interesado en el referido expediente, y debería considerársele reconocido el derecho establecido en el art. 35 a) de la Ley 30/1992.

Cuestión distinta sería la competencia o incompetencia de esta Administración para salvaguardar el derecho de propiedad del interesado.

De este modo, la previsión contenida en el citado precepto supone una excepción legal al consentimiento del interesado para la comunicación de sus datos de carácter personal, de modo que la cesión planteada en la consulta se encontraría amparada por el art. 11.2 a) de la LO 15/1999. La condición de interesado en el procedimiento hace innecesario acudir al análisis del art. 37 de la Ley 30/1992, que podría fundar la transmisión de los datos al amparo del derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros.

Por tanto, la cesión se encuentra amparada por el art. 11.2 a) de la LO 15/1999, en conexión con el art. 35 a) de la Ley 30/1992, en los términos antedichos. Sobre esta cuestión (la pertinencia de aplicación del citado cuerpo legal) existe abundante doctrina tanto de la Agencia Española de Protección de Datos como de sus homólogas autonómicas. Cuestión distinta sería que esta Administración hubiera estimado que en el solicitante no concurría la condición de interesado (por más que estimamos que se encuentra amparado en el supuesto



del art. 31.b) al ostentar un derecho que puede verse afectado por el contenido del acta de inspección) a cuyo efecto podría habersele denegado el acceso siempre con las formas y cautelas legales oportunas.

Por otra parte también resulta llamativa la revocación implícita del derecho que se hace al interesado concediéndole el acceso mediante escrito (que tampoco tenía la forma de resolución en los términos) para luego denegárselo sin motivación alguna (puesto que la remisión genérica a la LO 15/1999 no nos parece acertada en los términos antedichos).

En consecuencia con lo expuesto, por parte de esta Procuraduría se formuló una resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, que en la fecha de cierre de este Informe no había emitido respuesta al respecto, en la que se recomendaba que en lo sucesivo se eviten prácticas como la descrita so pretexto de la aplicación de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, así como la remisión a los ciudadanos de escritos que carezcan de las condiciones esenciales para ser considerados actos administrativos (incluido el pie de recurso). Ya en lo concerniente al caso concreto, se resolvió que se permitiera al interesado el acceso al expediente de referencia con el fin de que éste pudiera ejercitar adecuadamente su derecho.

### **3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA**

El proceso de integración comunitaria europea supuso, entre otros muchos aspectos, la implantación de una política agrícola común (PAC), es decir, de una política económica común en el ámbito del sector agrícola, cuyos objetivos, en términos generales, eran de orden económico, social y político.

La política agrícola común (PAC) no sólo responde a criterios de producción agraria, sino que también plantea objetivos de mantenimiento del medio rural o de gestión ambiental por parte de la agricultura, y lo hace con su política de ayudas directas y, fundamentalmente con su política de desarrollo rural.

En el ámbito de esta política común, el fomento de las actividades agrícolas y ganaderas que desarrolla la Comunidad Autónoma de Castilla y León se traduce en la regulación, tramitación y resolución de un amplio abanico de ayudas económicas, convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en su mayoría con origen en normas y fondos europeos.

Sin duda, una adecuada elección de los objetivos perseguidos con tales ayudas y la garantía de la correcta gestión y aplicación de las mismas, son elementos esenciales de una actuación eficaz de los poderes públicos en orden a conseguir la modernización y desarrollo del sector primario, comprensivo de las actividades agrícolas y ganaderas.



La fiscalización de los procedimientos administrativos tramitados para la concesión de las ayudas económicas que son convocadas anualmente por la Consejería de Agricultura y Ganadería, así como la protección de los derechos de los agricultores y ganaderos de la Comunidad en el marco de la Política Agraria Común, han dado lugar a la presentación de 8 quejas durante el año 2009, es decir, un 16% del total del área.

### **3.1. Ayudas agrícolas**

En relación con las ayudas agrícolas vinculadas a la Política Agraria Común los motivos de las quejas presentadas ante esta institución suelen ser, principalmente, las reclamaciones frente a las denegaciones de acceso a la Reserva Nacional, o en relación con las asignaciones de derechos definitivos, incluso con la emisión de los correspondientes certificados de superficies, de titularidad pública, con destino a la formalización de la solicitud de ayudas de la Política Agrícola Común, si bien durante este año no se ha constatado la existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión de ayudas agrícolas, a excepción del supuesto planteado en el expediente **20080542**.

Esta queja ponía de manifiesto la existencia de presuntas irregularidades en la emisión, por parte de la Junta Vecinal de Villambroz, (Palencia), de los certificados de superficies de titularidad pública, en uso común, adjudicadas a cada agricultor, y necesarios para formalizar la solicitud de las ayudas procedentes de la Política Agrícola Comunitaria.

Analizando detenidamente el informe remitido por la citada administración en respuesta a nuestra petición de colaboración, así como la documentación obrante en esta Procuraduría, y con aplicación de la normativa vigente al respecto, se realizaron varias consideraciones concernientes a la elaboración y emisión de los referidos certificados.

A este respecto, las sucesivas convocatorias anuales del régimen de pago único por explotación, pagos por superficie para determinados cultivos herbáceos, pagos al sector ganadero y demás ayudas procedentes de la PAC, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, exigen en su regulación, año tras año, que a la Solicitud Única, en el caso de declarar superficie forrajera de titularidad pública o privada, de uso en común, se adjunte certificado individual para cada productor expedido por el titular de dicha superficie. En el mismo deberá constar para cada recinto SIGPAC la superficie forrajera total de uso en común adjudicada a todos los productores y la superficie forrajera que resulte al distribuir proporcionalmente la superficie forrajera total adjudicada con cargo a dicho recinto, entre todos los productores que la utilicen en común. Asimismo, deberá figurar que el periodo de disponibilidad de la superficie forrajera será todo el año correspondiente a la campaña agrícola para la que se solicita.



Este certificado se expedirá conforme a los respectivos modelos de los Anexos (en la convocatoria para la campaña 2009: Anexos 17, 18 y 19) que se recogen en la correspondiente regulación anual de la convocatoria.

Es decir, la normativa aplicable es clara y precisa en su exigencia de un certificado individual, emitido por el titular de la superficie para el caso de superficie forrajera de titularidad pública o privada, de uso común.

Además, dicha certificación deberá contener, entre otros datos, la referencia SIGPAC de la parcela y recinto adjudicado, así como la superficie forrajera de uso en común adjudicada a todos los productores con cargo a cada recinto y la superficie forrajera de uso en común que corresponde al titular del certificado.

En atención a la argumentación jurídica precedente se formuló, por parte de esta Procuraduría, una resolución a la Junta Vecinal de Villambroz, Palencia, al objeto de que, en la elaboración y emisión de los certificados de superficies con destino a cumplimentar las solicitudes de las ayudas de la PAC, se ciñera estrictamente al contenido y requisitos exigidos anualmente en las respectivas convocatorias de la Consejería de Agricultura y Ganadería, emitiendo certificados ajustados al contenido exigido en los modelos normalizados de cada convocatoria.

Esta resolución fue aceptada por la Junta Vecinal de Villambroz, provincia de Palencia.

### **3.2. Ayudas ganaderas**

También en este ámbito, la emisión de los preceptivos certificados que los ganaderos precisan para la formalización de las solicitudes de Pago Único en orden a solicitar las ayudas adscritas a la PAC, ha sido objeto de tratamiento por esta Procuraduría.

A este respecto, el expediente tramitado con el número **20090551** planteaba la falta de respuesta al escrito presentado ante el Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca) por un ganadero de la zona, en solicitud del referido certificado individual de superficies para formular la solicitud de Pago Único.

De la información remitida a esta institución en respuesta a nuestra petición de información se constató que no se había procedido a dar trámite alguno al referido escrito, sin que el citado Ayuntamiento comunicara resolución alguna al solicitante sobre la decisión adoptada respecto de la cuestión planteada en el mismo.

Nuevamente, esta institución consideró que no era justificable la falta de contestación a los escritos presentados por los ciudadanos en demanda de una respuesta, sea ésta positiva o negativa a sus pretensiones, como ocurrió en este caso con la petición del ganadero,



procediéndose a formular una resolución en orden a que se diera respuesta, con la mayor brevedad posible, al escrito presentado, así como para que, en futuras actuaciones y en cumplimiento de la obligación de resolver sancionada en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se lleven a cabo las actuaciones necesarias, por los medios legalmente establecidos, para proceder a resolver los recursos, reclamaciones y demás actuaciones administrativas en tiempo y forma respetando las previsiones legales y adecuándolas a los principios de eficacia y eficiencia.

Como ocurrió con las quejas **2008487** (tratada en el área de Medio Natural) y **20080548**, en las que también se formularon sendas resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de El Sahugo (Salamanca), el presente expediente fue archivado al no obtener respuesta alguna a nuestra resolución por parte de esa corporación municipal, transcurrido un plazo de seis meses, y pese a haber reiterado en varias ocasiones la necesidad de conocer su postura.

### **3.3. Ayudas agroambientales**

El presunto carácter discriminatorio de algunos de los requisitos o criterios de prioridad previstos en la convocatoria de las ayudas agroambientales durante el período de programación 2007-2013 estaba en el origen del expediente de queja **20082261**, archivado por inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración autonómica toda vez que la convocatoria se ajusta a la normativa vigente y aplicable a estas cuestiones.

El autor de la queja planteaba su disconformidad con los criterios de prioridad establecidos en la Orden 1404/2008, de 25 de julio, por la que se regulan determinadas ayudas agroambientales durante el periodo de programación 2007-2013, especialmente con el baremo que beneficia la pertenencia a asociaciones/organizaciones vinculadas al sector agrario, refiriendo la discriminación que ese baremo supone para los agricultores que no pertenecen a asociación alguna.

Admitida la queja, esta institución se dirigió a la Consejería de Agricultura y Ganadería en solicitud de la información pertinente relacionada con el objeto de la queja planteada, quien en atención a esta petición puso de manifiesto entre otras cuestiones que, en el caso de ser necesaria la aplicación de los criterios de prioridad, ésta se realiza sobre las solicitudes de incorporación a las actuaciones agroambientales, no aplicándose, por lo tanto, en la concesión de las ayudas propiamente dichas.

En este sentido, las ayudas agroambientales suponen la realización de unas determinadas prácticas de tipo agroambiental por parte del agricultor o ganadero que, como contraprestación, percibe anualmente un importe unitario por hectárea ó UGM acogida a dichas ayudas. Para ello, tras realizar una convocatoria de incorporación, se suscribe un contrato por



una duración de cinco años, debiendo solicitar anualmente la ayuda a través de la Solicitud Única.

Por tanto, los criterios de prioridad que se fijan en la Orden AYG/1404/2008, se aplicarán, según lo anterior, en el momento de la convocatoria de incorporación y se corresponden con el desarrollo normativo del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2007-2013.

El referido Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León recoge las líneas de ayuda que se llevarán a cabo en nuestra Comunidad Autónoma, así como su financiación por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) el cual fue aprobado por Decisión de la Comisión Europea (Decisión de la Comisión de 15-11-2008, por la que se aprueba el programa de desarrollo rural de Castilla y León para el período de programación 2007-2013 -CCI 2007 ES 06 RPO 008).

El Programa de Desarrollo Rural establece que, en el caso de que las solicitudes de incorporación a las ayudas agroambientales superen las disponibilidades presupuestarias, se podrán aplicar determinados criterios a modo de baremo de priorización de solicitudes.

Estos criterios de prioridad no suponen, en modo alguno, la exclusión de quienes ostentan los requisitos para ser beneficiarios (exclusión que sólo se produce por la falta de cumplimiento de alguno de los requisitos para ser beneficiario), además de no ser fiscalizables al situarse (como pautas de preferencia) en el ámbito de las potestades discrecionales de la Administración autonómica.

La disponibilidad financiera para las medidas agroambientales está limitada por la asignación presupuestaria autonómica que depende, a su vez, de la asignación de fondos comunitarios realizados al conjunto de España; esta limitación financiera es el motivo de la aplicación de criterios de prioridad que eviten desfases entre los compromisos de pago asumidos y las disponibilidades presupuestarias.

En atención a la argumentación precedente esta institución consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que se había ajustado plenamente a la normativa vigente, sin que el establecimiento de los criterios de prioridad implicara una infracción del ordenamiento jurídico, ni una vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos.

#### **4. ANIMALES DE COMPAÑÍA**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, La Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía y el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se



aprobó su Reglamento de desarrollo, han dotado a la protección de los animales de compañía de un régimen jurídico específico que ha supuesto la incorporación al ordenamiento jurídico autonómico de los principios de respeto, defensa y protección de los animales implantados tanto en las sociedades desarrolladas, como en la normativa europea e internacional.

De esta forma, superando la escasa y parcial atención normativa del Estado en esta materia, nuestro ordenamiento jurídico autonómico ha establecido una serie de medidas que garantizan una saludable relación de los animales con el hombre en el aspecto higiénico-sanitario y ha proporcionado eficaces mecanismos de protección de los animales en sí mismos, evitándoseles los tratos degradantes, crueles o simplemente abusivos por parte del hombre.

Durante el año 2009 no se ha presentado reclamación alguna vinculada a esta materia. No obstante, tras la fecha de cierre del Informe correspondiente al ejercicio anterior, el Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) remitió a esta procuraduría la información solicitada en su momento en relación con el expediente **20081518** en el que se ponían de manifiesto las reiteradas molestias que padecían algunos vecinos de una calle de la citada localidad, especialmente durante la noche, como consecuencia de los ladridos de unos perros que se encontraban en el patio de una finca, además de plantear la ausencia de regulación municipal concerniente a la tenencia y protección de animales domésticos en dicho municipio.

Un adecuado estudio de las cuestiones relacionadas con las molestias causadas por los animales de compañía o, como en el presente caso, con las molestias provocadas por los ladridos de perros, requiere un doble tratamiento, tanto desde el ámbito de la protección de los animales de compañía, como desde la perspectiva de la salvaguarda de los intereses humanos y la defensa de sus derechos fundamentales.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León en atención a la dimensión jurídica de las relaciones entre los hombres y el resto de los animales, ha procedido a regular la materia, así como a dotar de régimen jurídico específico a la protección de animales de compañía por medio de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, y del Decreto 134/1999, de 24, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley autonómica, incorporando en este ámbito normativo, entre otras, medidas que garanticen una saludable relación de los animales con el hombre.

Entre las medidas de protección que se prevén, la Ley, en su art. 4, establece una serie de obligaciones de los poseedores o propietarios de los animales y, entre ellas, vinculada con las molestias y los daños provocados por éstos, se regula la responsabilidad por los daños y perjuicios causados. Así, el art. 4.3 establece que serán también responsabilidad del poseedor de un animal, y subsidiariamente del propietario, los daños, perjuicios y molestias que



ocasionen a las personas, cosas, vías, espacios públicos y al medio natural en general, de acuerdo con lo establecido en el art. 1905 CC.

Así mismo, la Ley 5/1997, en su Título IV, al regular el censo, vigilancia e inspección y confiscación de los animales dispone: "Corresponderá a los Ayuntamientos establecer el censo de las especies de animales de compañía que reglamentariamente se determinen por la Junta de Castilla y León estando en todo caso dicho censo a disposición de la misma" (art. 24).

A este respecto, el Decreto 134/1999 mediante el que se aprueba el Reglamento de la Ley de protección de los animales de compañía, en su art. 24 establece la obligación para las Corporaciones locales de establecer y efectuar un censo (además del relativo a los animales potencialmente peligrosos -Libro de Registro de Perros Agresivos-) de los perros y otras especies de animales de compañía que se determinen por la Consejería de Agricultura y Ganadería, debiendo remitir estos censos a los Servicios Territoriales correspondientes.

En el ámbito de las facultades que la Ley 5/1997 otorga a los Ayuntamientos, y directamente relacionado con los daños causados por los animales, el art. 26.2 dispone que la Administración Local podrá "confiscar aquellos animales que manifiesten síntomas de comportamiento agresivo o peligroso para las personas o que perturben de forma reiterada la tranquilidad y el descanso de los vecinos, siempre que haya precedido requerimiento para que cesen las molestias o se evite el peligro y no haya sido atendido el mismo por la persona responsable de dicho animal".

Habida cuenta de lo expuesto en el marco de la normativa concerniente a los animales de compañía se pudo concluir:

- La obligación de la Administración local de disponer de un censo de perros y otras especies de animales de compañía que se determinen (además de la obligación de creación de un Libro Registro de Perros Agresivos).
- La obligación para los poseedores o propietarios de proceder a censar los animales en el Ayuntamiento.
- La responsabilidad de poseedores y propietarios por los daños, perjuicios y molestias que ocasionen sus animales.
- La facultad de los Ayuntamiento para, en el ejercicio de sus competencias, proceder al desalojo de los animales que perturben de forma reiterada la tranquilidad y el descanso de los vecinos, sin que esta suponga una medida de carácter sancionador.

Considerando la cuestión desde la óptica de la salvaguarda de los intereses humanos y la protección de derechos fundamentales como la salud, no puede negarse que los continuos ladridos de los perros pueden afectar perniciosamente al derecho fundamental a la



inviolabilidad del domicilio por inmisiones sonoras (art. 18.1 CE), y a los derechos constitucionales a la protección de la salud (art. 43 CE), a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y a una vivienda digna (art. 47 CE).

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, con fecha 9 de agosto de 2009, se produjo la entrada en vigor de la Ley 5/2009, de 4 junio, del Ruido de Castilla y León cuyo objeto y finalidad es “prevenir, reducir y vigilar la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños y molestias que de ésta se pudieran derivar para la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como establecer los mecanismos para mejorar la calidad ambiental desde el punto de vista acústico, en la Comunidad de Castilla y León”.

Esta Ley establece la distribución competencial en materia de contaminación acústica, entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los Municipios y Provincias comprendidos dentro de su ámbito territorial.

Asimismo, tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, (art. 2), como el art. 83 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, otorgan un papel preponderante a las entidades locales, así como mecanismos legales para, en el ejercicio de sus competencias, adoptar una serie de medidas y soluciones ante un problema como el descrito en la presente queja, sin que la alegación de “dificultades para ejercer medidas coercitivas al respecto por falta de una Ordenanza”, pueda amparar o justificar la dejación o renuncia del ejercicio de competencias atribuidas a una administración pública. A este respecto, la ausencia de regulación municipal no justifica que ese Ayuntamiento no disponga de censo de animales o, en su caso, de registro de animales peligrosos.

En situaciones como la planteada, la Administración local debe intervenir en el ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación vigente, no sólo por razones de salubridad y bienestar de los animales, sino en defensa de derechos preferentes como la protección de la salud y la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

No obstante en desarrollo y cumplimiento de la normativa, tanto en el ámbito de la tenencia y protección de animales, como en el ámbito de la contaminación acústica y la protección del medio ambiente, y en el ejercicio de sus competencias se indicó que podía resultar aconsejable la aprobación de Ordenanzas que adecuaran a su término municipal los preceptos legales y reglamentarios vigentes.

En atención a todo lo expuesto, por parte de esta Procuraduría se consideró necesario formular una resolución al Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) instándole a proceder en los siguientes términos:



*“- Que por parte del Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) y en el ámbito de las competencias que tiene atribuidas por la Ley 5/1997 de Protección de Animales de Compañía, se adopten las medidas necesarias para proceder, en los términos previstos en la normativa vigente, a la elaboración del correspondiente censo de perros y otras especies de animales de compañía que se determinen por la Consejería de Agricultura y Ganadería.*

*- Que de producirse nuevamente las molestias referidas, y para situaciones similares, se proceda a incoar el correspondiente expediente administrativo al objeto de verificar la realidad de las mismas y, en atención a la normativa vigente expuesta, acordar las medidas tendentes a su solución adoptando las oportunas resoluciones.*

*- Que se valore la necesidad y conveniencia de iniciar los trámites correspondientes para la elaboración y aprobación de las Ordenanzas que adecuen a su término municipal los preceptos legales y reglamentarios vigentes expuestos”.*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Saldaña.

## **5. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA REGULACIÓN DE LAS DISTANCIAS ENTRE PLANTACIONES FORESTALES Y FINCAS COLINDANTES.**

Las quejas que motivaron el tratamiento y estudio de esta cuestión (**Q/0615/07**, **Q/0939/07**, **Q/940/07**, **Q/1030/07**), ponían de manifiesto los constantes conflictos que se generan entre los particulares y las distintas administraciones locales debido a la profusa y diversa regulación municipal existente en relación con las distancias entre plantaciones forestales y predios colindantes.

El origen de los problemas planteados ante esta institución se centraba en el hecho de que los ayuntamientos, al regular esta materia, exceden el ámbito de competencia atribuido al efecto, fijando, no sólo las distancias que deben respetar las plantaciones con respecto a los predios colindantes, sino también calificando o delimitando el municipio en distintas zonas de plantación, exigiendo autorización o licencia previa a la realización de la plantación (en algunos casos, incluso, requiriendo el pago de una tasa), o autorizando el arranque de aquellas, entre otras cuestiones.

Ante la inseguridad jurídica provocada por esta actividad reguladora municipal, asociaciones forestales y particulares plantearon ante esta institución la necesidad de precisar o determinar el ámbito de competencia de los ayuntamientos en esta materia, además de sugerir la conveniencia de la unificación de la regulación a este respecto y el establecimiento de unos criterios técnicos comunes, en la medida de lo posible.



En atención a las cuestiones planteadas, y dejando a un lado la normativa sectorial, se centró la cuestión objeto de estudio en delimitar cuál es el ámbito de competencia de los Ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes.

El Código Civil, al establecer la regulación básica en materia de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, dispone, en su art. 591 que: "No se podrá plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas o la costumbre del lugar, y en su defecto, a la de dos metros de la línea divisoria de las heredades si la plantación se hace de árboles altos, y a la de 50 centímetros si la plantación es de arbustos o árboles bajos.

Todo propietario tiene derecho a pedir que se arranquen los árboles que en adelante se plantaren a menor distancia de su heredad".

De esta forma, el Código Civil, desde un punto de vista sistemático, regula las distancias para plantaciones dentro del capítulo de las servidumbres legales, si bien puede afirmarse que la cuestión no goza de esa naturaleza de servidumbre, sino que más bien se trata de límites al derecho de propiedad en interés privado, con un marcado carácter agrario y rústico.

A este respecto, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia sustentan que estamos ante una típica regla de vecindad relativa a distancias, que establece límites recíprocos en los derechos de propiedad sobre fincas colindantes, consagrando auténticas limitaciones de dominio, y no específicas servidumbres negativas y limitadoras del derecho de plantación correspondiente al dueño del predio.

Los límites al ejercicio de tal derecho, derivados de la norma reseñada, no se asientan sobre la especial idea de sujeción de un fundo a otro (nota característica y definitoria de las servidumbres prediales), con el correlativo otorgamiento de utilidades o aprovechamientos específicos en favor de una finca con menoscabo de otra, que padece singularmente las restricciones, sino que se fundamentan en la genérica idea de adecuada regulación de las relaciones de vecindad, imponiendo idénticas restricciones y limitaciones a todos los fundos que se encuentran en igual situación al supuesto de hecho legalmente previsto, carente, en consecuencia, de la concesión de una ventaja o utilidad concreta a uno de ellos en perjuicio de otro o los restantes.

Desde el punto de vista sustantivo, el Código civil disciplina esta relación vecinal mediante la imposición de distancias a las plantaciones de árboles altos y bajos, fijando las mismas sólo con carácter subsidiario, en defecto de su determinación "por las ordenanzas y costumbre del lugar", sometiendo de este modo la materia a una particular jerarquía de fuentes



que sitúa a las ordenanzas y a la costumbre como fuentes primarias, al ser las distancias que el Código fija sólo de aplicación en defecto de éstas.

Con esta regulación, se pone de manifiesto la proyección hacia el derecho administrativo de estas relaciones de vecindad, pudiendo interpretarse el referido artículo, como una remisión a la potestad reglamentaria de los municipios, reconocida en los arts. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 55 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y 4.1.a) del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

Resultado de la vertiente administrativa del citado art. 591 es la regulación que, de las distancias mínimas a las que han de someterse las plantaciones de especies forestales respecto a las fincas colindantes, realiza el Decreto 2661/1967, de 19 de octubre, (*BOE* nº 264, de 4 de noviembre).

Este Decreto, como la normativa que le precede (Decreto 2360/67, de 19 agosto; Decreto de 16 junio 1954; y la OM de 2 febrero 1955), ha respondido al principio de intervención estatal en la actividad económica, delimitando el contenido del derecho de propiedad por su función social, y estableciendo preferencias de unos cultivos sobre otros (el agrícola sobre el forestal, o viceversa), según se entendía convenía más al conjunto de la economía nacional.

De esta forma, tras la adopción de determinadas medidas limitativas respecto a la utilización de los terrenos por sus propietarios, autorizándose, por un lado, los cultivos agrícolas en montes públicos y particulares (Decreto de 16 junio 1954), y prohibiéndose o restringiéndose, por otro, las repoblaciones forestales en determinados terrenos, (Orden de 2 febrero 1955), se consideró conveniente derogar estas disposiciones mediante el Decreto 2370/1967, de 19 agosto, permitiendo a los propietarios de terrenos dedicarlos a las producciones más en consonancia con la vocación natural de los mismos y de acuerdo con los resultados económicos que de aquellas pudieran obtenerse.

No obstante, y al objeto de hacer compatibles los derechos de los propietarios de los predios objeto de repoblación, con los de las fincas colindantes, este Decreto dispuso en su art. 3º que "... el Ministerio de Agricultura fijará las distancias que deben guardar las plantaciones forestales según su especie".

Dando cumplimiento a esta previsión, se aprobó el Decreto 2661/1967 que, en su art. 2.º establece: "Como medida general, para la plantación de árboles forestales en las colindancias con cultivos agrícolas, deberán respetarse las siguientes distancias: especies de



coníferas o resinosas, tres metros; especies de frondosas, cuatro metros y especies del género eucalipto, seis metros. Cuando la colindancia se refiera a terrenos de pradera, las distancias anteriores se disminuirán en un metro para todas las clases de especies consideradas”.

Igualmente, y con la referida finalidad de hacer compatibles los derechos de los titulares de los predios repoblados, con los que corresponden a los dueños de las fincas colindantes, los arts. 3 y 4 regulan la posible reclamación del dueño de las tierras de cultivo que se considere perjudicado por la plantación, aunque ésta hubiera respetado las distancias antes establecidas, y la del propietario que pretende repoblar a distancias inferiores, exigiéndose como requisito común en ambos casos, la presentación de una instancia razonada en la Jefatura Agronómica correspondiente, siendo el Ministerio de Agricultura quien, conforme al art. 5º, acordará, en ambos supuestos, la distancia que deba guardar la plantación concreta.

De igual forma, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se articula un procedimiento que, conforme informa la Consejería de Agricultura y Ganadería, se inicia a instancia de parte interesada, presentando en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, la reclamación y documentación justificativa a la que se refieren los arts. 3 y 4 del Decreto 2661/1967. A la vista de la misma, se gira visita de inspección por técnicos de la Sección de Sanidad y Producción Vegetal para que, sobre el terreno y a la vista de las circunstancias concurrentes, emitan el oportuno informe que, entre otros extremos, tendrá que pronunciarse sobre la existencia o no de ordenanzas locales o costumbres, conforme a las cuales habrá de resolverse la reclamación, si es que existieran.

La resolución del expediente le corresponde a la Delegación Territorial previa propuesta del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, pudiendo el interesado, en caso de que la resolución sea contraria a sus intereses, recurrir en alzada ante la Dirección General de Producción Agropecuaria, poniendo la resolución del recurso de alzada fin a la vía administrativa y quedando expedita la vía judicial contencioso administrativa.

Considerando lo expuesto, se concluyó que los Ayuntamientos tienen competencia para fijar distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, sin embargo, y salvo delegación expresa, carecen de atribuciones en orden a regular con carácter general las plantaciones de árboles en terrenos rústicos de los particulares, tal y como ha sustentado en numerosas ocasiones y con constante criterio, a este respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con Sede en Valladolid, (SSTSJ de 29 de diciembre de 2000; 13 de diciembre de 2001; 4 de junio y 29 de noviembre, 2 de diciembre de 2002; 27 de junio de 2003).

El título competencial que atribuye al municipio potestad normativa en materia de distancias entre plantaciones es exclusivamente el art. 591 CC y la ordenanza que lo regule no



puede contener mandatos normativos nuevos que excedan del contenido de dicha atribución normativa.

Por consiguiente, toda vez que los Ayuntamientos –como las demás entidades locales– sólo pueden ejecutar potestades locales dentro de la esfera de sus competencias, como establece el art. 4 de la LBRL y que estas competencias han de venir atribuidas por la correspondiente legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, "reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias", como dispone el art. 2 de dicha Ley 7/1985, ha de considerarse que la Administración local sólo tiene competencia para regular las distancias de plantaciones entre heredades, como limitación del derecho de propiedad, sin incluir otras consideraciones de política agraria, ni de ningún otro tipo, pues en la medida en que incurra en estos otros aspectos, dicha regulación devendrá nula por exceso competencial.

Delimitado el título y el ámbito competencial de los ayuntamientos en esta materia, y tras el pormenorizado examen de las distintas ordenanzas sobre plantaciones forestales o arbóreas remitidas a esta Procuraduría, se procedió a exponer aquellas cuestiones o extremos que, de forma reiterada, regulan las corporaciones locales por medio de dichas ordenanzas aun careciendo de competencia para ello:

1.- Licencia o autorización previa para plantar.

La mayoría de las ordenanzas reguladoras de plantaciones forestales examinadas exigen, con carácter previo a la plantación, la presentación de una instancia, acompañada de la documentación al respecto, en orden a la obtención de una autorización o licencia por parte del Ayuntamiento.

Dicha exigencia de autorización no es conforme a derecho por falta de cobertura legal, toda vez que esta obligación o facultad no está contenida, ni puede inferirse ni del art. 591 del CC, ni del art. 84.1.b) de la LBRL. El sometimiento a previa licencia, que constituye uno de los medios a disposición de las Corporaciones Locales para intervenir la actividad de los particulares, ha de interpretarse no como una potestad para exigir una previa licencia sobre cualquier actividad de los particulares, sino sólo en los casos en que la Ley así lo indique, máxime en un supuesto en que el propio Código Civil establece en su art. 350 que la plantación por el titular del predio supone el ejercicio de facultades que están en el derecho de propiedad.

En este sentido, la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio) no incluye este uso del suelo entre los sujetos a licencia.



No obstante, la Ley opta por fijar un sistema de lista abierta, al determinar que están sujetos a licencia "los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales". A este respecto, no ofrece duda que las plantaciones forestales en fincas rústicas suponen una normal utilización de los recursos naturales (uso agrícola conforme a la naturaleza rústica del predio, art. 23.1 LUCyL).

Asimismo, la citada ley no contiene una regulación exhaustiva de los supuestos de actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia, en atención a la previsión del art. 97.1.ñ) "Otros usos del suelo que al efecto señale el planeamiento urbanístico", pero esta remisión tampoco sirve para dar cobertura a esta exigencia de autorización previa toda vez que los planes urbanísticos tienen un procedimiento específico para su aprobación que en todo caso no corresponde al Ayuntamiento sino al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

#### 2.- Tala o arranque de las plantaciones.

Tampoco se ajustan a derecho las previsiones de las ordenanzas en orden a que el Ayuntamiento proceda al 'arranque' de las plantaciones cuando se hubieren ejecutado sin respetar las distancias en ella establecidas o sin la licencia previa.

Si la obligación impuesta por el ayuntamiento de obtención de licencia es ilegal, también lo es que pueda ordenar el arranque por carecer de la misma, así como que la corporación local pueda llevarlo a cabo como ejecución subsidiaria.

El art. 591 CC tampoco autoriza al Ayuntamiento a ordenar que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de la prevista, y ello sin perjuicio de que el propietario que se considere perjudicado por la plantación efectuada acuda a la jurisdicción civil en defensa de sus derechos.

Ante las transgresiones al régimen de distancias establecido por el Ayuntamiento en ejercicio de su potestad de ordenanza, por imperativo del principio de legalidad corresponde activar la acción procesal pertinente ante el orden jurisdiccional civil, que tutelaré la defensa de los derechos de quienes se sientan perjudicados (significativamente de los propietarios linderos).

#### 3.- Regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, alcantarillado, desagüe, etc.

La regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, desagües públicos, caminos, etc., excede del ámbito de competencia atribuido por el art. 591 CC, a las corporaciones locales, no teniendo amparo en dicho precepto, al regular cuestiones distintas a las distancias con las heredades vecinas. Las ordenanzas en esta materia tienen



como fin, no la protección de los caminos, desagües, cañadas, sino de las fincas colindantes y sus usos o producciones, que no es otro que el fin o fundamento del contenido del art. 591 CC.

En consecuencia, no es conforme a derecho la regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, a los desagües públicos, caminos, realizada en las ordenanzas reguladoras de las plantaciones, toda vez que al tratarse de cuestiones urbanísticas, vinculadas a la competencia urbanística, su regulación definitiva no compete al Ayuntamiento.

#### 4.- Clasificación de los terrenos.

Calificar los terrenos del municipio como "entorno de núcleos no plantables", "zonas de plantación limitada", "zonas de plantación ordinaria" o "zonas no plantables" etc., como sucede en gran parte de las ordenanzas examinadas, supone regular cuestiones distintas de las distancias de plantaciones a la heredad vecina; supone, realmente, introducir prescripciones de política agraria o forestal, para lo que las ordenanzas reguladoras de distancias carecen de normal legal que les atribuya la competencia a este respecto.

#### 5.- Infracciones y sanciones.

En el mismo sentido, el art. 591 CC no ampara la regulación y tipificación, por parte de los Ayuntamientos en las ordenanzas reguladoras de distancias de plantaciones, de un sistema de infracciones y sanciones en materia de plantaciones.

#### 6.- Bandos.

Mencionar por último, que el art. 591 CC atribuye a la ordenanza la consideración de fuente de regulación de las distancias entre plantaciones, no así al bando.

En consecuencia, desde esta Procuraduría se procedió a instar a las Administraciones locales, en concreto a los Ayuntamientos que dispongan de ordenanzas reguladoras de plantaciones, para que revisen el contenido de las mismas en orden a verificar si las mismas se ajustan a la legalidad expuesta y, en caso contrario, adoptar las medidas necesarias en orden a su modificación, formulando la siguiente resolución a todos los Ayuntamientos de las provincias de León y Zamora:

*"Que se proceda a la comprobación o revisión de las ordenanzas reguladoras de las distancias de plantaciones forestales en orden a verificar si las mismas se corresponden con el régimen legal vigente, debiendo ajustarse su contenido al ámbito competencial atribuido a los Ayuntamientos por el art. 591 del Código Civil, adoptándose en caso contrario las medidas oportunas en orden a la modificación de las mismas".*



Como se ha indicado, las reclamaciones dirigidas a esta institución también sugerían la conveniencia de la unificación de la regulación a este respecto y el establecimiento de unos criterios técnicos comunes, en la medida de lo posible, en orden a evitar la inseguridad jurídica provocada por esta actividad reguladora municipal.

Con este motivo, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente que, en atención a nuestra petición de información, nos informó que, en la actualidad, no existe regulación autonómica específica en materia de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes en la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, en su art. 97 regula las distancias entre plantaciones con especies forestales y cultivos, por lo que la Consejería puso de manifiesto que, una vez que “se produzca su desarrollo reglamentario, la legislación estatal quedará complementada con las prescripciones relativas a distancias en función de orientaciones y cultivos, por lo que entendemos que en Castilla y León la materia quedará totalmente regulada”.

En consecuencia, y considerando la relevancia del sector forestal y el fomento y la trascendencia socioeconómica de la política de forestación de tierras agrarias, esta Procuraduría consideró que resultaría adecuado que la Consejería de Medio Ambiente, en colaboración con la Consejería de Agricultura y Ganadería en orden a atender y conciliar los planteamientos del sector agrario, adopte los mecanismos idóneos para el necesario desarrollo reglamentario de esta cuestión, (el desarrollo reglamentario de la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes), como ya se ha hecho, entre otras, en la Comunidad Autónoma de La Rioja (Orden 73/1998, de 5 de agosto, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por la que se establece el régimen al que han de someterse las plantaciones de especies forestales, en cuanto a las distancias que han de respetar respecto a las fincas colindantes [*BO La Rioja* 13 agosto 1998, núm. 97]), asegurando, de esta forma, la compatibilidad entre todos los posibles usos del suelo rústico.

De esta forma, con sustento en unos criterios técnico generales, podría establecerse una regulación de las distancias entre plantaciones y predios colindantes, donde estén presentes tanto los intereses agrícolas como forestales, que asegure la compatibilidad entre todos los posibles usos del suelo rústico, además de arbitrar un procedimiento para la resolución de los concretos conflictos que pudieran plantearse, incluso un régimen sancionador sobre la materia.

En la fecha de cierre de este Informe se continuaban recibiendo respuestas por parte de los distintos Ayuntamiento de las provincias de León y Zamora, sin que hasta ese momento se hubiera producido ningún rechazo de esta resolución.



Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente, tras la fecha de cierre del Informe, en el mes de enero de 2010, puso en conocimiento de esta Procuraduría el rechazo de la resolución formulada.