

ÁREA C

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área.....	238
Expedientes remitidos a otros Defensores	9
Expedientes admitidos.....	176
Expedientes rechazados	34

1. CALIDAD AMBIENTAL

El art. 45 de la Constitución española recoge la preocupación social por la calidad de vida y la defensa del medio ambiente en los siguientes términos:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

Este precepto constitucional se encuadra dentro de los principios rectores de la política social y económica que conforman el Capítulo tercero del Título I de la Constitución y que, de acuerdo con lo establecido en el art. 53 de la misma, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

Hay que señalar, por otro lado, que determinadas agresiones al entorno pueden atentar, además de contra el bien jurídico colectivo medio ambiente y la protección que le dispensa el ordenamiento jurídico, contra derechos subjetivos de los ciudadanos. Así, las molestias ocasionadas por la contaminación acústica inciden directamente en el derecho a la vida e integridad física (art. 15 de la Constitución), el derecho a la intimidad de la persona y de la familia (art. 18), entre otros.

La complejidad y diversidad de contenidos y sectores que integran el objeto material del medio ambiente se refleja en el propio reparto competencial que, sobre esta materia, existe entre las distintas Administraciones Públicas. Esto conlleva que, sobre un mismo espacio, converjan actuaciones tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Como ha destacado el Tribunal Constitucional “el carácter multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente

hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982), y “provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 102/1995).

Por su parte, la proximidad de las Corporaciones Locales a los problemas ambientales concretos las cualifica especialmente para ejecutar y gestionar la normativa ambiental. Por ello, y porque es obvio que la protección del medio ambiente y, en especial, del entorno urbano afecta muy directamente a las necesidades de la comunidad vecinal, el art. 25 de la ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), configura la “Protección del Medio Ambiente” como una materia sobre la que las leyes han de atribuirles en todo caso competencias.

Entre las diversas competencias ambientales que las leyes sectoriales atribuyen a las Corporaciones y autoridades locales destacan las relativas a las actividades clasificadas, como reflejo de la responsabilidad que históricamente ostentaban los municipios en todo lo relativo a la sanidad ambiental de las poblaciones.

Dado el papel fundamental que la Administración local asume en la gestión y protección del entorno, las quejas presentadas ante esta institución se dirigen principalmente bien contra las actuaciones de estos Organismos, bien por la inactividad de los mismos en aquellos casos en los que se lesiona el interés colectivo a un medio ambiente adecuado.

1.1. Actividades Clasificadas

Las molestias que padecen los ciudadanos castellanos y leoneses por las actividades clasificadas, cuyo ejercicio está sometido a la preceptiva autorización municipal, siguen constituyendo también en el año 2002, la vulneración más extendida del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

La Administración dispone en todo momento de la facultad de imponer medidas correctoras para solventar las molestias que se derivan del ejercicio de las actividades clasificadas, ya que las licencias que autorizan estas actividades son las llamadas licencias de funcionamiento, aunque desgraciadamente, con demasiada frecuencia, no se ejercita control permanente sobre estas actividades por parte de la Administración autorizante.

A ello se une la permisividad de algunos ayuntamientos ante el funcionamiento de las llamadas –pues carecen de licencia– actividades clandestinas. Es absolutamente necesario que los ayuntamientos ejerzan una labor permanente de vigilancia del correcto funcionamiento de la actividad de que se trate, y del exacto cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia.

Todo ello exige la intervención de los poderes públicos mediante actuaciones correctoras y de control que garanticen a los ciudadanos la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Entre las quejas recibidas, destacan las referidas a las afecciones originadas por los locales de ocio, tales como bares, discotecas, pubs y cafeterías.

Cabría resaltar por su importancia, así mismo, las denuncias relativas a explotaciones ganaderas, principalmente por los olores y falta de salubridad de las mismas.

1.1.1. Contaminación acústica procedente de locales de ocio

El ruido es, sin duda, una de las agresiones ambientales que más inquieta a los ciudadanos de nuestra Comunidad.

Esta forma de contaminación ha provocado una preocupación creciente en la sociedad por las molestias y efectos que origina sobre la salud, el desarrollo de la vida cotidiana así como por las consecuencias psicológicas y sociales que acarrea.

En efecto numerosos estudios han constatado los graves efectos del ruido sobre la salud, que van desde la pérdida progresiva de audición hasta alteraciones de la presión arterial, del ritmo cardíaco y de los niveles de segregación endocrina, insomnio y cefaleas crónicas. Así mismo, el ruido aumenta en un 20% la posibilidad de sufrir infartos e incide sobre los estados de estrés e irritabilidad, que afectan negativamente a la capacidad de concentración y aprendizaje, a la productividad, a la siniestralidad laboral y a los accidentes de tráfico.

Entre las múltiples fuentes de ruido existentes, las que más preocupan a los ciudadanos castellanos y leoneses son las generadas por las actividades de ocio. Así lo avala el hecho de la mayor parte de las quejas presentadas por contaminación acústica vienen motivadas por las molestias ocasionadas por bares, discotecas, y otros lugares de diversión similares.

Es un conflicto que se va extendiendo por numerosos municipios debido a las peculiaridades del ocio en nuestra Comunidad. En efecto, el ruido producido por estos establecimientos suele ser el que más quejas provoca en la población, entre otras cosas porque la máxima actividad se concentra de noche. Los niveles de contaminación acústica de este sector suelen proceder no sólo de los aparatos de música, sino también de las actitudes del público que acude a estos lugares.

En estos supuestos no se trata, como se viene diciendo, de compatibilizar los derechos de unos y otros, sino que las Administraciones cumplan y hagan cumplir la Ley vigente, y más concretamente, que las Administraciones, Ayuntamientos y Junta en su caso, hagan cumplir la Ley a unos ciudadanos que flagrantemente y con alarma social no sólo no la cumplen, sino que al incumplirla atentan, muy gravemente, a un derecho fundamental contemplado en el art. 15 de la Constitución española.

Como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en una sentencia dictada contra el Ayuntamiento de Sevilla (Recurso número 949/1998), “el derecho de los jóvenes a reunirse encuentra sus límites en

los derechos de los demás ciudadanos a la libre circulación, al descanso y a la propia vida”.

El daño que se ocasiona a los vecinos con estas prácticas es doble, por un lado se les producen molestias que distorsionan el desenvolvimiento normal de sus vidas, y por otro, se perjudican sus intereses económicos al devaluarse la vivienda por las condiciones del entorno.

Las noches de los fines de semana son especialmente molestas. La costumbre de salir y hacer ruido en la calle parece algo común a todas las localidades, ya sean grandes o pequeñas.

Los ciudadanos reclaman una mejora en la protección del medio ambiente y la calidad de vida urbana, para lo cual plantean soluciones que se vinculan con las distintas deficiencias observadas: educación, información, comportamiento, legislación y aplicación.

Pero la consideración de que la protección del medio ambiente es responsabilidad de todos no evita que se atribuya un papel protagonista a la Administración pública. Y en consonancia lógica con la percepción de la importancia del problema del ruido en función de la proximidad a las fuentes emisoras, se asigna la responsabilidad principal de su solución a la Administración Local.

A diferencia de otro tipo de contaminación, la acústica es percibida por los ciudadanos como un problema eminentemente local y, sobre todo, de los barrios urbanos donde se concentran los locales de diversión juvenil

nocturna. Se trata de un tema vinculado más con la calidad de vida y el descanso individual que con la ecología. De hecho los presentadores de las quejas conciben el problema del ruido, no como un problema medioambiental que incide en el equilibrio de los ecosistemas naturales, sino como un fenómeno más puntual, con repercusiones en el ámbito del bienestar individual y colectivo.

Los ciudadanos destacan los referentes a la calidad de vida, el comportamiento y el bienestar social, perjuicios para el descanso y la intimidad, deterioro de la convivencia, aumento de la agresividad, disminución del valor de las viviendas, traslados de residencia para evitar las molestias del ruido, etc.

La indefensión, la percepción de falta de mecanismos de control y la permisividad de las autoridades, son los motivos principales de las quejas, máxime cuando se produce una concentración masiva de este tipo de locales en una zona determinada.

De lo que se quejan prácticamente todos los ciudadanos es de que no existe voluntad política ni, consiguientemente, medios suficientes y adecuados para hacer cumplir las normas elaboradas. No se trata, en efecto, de un problema de inexistencia de normativa, sino del incumplimiento de la misma.

En efecto, a nivel normativo contamos con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, desarrollada mediante el Decreto 159/1994, de 14 de julio, que aprueba su Reglamento, y el Decreto de 12 de

enero de 1995, en el que se establecen las condiciones que deben cumplir estas actividades por sus niveles sonoros o de vibraciones, y no hay más que proceder a su aplicación.

En breve, tendremos también una ley general que será el marco de referencia para las Comunidades Autónomas y para los ayuntamientos. En efecto, el Consejo de Ministros ha aprobado, el pasado día 28 de marzo, la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley del Ruido. Se trata de una nueva norma para luchar contra la contaminación acústica en España.

Los objetivos de esta norma básica son prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica para evitar los riesgos y reducir los daños en la salud humana, los bienes o el medio ambiente, así como para proteger el derecho a la intimidad de las personas y el disfrute de un entorno adecuado.

La futura Ley transpone la Directiva comunitaria sobre ruido ambiental y promueve activamente mecanismos para mejorar la calidad acústica de nuestro entorno. Se aplicará a todos los emisores acústicos, es decir, actividades, infraestructuras, equipos, maquinarias o comportamientos que generen contaminación acústica.

Entre las novedades que introduce este Proyecto de Ley se encuentra la realización de mapas de ruido para disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio.

En cuanto al régimen sancionador, el Proyecto de Ley establece, para el caso de infracciones muy graves, multas de hasta 300.000 euros y clausura de las instalaciones emisoras del ruido.

En la contaminación acústica procedente de los establecimientos de ocio las fuentes de ruido son fácilmente detectables y localizables, y por lo tanto se podría actuar fácilmente sobre las mismas, exigiendo el cumplimiento de la legislación establecida para este tipo de locales a sus titulares.

Sin embargo falta vigilancia y control por parte de la Administración pública en estas instalaciones. Una situación que, por otro lado, tiende a reducir la confianza de la población en la solución de los problemas y desanima a los ciudadanos para iniciar las oportunas reclamaciones.

Así, se hacen escasas mediciones en los establecimientos, y siempre a instancia de los terceros afectados. La crítica se extiende también a las propias mediciones sobre las que se mantienen ciertas dudas sobre su rigor y su regularidad. Se señala, en este sentido, la precariedad de los instrumentos, o la selección incorrecta de los puntos de medición, lo que dificulta con posterioridad la imposición de las correspondientes sanciones.

El propio Tribunal Supremo se ha hecho eco de las demandas ciudadanas, y recientemente ha dictado la primera sentencia por contaminación acústica, como modalidad de delito contra el medio ambiente, condenando al dueño de una sala de fiestas de Palencia por

producir un exceso de ruido continuado que afectó física y psíquicamente a varios vecinos.

Para el Tribunal Supremo, los vecinos del inmueble padecieron de forma reiterada y continuada durante fines de semana, puentes y vísperas de fiestas, en un periodo aproximado de nueve meses, una contaminación acústica grave, con serio peligro para la integridad física y psíquica, y la intimidad personal y familiar. Considera dicho Tribunal que el ruido es una de las manifestaciones de agresión al medio ambiente y a la salud de las personas, lo que exige una respuesta del derecho, barajando como bienes jurídicos protegidos por el art. 325 del Código Penal, además del equilibrio de los sistemas naturales, la salud de las personas, su intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Pues bien, la doctrina recogida en dicha sentencia con relación a la contaminación acústica producida por una sala de fiestas, calificándola de grave y concretándola en un peligro para la integridad física y psíquica, parece caminar en la misma dirección que otra, emanada hace un par de años por el Tribunal constitucional. Una y otra hacen hincapié en la vulneración del derecho es la integridad física y psíquica, algo en lo que esta institución vienen insistiendo desde su toma de posesión.

Antes de pasar a exponer las quejas más representativas queremos señalar la complejidad de algunos de estos expedientes, así como la falta de concreción en muchos casos de las respuestas remitidas por la

Administración, lo que ha requerido, en un porcentaje muy importante de supuestos, de una solicitud de ampliación de la información, lo que ha retrasado considerablemente el poder llegar a una decisión sobre el fondo del problema planteado.

1.1.1.1. Actividades que incumplen las condiciones de la licencia o las medidas correctoras impuestas

Las licencias de actividad tienen un carácter especial, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones, al configurarlas como génesis de un vínculo permanente entre Administración y administrado, de forma que habilita a la Administración para con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias y en último término proceder a la revocación de la licencia cuando todas las posibilidades de adaptación a las exigencias del referido interés hayan quedado agotadas.

La actividad inspectora de los ayuntamientos aparece regulada en el art. 20 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, si bien, en algunas ocasiones, como las que vamos a exponer, los afectados por irregularidades en el funcionamiento de este tipo de locales han tenido que acudir al Procurador del Común ante la inactividad de las distintas Administraciones competentes. Se solicita, en estos casos que los organismos públicos realicen las actuaciones pertinentes

para que el ejercicio de las actividades se ajuste al contenido de las licencias concedidas en su día.

Tal es el caso del expediente **Q/622/02**, en el que se denunciaban las graves molestias ocasionadas por un bar sito en una localidad burgalesa, molestias que venían generadas como consecuencia del alto nivel acústico transmitido por la actividad, así como por las deficiencias existentes en el sistema de extracción de humos del establecimiento.

Se aportaba, en este sentido, copia del Acuerdo adoptado por la Corporación Municipal, de fecha 12 de marzo de 2001, mediante el que se requería al titular de la actividad la ejecución de nuevas medidas correctoras en el local, Acuerdo que, según manifestaciones del compareciente, había sido totalmente incumplido sin que, por parte del ayuntamiento se hubiera adoptado medida alguna al respecto.

Una vez efectuada la correspondiente investigación derivada del expediente, esta institución formuló resolución en base a los antecedentes que a continuación se exponen.

En el informe remitido por el ayuntamiento se hacía constar expresamente que la licencia otorgada en su día al titular del establecimiento se había concedido para su ejercicio exclusivamente como bar sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, los mismos habían sido introducidos en la actividad.

Se ponía de manifiesto, así mismo, que la Corporación había puesto los anteriores hechos en conocimiento de la Subdelegación de Gobierno, la Junta de Castilla y León, y la Delegación del Gobierno, a los efectos oportunos.

En el presente caso nos encontrábamos claramente ante un supuesto de exceso de actividad, puesto que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, lo que hacía necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir este exceso no autorizado.

En efecto, en materia de actividades clasificadas, la actuación de los ayuntamientos no culmina exclusivamente con la concesión de las correspondientes licencias, sino que, a tenor de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, éstos deben inspeccionar el funcionamiento de las actividades y, en caso de advertir deficiencias o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección y adecuación a la misma.

Así, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el

otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces.

El carácter y naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos o actividades potencialmente nocivas o peligrosas difiere de aquellas otras que suponen un control de un acto u operación determinada, pues en las primeras la finalidad de la licencia es el control de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo, denominándose por ello, doctrinalmente, licencias de funcionamiento, lo que acarrea, como consecuencia, que la autorización y sus condiciones prolonguen su vigencia tanto como dure la actividad autorizada: De conformidad con lo dispuesto en el art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales “Las Licencias relativas a las condiciones de una obra o instalación tendrán vigencia mientras subsistan aquéllas”; y ello hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo de funcionamiento de la actividad autorizada.

Sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido desde antiguo que “la posibilidad de actuación en esta materia de los ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante

con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes” (STS de 9 diciembre 1964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (STS de 17 diciembre 1956; de 5 noviembre 1986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos).

En el mismo sentido la STS de 16 de marzo de 1998, “concretamente en la materia que aquí se trata de industrias que inciden en la calificación de molestas, dentro de las previsiones generales del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955, y de las específicas del Reglamento 30 noviembre 1961, completado con la Instrucción 15 marzo 1963, justifica que esta intervención de control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con esas modificaciones”.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que de conformidad con lo establecido en el art. 28.3 e) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, constituye una infracción grave el incumplimiento de las condiciones previstas en el proyecto técnico presentado, de las medidas correctoras establecidas en la licencia de actividad o impuestas como consecuencia de labores de inspección adoptadas por la Administración.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente: “La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde”.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se efectuó la siguiente resolución al Ayuntamiento de Palacios de la Sierra:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción grave contra el titular del establecimiento.

Se debe, así mismo, requerir al interesado la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, en orden a ajustar su actividad a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte del ayuntamiento.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/1252/02**, varios ciudadanos acudieron a la institución frente a la contaminación acústica que estaba generando un bar ubicado en una localidad palentina d, contaminación que venía generada como consecuencia de la instalación, por parte del titular de la actividad, de altavoces en el exterior del local, con

los consiguientes perjuicios que esta situación estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

Estos hechos, según se desprendía de la documentación aportada por los interesados, fueron denunciados en el ayuntamiento en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no había sido adoptada medida alguna al respecto.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución, el ayuntamiento nos comunicó expresamente que, desde esa Corporación se había requerido personalmente al titular de la actividad para que se abstuviera de poner en funcionamiento los altavoces instalados en el exterior del local a partir de las 22 horas.

Por lo tanto, se desprendía que esa Administración estaba autorizando el funcionamiento de los elementos electroacústicos instalados fuera del establecimiento hasta las 22 horas, autorización que, en su caso, debería constar expresamente en la licencia de actividad otorgada en su día, aspecto éste al que no se hacía referencia alguna en el informe remitido.

A la vista de lo expuesto se recordó al Ayuntamiento de Santibáñez de la Peña que el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones, incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles

sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

Corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

Niveles máximos en decibelios en ambiente exterior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Zona de equipamiento sanitario	45	35
Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
Zona con actividades comerciales	65	55
Zonas industriales y de almacenes	70	55

Niveles máximos en decibelios en ambiente interior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

Estos límites son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

En opinión de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, resulta sumamente difícil garantizar los límites expresados

anteriormente si se permite el funcionamiento de altavoces en plena vía pública.

En efecto, era más que probable que en el presente caso nos encontrásemos nuevamente ante un supuesto de exceso de actividad no autorizado en la licencia otorgada en su día por la Corporación.

Como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 7-11-1990), la imposición de no sobrepasar un determinado número de decibelios trata de compatibilizar los derechos de los titulares de este tipo de instalaciones con los no menos legítimos derechos de los vecinos. Con la particularidad de que el de éstos a gozar de un medio ambiente adecuado es un derecho constitucional por cuyo respeto han de velar -y a ello les conmina la Constitución- los poderes públicos (art. 45). Es claro, por tanto, que los titulares de estas actividades tienen que saber que si su local emite ruidos al exterior, no pueden pretender que ese derecho al medio ambiente adecuado -que implica, entre otras cosas, medio ambiente acústicamente no contaminado- deba verse abatido en su beneficio; *“...los vecinos tienen derecho al descanso y a la salud, y uno y otro se ven gravemente conculcados si no se respeta la moderación en la música ambiental. En este problema del respeto por el medio ambiente -en cualquiera de sus manifestaciones, la acústica entre ellas- los ayuntamientos y, en general, todos los poderes públicos -por tanto, también los Tribunales- tiene que mostrarse particularmente rigurosos. Y este Tribunal Supremo, con machacona insistencia, así lo viene recordando con apoyo precisamente en*

el art. 45 de la Constitución. Y obviamente, esto no es una moda jurisprudencial más o menos pasajera, porque ante preceptos constitucionales tan claros como el citado, no hay opción distinta de la aquí postulada. Y esto sin necesidad de recordar que el grave deterioro del medio ambiente en todos sus aspectos ha transformado el problema de su conservación en un problema esencial, cuya solución es urgente e ineludible, pues muchos de sus aspectos afectan a la supervivencia, y otros, como el de la contaminación acústica a la salud y a la convivencia civilizada. Es notorio que se han elevado voces autorizadas procedentes del campo de la medicina denunciando cómo afecta al oído y al corazón el sometimiento continuado del individuo a un excesivo número de decibelios. Y lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiesten una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes”.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Santibáñez de la Peña:

“Que, en el supuesto de que entre los elementos autorizados en la licencia otorgada en su día por el ayuntamiento no constase expresamente la instalación de altavoces en el exterior del establecimiento, se requiriese al titular del bar para que procediera a la retirada inmediata de los mismos.

En caso contrario, esa Administración debería ejercer un estricto control sobre la actividad de referencia a fin de garantizar que los niveles acústicos transmitidos por la misma no superasen los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, todo ello en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos”.

Hasta el momento no hemos tenido respuesta alguna por parte del ayuntamiento.

Cabría destacar, así mismo, el expediente **Q/2253/01**, en el que se denunciaban las graves molestias que, desde su apertura, ocasionaba una bar ubicado en el casco antiguo de la ciudad de León, molestias que, según manifestaciones del compareciente, tenían su origen en la inexistencia de insonorización alguna en el local referenciado.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información sobre los siguientes extremos:

- Copia de la licencia de actividad otorgada por esa Corporación, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, efectuada en aplicación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.
- Copia de la licencia de apertura.
- Medidas correctoras ejecutadas en el local de referencia, haciendo especial hincapié en aquellas relativas a la insonorización del local.
- Informe sobre los elementos autorizados en el establecimiento.

En respuesta a las cuestiones planteadas, el ayuntamiento nos comunicó, entre otros extremos, lo siguiente:

El establecimiento de referencia disponía de licencia de apertura para su ejercicio como bar, licencia que fue concedida mediante Decreto de esa Alcaldía de fecha 9 de abril de 1981. Posteriormente se habían tramitado expedientes de cambio de titularidad de dicha licencia de apertura, siendo la última autorización la concedida por Decreto de la Alcaldía de 15 de julio de 1986, según expediente administrativo nº 164/1986.

Finalmente, el 2 de enero de 2002, tuvo entrada en el Registro General de ese ayuntamiento una solicitud relativa a cambio de titularidad de la licencia de apertura del referido establecimiento, habiéndose emitido informes favorables por los Servicios Técnicos Municipales de Arquitectura y por el Sr. Técnico Industrial Municipal.

En efecto, en el informe elaborado el 23 de enero de 2002, por el Gabinete de Vías y Obras, se hace constar expresamente lo siguiente:

“Expediente: 3/2002 establecimientos

Clase de actividad: Bar

En relación con el expediente de referencia se ha de significar que el referido local se encuentra básicamente, en lo que a sus condiciones urbanísticas y arquitectónicas se refiere, en las mismas condiciones contempladas en su anterior licencia de apertura concedida, procediendo por tanto y en lo que a esta Sección compete, la concesión de cambio de titularidad solicitado.

Los datos relativos a dicho local son los siguientes:

- Superficie útil: 128,89 m²*
- Aforo: 84 personas”*

Por su parte, el 24 de enero de 2002, la Sección de Arquitectura del Gabinete de Vías y Obras de ese ayuntamiento, procedió a la elaboración del siguiente informe:

“Expediente: 3/2002 Establecimientos

Clase de actividad: Bar

La documentación técnica presentada por el interesado es correcta en orden a la concesión de la licencia de actividad, por lo que se propone su otorgamiento con la calificación de molesta por olores y ruidos.

Medidas Correctoras:

Se estiman suficientes las previas en los proyectos aportados al expediente”.

Elementos autorizados:

<i>Lavavajillas</i>	<i>2.000 W.</i>
<i>Lavavajillas</i>	<i>1.000 W</i>
<i>2 Fabricadores de cubitos</i>	<i>600 W</i>
<i>3 Botelleros</i>	<i>1.500 W.</i>
<i>Termo calentador de agua</i>	<i>1.000 W</i>
<i>Extracción</i>	<i>1.000 W.</i>
<i>Aire acondicionado con bomba de calor</i>	<i>10.000 W.</i>
<i>Tabaco</i>	<i>900 W.</i>

Cabría destacar que los equipos musicales que, según constaba a esta institución, habían sido introducidos en el local, no se encontraban entre los elementos autorizados en las licencias que nos aportó la Corporación.

En efecto, en las distintas licencias otorgadas desde el año 1981, siempre se hace referencia al funcionamiento de la actividad únicamente

como bar, no encontrándose en ningún momento del expediente mención alguna a la instalación de equipos electroacústicos en el establecimiento, y no constando, por lo tanto, medida correctora alguna en orden a evitar las molestias propias que este tipo de actividades genera, con los consiguientes perjuicios que esta situación está suponiendo para los vecinos colindantes.

Debe tenerse en cuenta que el art. 18 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones establece expresamente que, para obtener la licencia de actividad en instalaciones con equipo de música o que desarrollen actividades musicales, además de la documentación que legalmente se exija en cada caso, será preciso presentar estudio realizado por técnico competente describiendo los siguientes aspectos de la instalación:

a) Descripción del equipo musical (potencia acústica y gama de frecuencias).

b) Ubicación, número de altavoces y descripción de medidas correctoras (direccionalidad, sujeción, etc.).

c) Especificación, en bandas de frecuencia, del aislamiento acústico del recinto, con detalle de situación, dimensiones y materiales que constituyen las instalaciones realizadas y las pantallas acústicas, si las hubiera.

d) Cálculo justificativo del tiempo de reverberación y aislamiento para la totalidad del volumen del local.

Se tendrá en cuenta además del ruido musical, el producido por otros elementos del local, como extractores, cámaras frigoríficas, grupos de presión, etc.

Así mismo, para conceder la licencia en este tipo de actividades se deben describir, mediante estudio técnico, las medidas correctoras previstas, referentes a aislamiento acústico y vibraciones. Este estudio que formará parte del proyecto o memoria descriptiva que se presente, en cumplimiento de la Ley de Actividades Clasificadas y de sus normas de desarrollo, constará como mínimo de los siguientes apartados:

a) Descripción del local, con especificación de los usos de los locales colindantes y su situación con respecto a viviendas.

b) Detalle de las fuentes sonoras y vibratorias.

c) Niveles de potencia acústica, en bandas de frecuencia, o en su defecto niveles de presión sonora medidos en bandas de frecuencia a un metro de distancia.

d) Cálculo justificativo de las medidas correctoras previstas y justificación técnica de su efectividad, teniendo en cuenta los límites establecidos en el propio Decreto 3/1995.

Las torres de recuperación de aire acondicionado se considerarán como una fuente sonora y vibratoria de la actividad.

Ninguno de los aspectos mencionados constaba en el proyecto presentado y aprobado en el presente caso. Nos encontrábamos nuevamente, en efecto, ante un supuesto de exceso de actividad, puesto que la licencia otorgada en su día no se correspondía con la actividad que realmente se estaba desarrollando en el local referenciado, lo que hacía necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir el exceso no autorizado.

A la vista de estos hechos esta institución formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Administración se requiera a la actual empresa titular de la actividad la retirada inmediata de los elementos electroacústicos instalados en el local, a fin de que la actividad se ajuste a la licencia realmente otorgada en su día por esa Corporación”.

desde que se emitió la resolución, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no recibimos respuesta alguna.

1.1.1.2. Incumplimiento de los horarios de cierre

Los horarios de cierre de establecimientos destinados a facilitar el ocio o proporcionar divertimentos o consumiciones como objetivo inmediato o directo, deben ser objeto de una tutela especial por la

Administración en cuanto al cumplimiento estricto del régimen establecido. En este sentido no es ocioso resaltar que, en materia de espectáculos públicos, la actividad gubernativa se enmarca dentro de las funciones de policía que la Administración ha de desarrollar en ponderación del orden público más que mercantil, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (STS de 15-3-1993).

En Castilla y León, el art. 32.1.25 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y reformado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de espectáculos públicos.

De acuerdo con esta normativa, por el RD 1685/1994, de 22 de julio, se transfirieron las competencias y servicios del Estado en esta materia a Castilla y León. Por su parte el Decreto 202/1994, de 15 de septiembre, atribuye las funciones sobre los espectáculos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y dentro de ésta, a la Dirección General de Administración Territorial.

Finalmente, mediante el art. 5 del Decreto 212/1994, de 29 de septiembre, se desconcentraron en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León las funciones que, en materia de espectáculos, venía desempeñando la Administración Periférica del Estado.

Corresponden por lo tanto a las distintas Delegaciones Territoriales de nuestra Comunidad las competencias en esta materia. Las quejas

recibidas al respecto se basan, fundamentalmente en la escasa diligencia en la tramitación de los procedimientos sancionadores instruidos, así como una insuficiente reacción administrativa frente a las conductas infractoras.

Un ejemplo de la problemática expuesta la encontramos en el expediente de queja **Q/136/01**, en el que los comparecientes exponían las graves molestias ocasionadas por los reiterados incumplimientos de los horarios de dos establecimientos ubicados en la ciudad de Zamora.

Se aportaba, en este sentido, copia de las numerosas denuncias presentadas por los vecinos colindantes ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora, denuncias que, según se ponía de manifiesto en el escrito de queja, no habían dado resultado alguno, con los consiguientes perjuicios que esta situación suponía para los vecinos colindantes.

En respuesta a la solicitud de información efectuada, la Administración nos comunica expresamente que, durante el año 2001, se habían recibido en esa Delegación varias denuncias contra las actividades objeto de queja por incumplimiento del horario de cierre de los locales, denuncias que habían sido tramitadas por esa Administración, iniciándose los correspondientes expedientes sancionadores.

Resultando de interés para esta institución conocer el resultado de los anteriores expedientes sancionadores, así como las sanciones que, en este sentido, hubieran sido impuestas contra sus titulares, nuevamente nos dirigimos a la Administración Regional en este sentido.

Finalmente, con fechas 16 y 18 de febrero de 2002, la Delegación Territorial nos informó que, el estado en la tramitación de los cinco expedientes sancionadores iniciados contra una de las actividades era el siguiente:

- Expediente 49/8/2001: Caducado.
- Expediente 49/22/2001: Prescrito.
- Expediente 49/25/2001: Prescrito.
- Expediente 49/230/2001: Prescrito.
- Expediente 49/248/2001: estaba en tramitación. El Acuerdo de Iniciación era de fecha 22 de enero de 2002.

En relación con estos expedientes se señala expresamente que *“es muy difícil lograr la notificación de los diferentes trámites que se realizan, por lo que es preciso recurrir a la notificación a través de anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León, lo que ocasiona la caducidad o prescripción de los mismos.”*

Así mismo, y respecto al otro bar nos informa de lo siguiente:

“ -Expediente 49/14/2001: se le impuso una sanción de 15.000 pesetas. Está terminado y ha pagado la sanción.

-Expediente 49/20/2001: el interesado ha interpuesto Recurso de Alzada y está pendiente de que se resuelva por la Dirección General de Administración Territorial.

-Expediente 49/55/2001: se le impuso una sanción de 25.000 pesetas. Está terminado y ha pagado la sanción.

-Expediente 49/231/2001: está en tramitación; se ha redactado la Propuesta de Resolución con fecha 21 de enero de 2002.

-Expediente 49/246/2001: está en tramitación; se ha redactado el Pliego de Cargos con fecha 8 de febrero de 2002”.

En definitiva, el panorama expuesto reflejaba, a juicio de esta Procuraduría, una escasa diligencia en la tramitación de los procedimientos instruidos, así como una insuficiente reacción administrativa frente a las conductas infractoras, a través de la imposición de sanciones que, sin duda, podrían calificarse de mínimas, circunstancias ambas merecedoras de la crítica jurídica de esta institución.

Para llevar a cabo la precitada labor crítica es preciso partir de la importancia de los derechos que se vienen conculcando en estos supuestos. Cabría resaltar, en este sentido, que la contaminación acústica supone un atentado no sólo del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, proclamado en el art. 45 de la Constitución, sino sobre todo al propio derecho fundamental a la integridad física y psíquica de los ciudadanos afectados, pues no se puede interpretar de otra manera la imposibilidad de conciliar el sueño, sistemáticamente impedido por la actuación ilegal y antisocial, prácticamente impune, de unos particulares.

Como ya se ha destacado en este informe, los horarios de cierre de establecimientos destinados a facilitar el ocio o proporcionar divertimentos o consumiciones como objetivo inmediato o directo, deben ser objeto de una tutela especial por la Administración en cuanto al cumplimiento estricto del régimen establecido. En este sentido no es ocioso resaltar que, en materia de espectáculos públicos, la actividad gubernativa se enmarca dentro de las funciones de policía que la Administración ha de desarrollar en ponderación del orden público más que mercantil, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (STS de 15-3-1993).

En la medida en que muchos ruidos excesivos que se originan durante la noche en los locales públicos se producen con posterioridad a la hora legal de cierre, el control de los horarios incide de modo importante en el control de los ruidos, con lo cual entendemos que las Delegaciones Territoriales deben coadyuvar a paliar el problema y favorecer el normal descanso y sosiego nocturno de los vecinos, aplicando con rigor la normativa, todo ello con la debida colaboración de los servicios municipales correspondientes.

No debemos olvidar que el fundamento de toda potestad punitiva de la Administración se encuentra en la necesidad de garantizar el cumplimiento de un determinado sector del ordenamiento jurídico, en el supuesto que nos ocupa, el relativo a la seguridad ciudadana.

La adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores en este ámbito se configura como uno de los instrumentos más idóneos para alcanzar la necesaria protección de los ciudadanos afectados por el incumplimiento, por parte de los titulares de este tipo de actividades, de la normativa establecida para su funcionamiento.

En este sentido, recordamos que de conformidad con lo dispuesto en el art. 26, e) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, el exceso en los horarios establecidos para la apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, se califica como infracción leve.

No obstante lo anterior, la comisión de una tercera infracción leve dentro del plazo de un año, debe sancionarse como infracción grave, por lo que la falta de resolución de los expedientes beneficia a los infractores de la referida norma, e imposibilita a la Administración la imposición de sanciones de mayor cuantía económica.

De los datos proporcionados a esta Procuraduría se desprende que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora adolecía de lentitud y falta de eficacia, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes con la actividad.

Por otro lado, en los escasos supuestos en los que los expedientes habían sido resueltos, únicamente se había impuesto al infractor multas de escasa cuantía económica, cuantías cuyo pago resultaba más beneficioso

para el interesado que el cumplimiento de la norma infringida, en contradicción con lo establecido en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, el ejercicio de la potestad sancionadora no estaba logrando su finalidad, cuando un alto porcentaje de los procedimientos iniciados habían prescrito o caducado.

El abandono de la potestad sancionadora o su ejercicio insuficiente, habida cuenta de la expansión de aquella y de su amplia penetración en casi todos los órdenes de la sociedad, representan un peligro nada despreciable. La inactividad sancionadora pone en juego los fines legislativos al devaluar el carácter disuasorio de las sanciones, compromete la eficacia de la acción administrativa y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, al tiempo que genera desconfianza cívica, introduce inseguridad jurídica y aleatoriedad, lo que repugna todo ideal de justicia y Derecho, y puede ser contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

Procedía por tanto, en este punto, poner de manifiesto alguna de las medidas que, a juicio de esta Procuraduría, podían ser adoptadas con la finalidad de garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora por esa Administración sirva con efectividad al fin de lograr una adecuada protección de la seguridad ciudadana. Son medidas dirigidas a obtener una resolución administrativa comprensiva de un pronunciamiento sobre los

presupuestos materiales que dan lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

La finalidad perseguida por el ejercicio de la potestad sancionadora de la Delegación Territorial en el ámbito sectorial que ahora nos ocupa no es otra que garantizar efectivamente el derecho al descanso de los ciudadanos afectados por el ejercicio de este tipo de actividades, mediante la represión de las conductas tipificadas en el ordenamiento jurídico como sancionables.

Evidentemente, este objetivo sólo será alcanzado si, constatada por la Administración la existencia de la actuación punible, se impone la sanción identificada por la norma aplicable para reprimir aquélla. Se frustra, por el contrario, el fundamento mismo de la potestad sancionadora de la Administración cuando ésta no puede ser ejercida debidamente por la presencia de figuras jurídicas como la perención o caducidad de la instancia y la prescripción que, aún siendo necesarias para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos frente a las facultades de intervención de las Administraciones Públicas, deben ser evitadas, en la medida de lo posible, por los servicios administrativos encargados de llevar a cabo el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por ello, esa Administración Regional debía haber adoptado las medidas precisas para reducir, tanto como fuese posible, el número de expedientes sancionadores en los que caduque el procedimiento a través del cual se desenvuelva su potestad punitiva por transcurso del plazo máximo

establecido para la adopción y notificación de la resolución expresa de los mismos, así como aquellos en los que opere la prescripción de la infracción o de la sanción.

La perención o caducidad de la instancia es un instituto que viene a poner fin a la situación de incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entraña y que contradice la naturaleza esencialmente temporal de aquél y el principio de seguridad jurídica. A ella hace referencia el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuando señala que en los procedimientos iniciados de oficio en que la Administración ejercite potestades sancionadoras el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se adoptará una resolución que declare la caducidad ordenándose el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 92.

Ahora bien, el apartado quinto del art. 42 de la LRJPAC, modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, prevé cinco supuestos en los que opera la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar del que dispone la Administración Pública, que son los siguientes:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la

notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el art. 71 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el art. 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatará

mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

En el supuesto que nos ocupa, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora debería haber utilizado alguna de las medidas anteriormente descritas, en concreto las previstas en los apartados a) y c), en orden a impulsar de oficio los procedimientos sancionadores con la celeridad precisa para que no opere la caducidad de los mismos por transcurso del plazo máximo establecido para la adopción y notificación de la resolución expresa correspondiente.

Se consideró conveniente, así mismo, que las notificaciones se efectuaran en el propio establecimiento durante su horario de apertura al público, solicitando, en su caso, la colaboración de la propia Policía Local.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, el instituto de la prescripción de las infracciones administrativas, como figura que libera al infractor de su responsabilidad frente al poder público por el transcurso de un período de tiempo determinado desde la comisión de aquéllas.

Con carácter general el art. 132 de la LRJPAC, establece expresamente lo siguiente: “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”.

En el caso que nos ocupa debe tenerse en cuenta que el art. 27 de la Ley Orgánica 1/1992, establece un plazo de tres meses para las infracciones leves, y un año para las graves.

A la vista del informe remitido por la Delegación Territorial surgía una cuestión de especial relevancia, a los efectos del expediente, y que ponía en relación las dos figuras a las que se ha hecho referencia anteriormente: la perención o caducidad de la instancia y la prescripción de la infracción. Dicha cuestión no es otra que aquella que trata de dilucidar si en aquel supuesto en que transcurrido el plazo para dictar y notificar al interesado la resolución expresa de un procedimiento sancionador, éste se debe archivar extinguiéndose la posibilidad de volver a iniciarlo o, por el contrario, y siempre que la infracción administrativa no hubiese prescrito, existe la posibilidad de iniciar y tramitar un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos. La conclusión a la que se llegue condiciona las posibilidades de actuación de la Administración.

Pues bien, considera esta Procuraduría que la posición adecuada a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico-administrativo es la segunda, es decir, aquella que permite volver a iniciar las actuaciones dirigidas al ejercicio de la potestad punitiva administrativa, aún cuando se haya declarado la caducidad de un procedimiento sancionador previo por los mismos hechos, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción de la infracción presuntamente cometida. Esta conclusión se apoya fundamentalmente en dos argumentos, uno teórico y otro que apela a la literalidad de la norma jurídica aplicable.

El argumento teórico es aquél que acude a la meridiana distinción entre el instituto de la caducidad de la instancia y la prescripción de la

infracción. En efecto, no cabe, a juicio de esta Procuraduría, porque altera el sentido de la legalidad vigente, establecer una equiparación sustancial entre la prescripción y el plazo fijado a la Administración para tramitar y resolver un expediente sancionador, y ello por cuanto la prescripción es un hecho jurídico oponible frente a quien pretende ejercer un derecho o acción (en este caso la Administración), mientras la institución de la caducidad se refiere a la perención del procedimiento concreto en el que se dilucidaba la existencia o no de la responsabilidad.

Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo en algunas de sus Sentencias (entre otras, STS de 18 de junio de 1999 y STS de 29 de enero de 1994). En un pasaje de la segunda de las resoluciones judiciales citadas se señala expresamente la inocuidad de la caducidad respecto a la prescripción, ya que *“ambas instituciones juegan por separado, de modo que, si no ha transcurrido el plazo para que queden extinguidos los derechos que sirvieron de base a la petición deducida en el procedimiento caducado, su titular podrá incoar en cualquier momento un nuevo procedimiento para hacer efectivo aquel derecho”*.

El argumento basado en la literalidad de la normativa aplicable se halla en el reenvío realizado por el actual art. 44.2 de la LRJPAC al art. 92, en su totalidad, del mismo texto legal, para determinar los efectos propios de la caducidad, puesto que el apartado tercero del art. 92 señala expresamente que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones de las que disponga la Administración, entre las que,

evidentemente cabe incluir aquella tendente a la persecución y reproche de las conductas que constituyan infracciones legalmente tipificadas.

Este argumento literal cobra mayor relevancia, aún si cabe, si consideramos que el envío a la totalidad del art. 92 en el momento de identificar los efectos de la declaración de caducidad de un procedimiento ha sido introducido por la reforma operada en la LRJPAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, puesto que el anterior art. 43.4 de la LRJPAC hacía referencia exclusivamente al archivo de las actuaciones.

En definitiva, los argumentos expuestos conducen a concluir que, si la infracción administrativa de que se trate aún no ha prescrito, la Administración, aún cuando se haya declarado la caducidad de un procedimiento sancionador tramitado con anterioridad por los mismos hechos, dispone plenamente de su poder sancionador, el cual podrá ser de nuevo utilizado, si bien con la carga de volver a realizar todos los actos que contribuyan a probar la comisión de la infracción en el marco de un nuevo procedimiento, y sin que el imputado pueda oponer hecho optativo alguno, pues prescripción no es igual a caducidad.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta institución se formuló resolución formal que se contraía en el presente caso a la obligación de utilizar las medidas previstas legalmente, en orden a proceder a una adecuada instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores iniciados por la Administración Regional.

Todo ello en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino, sobre todo, del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Con fecha 4 de julio de 2002, recibimos comunicación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora en la que se indicaba que se había decidido aceptar la resolución formulada.

En efecto, en el informe remitido se señalaba expresamente lo siguiente:

“Esta Delegación Territorial muestra su total acuerdo con la necesidad de proteger, ante todo, los derechos de los ciudadanos, e impedir, en la medida que esto sea posible, que los mencionados derechos sean conculcados por la actitud de unos pocos particulares que impiden el descanso de la mayoría.

Por ello pondremos todos los medios a nuestro alcance, para intentar aplicar la mayor diligencia en la tramitación de los expedientes sancionadores, con el fin de lograr que la reiteración de infracciones leves, suponga pasar a la calificación de graves, y con ello conseguir que los infractores se tomen en serio, respetar la seguridad de los ciudadanos y colaborar en el mantenimiento del orden público.

Acogemos, pues, su resolución de manera favorable y adoptaremos todas las medidas necesarias para que las indicaciones recibidas se lleven a cabo para el bien de todos y en aras de lograr un mejor y mayor respeto de los derechos constitucionales que se hayan vulnerado”.

A la vista de estos hechos, se procedió al cierre de la queja, si bien es cierto que, en el presente año los comparecientes han vuelto a acudir a la institución por los mismos hechos, habiéndose procedido a la apertura de un nuevo expediente.

1.1.1.3. Concentración de locales en determinadas zonas

Con frecuencia se denuncian en la institución las distorsiones que se generan en barrios con amplias zonas de ocio y diversión, en las que se han asentado las concentraciones juveniles nocturnas que provocan graves molestias a la población circundante. La elevada contaminación acústica existente en estas zonas urbanas tiene su origen en los efectos aditivos que provoca la saturación de establecimientos de ocio.

Tal es el caso del expediente **Q/2171/01**, en el que los reclamantes reprochaban la falta de diligencia del Ayuntamiento a la hora de defender los derechos e intereses legítimos de los vecinos residentes en el casco antiguo de Aranda de Duero frente a la acumulación de establecimientos de hostelería en esa zona.

Al no concretarse por los ciudadanos los establecimientos concretos que ocasionaban las molestias, les solicitamos ampliación de la queja presentada, a fin de poder solicitar información al ayuntamiento sobre las fuentes concretas de contaminación acústica.

Finalmente los interesados nos remiten un escrito en el que se denuncian 16 locales de ocio, ubicados todos ellos en la misma zona.

Admitida la queja a trámite esta institución solicitó al Ayuntamiento de Aranda de Duero copia de todas y cada una de las licencias de actividad otorgadas en su día, así como de los informes favorables de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos, las actas de comprobación de las 16 instalaciones, y finalmente las medidas correctoras ejecutadas en los locales el local en orden a evitar las molestias propias de este tipo de actividades.

De la documentación remitida por el ayuntamiento en respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución se desprendían los siguientes hechos:

La mayor parte de las licencias otorgadas por esa Administración eran para el funcionamiento de las actividades como bares, cafeterías o restaurantes.

Se constataba, así mismo, la desviación, y por tanto, incorrecta utilización derivada de la ambigüedad de normas de policía gubernativa y tributarias por parte de algunos establecimientos, tales como bares y

cafeterías clasificados como de Categoría Especial B) que, con sólo pagar más impuestos, se les permitía cambiar de régimen jurídico, asimilándoles, casi, a las Salas de Fiestas y a las Discotecas, contempladas en otro apartado del Nomenclátor del Reglamento General de Espectáculos, y a las que se les exigen y se les aplican unas medidas correctoras y de seguridad mucho más rigurosas.

En efecto, tan sólo en uno de los 16 expedientes se hacía alusión a la introducción de elementos electroacústicos en el local, y en ningún caso se establecían las medidas correctoras ejecutadas por los interesados a fin de proceder a la insonorización de los establecimientos.

A pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, las actividades funcionaban con equipos de reproducción de sonido en su interior, produciendo numerosas molestias a los vecinos colindantes, tal y como quedaba reflejado a través de las numerosas quejas presentadas en el ayuntamiento en este sentido.

Nos encontrábamos, por tanto, ante cambios sustanciales en los establecimientos denunciados, puesto que las licencias otorgadas en su día no se correspondían con las actividades que realmente se estaban desarrollando en los locales, por lo que resultaba necesaria la actuación municipal a los efectos de corregir estos excesos no autorizados.

Cabría resaltar que la autorización o licencia, en su acepción clásica, constituye un acto administrativo que remueve el límite existente para el ejercicio de un derecho preexistente o levanta la prohibición

preventivamente establecida por la norma que atribuye a la Administración una potestad de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad no producirá perturbación del bien jurídico protegido por dicha norma. Se trata, por tanto, de un acto de la Administración cuyo otorgamiento sólo procede después de comprobar que la actividad para la que se solicita cumple determinados requisitos y exigencias que la hace compatible con el bien que la norma que impone la autorización trata de preservar.

A dicha categoría pertenecen las licencias para la apertura de instalación o establecimiento y, en especial, la licencia que corresponde a la intervención administrativa en actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, con la peculiaridad de que, en lugar de autorización por operación, se trata de autorización por funcionamiento.

En consecuencia, la licencia contemplada en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, prolonga su vigencia mientras dure la actividad autorizada, haciendo surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público (la tranquilidad, salud y medio ambiente) de las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir.

Por ello, de una parte, la autorización o licencia de que se trata precisa para su otorgamiento la previa tramitación de un procedimiento encaminado a la calificación de la actividad y a la constatación de que cumple los requisitos establecidos, sin que pueda comenzar el ejercicio de

aquella sin la correspondiente comprobación de funcionamiento. De otra, la relación permanente creada con la Administración legitima a ésta para que pueda establecer medidas correctoras precisas para preservar, en todo momento, el específico interés público que debe tutelar a través de la potestad de policía que al efecto detenta.

No cabe, por tanto, un acto tácito de otorgamiento de licencia derivado de la simple pasividad o tolerancia municipal. Ni la Administración tiene la disponibilidad de la potestad que al efecto le otorga el ordenamiento jurídico ni puede renunciar al control sobre la actividad de que se trata. Por el contrario, el ejercicio de la potestad administrativa es funcional y encaminado a preservar la tranquilidad, salud y medio ambiente de los vecinos y no puede verse sustituido por el cobro de impuestos, tasas o por otro tipo de relaciones.

Para el cumplimiento efectivo de las normas aplicables a este tipo de instalaciones es necesario, en efecto, la realización de comprobaciones periódicas en los establecimientos a fin de constatar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento aprobados en las licencias otorgadas.

No debemos olvidar, por otro lado, que el propio Decreto 3/1995, de 12 de enero, estableció un período de un año desde su entrada en vigor para que los titulares de las actividades legalmente autorizadas implementen las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones.

Por cuanto antecede se efectuó la siguiente resolución formal al Ayuntamiento de Aranda de Duero:

“Que por esa Administración se adopten las medidas pertinentes a fin de comprobar que los establecimientos referenciados en el presente escrito se ajustan a las condiciones establecidas en la normativa vigente, debiendo inspeccionarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta que muchos establecimientos que cuentan con licencia para su ejercicio como bar o cafeterías (es decir, sin elementos electroacústicos) vienen funcionando como disco bares, se trata de constatar que el ejercicio de la actividad se ajusta a la licencia concedida en su día por parte de la Administración.*
- Comprobar que los niveles de transmisión sonora de los locales se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, en donde se regulan no sólo los niveles de ruido en ambiente interior, sino también en ambiente exterior, aspecto éste que raramente se contempla en las actas de medición efectuadas.*
- Las comprobaciones deben efectuarse en el lugar en que el nivel sea más alto, y, si fuera preciso, en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas.*

- *Comprobar que los locales se ajustan a las prescripciones establecidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas.*
- *Constatar que la distancia existente entre las puertas de acceso de los establecimientos con otras actividades similares se ajusta a lo establecido en la Ley 3/1994, de 24 de marzo, en aquellos locales que cuentan con licencia de actividad posterior a la fecha de entrada en vigor de la referida norma”.*

Transcurrido un plazo prudencial, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de que manifestase su postura frente a la resolución formulada, no tuvimos respuesta alguna al respecto.

No obstante lo anterior, si tuvimos conocimiento, a través de los propios comparecientes y de los medios de comunicación social que, de facto, el Ayuntamiento de Aranda de Duero, procedió a la revisión de las licencias de actividad de los establecimientos objeto de la queja.

1.1.1.4. Actividades clandestinas

Se ha denunciado también en la institución el funcionamiento de este tipo de actividades sin las correspondiente licencias. Así en el expediente **Q/2018/01** se hacía alusión a las graves molestias ocasionadas

por el alto nivel acústico transmitido por una cafetería ubicada en la localidad burgalesa de Cerezo del Río Tirón.

Como consecuencia de estos hechos, los comparecientes pusieron una denuncia ante el ayuntamiento de la localidad. En respuesta a este escrito, la corporación Local les informa que no consta en esa Administración que el establecimiento de referencia cuente con las preceptivas licencias de actividad y apertura.

No obstante lo anterior, el ayuntamiento no adopta medida alguna al respecto, lo que lleva a los presentadores de la queja a denunciar estos hechos ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, Administración que también se inhiere del problema planteado.

Admitida la queja a trámite, esta institución solicitó información al Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón y Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos.

En respuesta a las cuestiones planteadas el ayuntamiento nos comunicó expresamente que el establecimiento no contaba con las autorizaciones pertinentes, por lo que desde esa Corporación se había requerido, tanto al propietario como al anterior arrendatario para que solicitasen licencia de actividad y apertura del local en cuestión, advirtiéndoles de una serie de medidas que debían adoptar en lo referente al nivel de ruido, hasta que se solucionase el problema de la licencia.

Posteriormente, de forma verbal, se había requerido al propietario en reiteradas ocasiones, instándole para que solicitase la licencia, manifestando el interesado que ya había encargado el estudio y la documentación pertinente para el caso.

Finalmente nos comunican que tras un corto periodo de tiempo en que el establecimiento había permanecido cerrado, con motivo del cambio de arrendatario, se le había requerido nuevamente por escrito (recibido por el interesado con fecha 28-01-2002), para que solicitase la preceptiva licencia, manifestando que ya había encargado el estudio de sonoridad y aislamiento del local, presentando el presupuesto de dicho estudio, en prueba de que lo que decía era cierto.

Trascurrido un tiempo prudencial nos dirigimos nuevamente al ayuntamiento para que nos informase si el titular de la actividad había procedido a regularizar su situación, indicando, en caso contrario, las medidas adoptadas por esa Corporación.

Por otro lado, y ante la falta de respuesta por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Burgos, mediante escrito de fecha 7 de mayo de 2002, esta institución reiteró la solicitud de información efectuada en su día, solicitud que tuvimos que requerir nuevamente el 12 de junio de 2002.

Mediante escrito de fecha 7 de agosto de 2002, la Delegación Territorial de Burgos nos informa sobre las actuaciones llevadas a cabo

desde la Sección de Protección Ambiental en relación con el asunto planteado, y que se concretaban en las siguientes:

La primera denuncia fue contestada mediante escrito dirigido a la Alcaldesa del Municipio recordándole que se trata de un tema de competencia municipal.

A dicho escrito el Ayuntamiento contestó comunicando a la Administración Regional que no existía constancia de la existencia de las Licencias de Actividad y Apertura, y que se requería a los propietarios para que legalizaran la situación e iniciaran los trámites correspondientes.

Con esta documentación, en fecha 22 de octubre de 2001, el Jefe de la Sección de Protección Ambiental se dirigió al Técnico Jurídico adscrito a esa Sección, con el fin de estudiar la iniciación de expediente sancionador.

Ante la contestación del citado Técnico de Régimen Jurídico, esa Administración se dirige nuevamente al Ayuntamiento solicitando la actualización de la información, sin que, hasta esa fecha (7 de agosto de 2002), hubieran recibido contestación.

Finalmente nos comunican que, en el momento en que reciban respuesta por parte de la Corporación, proseguirían con la actuación para incoar el correspondiente expediente sancionador en el caso de que procediese.

A la vista de este informe, esta institución se dirigió nuevamente al ayuntamiento a fin de que nos comunicasen si, de conformidad con el

último escrito recibido, el titular de la actividad había procedido a regularizar su situación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En respuesta a esta última solicitud, el ayuntamiento nos comunica, mediante escrito de fecha 28 de octubre de 2002, lo siguiente:

“1.- El establecimiento sigue sin contar con la pertinente licencia de actividad y apertura en el día de la fecha, ya que el propietario, a pesar de que dice que ya ha iniciado los encargos oportunos, no ha presentado ningún documento ni solicitud en este ayuntamiento.

2.- El arrendatario del local ha cambiado, desconociendo si las molestias ocasionadas por ruido continúan en la actualidad.

3.- No obstante, y con el fin de que regularice la actividad, con fecha 16 de octubre de 2002, se le ha requerido nuevamente, tanto al propietario como al arrendatario, para que en el plazo de dos meses, presente la correspondiente solicitud, apercibiéndole de sanción en la forma que prescribe la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de la Junta de Castilla y León”.

De los hechos expuestos cabría resaltar la absoluta pasividad de las distintas administraciones implicadas, a pesar del reiterado incumplimiento, por parte del titular de la actividad, de la normativa establecida legalmente para este tipo de establecimientos, con los consiguientes perjuicios que esta situación ha venido suponiendo para los vecinos colindantes.

A juicio de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, ante una situación como la descrita la Administración Regional debería haber hecho uso de las facultades previstas en el art. 22 de la Ley 511993, de 21 de octubre, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“1. Advertidas deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, el Alcalde requerirá al titular de la misma para que corrija las citadas deficiencias en un plazo acorde con la naturaleza de las medidas a adoptar, que no podrá ser superior a seis meses, salvo en casos especiales debidamente justificados. Dicho requerimiento podrá llevar aparejada la suspensión cautelar de la actividad.

2. Si la Consejería de Medio Ambiente advirtiese deficiencias en el funcionamiento de una actividad clasificada, lo pondrá en conocimiento del Alcalde, para que proceda de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior. Sí en el plazo de un mes la Alcaldía no efectuase las actuaciones previstas en dicho apartado, éstas serán ordenadas directamente por la Consejería de Medio Ambiente, en los términos del número anterior”.

A mayor abundamiento, el 6 de noviembre de 2002, los presentadores de la queja aportaron a esta institución copia de un informe pericial de ruidos emitido por un Ingeniero Técnico Industrial, en el que claramente se refleja la veracidad de las molestias ocasionadas por el alto

nivel acústico que el ejercicio de la actividad objeto del presente expediente ocasionaba.

El dictamen establece expresamente que el ruido no solamente se produce por la música, sino que también proviene de las conversaciones de los clientes, siendo la causa primaria del problema, que el local no está debidamente adecuado constructivamente. Afirma el perito además que: “una vez concluida la comprobación, seguimos atentos a la evolución del control que pudiera llevar a cabo desde el propio local, ya que entendíamos que se pudiera disminuir el volumen de amplificación sonora, resultando ante nuestra sorpresa un mayor incremento de los niveles de ruido percibidos en la vivienda, con lo que se deduce que, en modo alguno se tuvo en cuenta nuestra inspección para moderar el volumen acústico”.

Las conclusiones del perito finalizan determinando que la transmisión sonora es molesta, que la actividad no se corresponde con una concesión administrativa adecuada, que la responsabilidad es tanto del titular de la empresa hostelera como del propio ayuntamiento, que debe velar por el cumplimiento de la normativa, determina que la vivienda de los comparecientes es inhabitable por las molestias percibidas y finalmente estableciendo que la construcción del local donde se está permitiendo el desarrollo de la actividad, incurre en una incorrecta edificabilidad al incumplir lo dispuesto en el RD Orden de 29 de septiembre de 1988.

Los comparecientes solicitaron otra medición que realizó un Arquitecto Técnico.

Su informe, al igual que el anterior, constata que se superan los límites de los niveles sonoros ampliamente, que no hay garantías suficientes para ejercer la actividad, y en definitiva que el local “no presenta opciones para tramitar la licencia de actividad”.

A la vista de todo lo anterior, esta institución estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que las actividades comprendidas en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y, en Castilla y León, desde el año 1993 en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto habilitante, en cuanto comporta un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquél, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Así, este tipo de licencias pueden obtenerse expresamente o por silencio, pero nunca se entenderán concedidas por el hecho de haber sido tolerado el desarrollo de la actividad. Como ha declarado desde antiguo el Tribunal Supremo, ni el transcurso del tiempo, por dilatado que éste sea, ni el pago de tributos ni la simple pasividad o la tolerancia municipal pueden implicar un acto tácito de otorgamiento de licencia (STS de 8 de julio de

2002, 12 de marzo de 1998, 27 de diciembre y 11 de mayo de 2001, 11 de octubre de 2000, 25 de mayo de 1998, entre otras).

En efecto resulta esencial en nuestro ordenamiento administrativo el principio general de sometimiento a licencia previa de la actividad que se discute (arts. 5 b) 8 y 22.1 RSCL y Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961), así como la obligada sumisión de cualquier Administración a la Ley (art. 103.1 CE).

En el mismo sentido la STS de 3 de junio de 2002, expresamente señala que “la simple actividad derivada de un determinado uso, durante un periodo de tiempo, más o menos prolongado, sin autorización para ello, por simple tolerancia de la Administración, cuando incluso tuviere conocimiento de ello, o hubiere debido tenerlo por las circunstancias concurrentes, en absoluto supone ni equivale a la concesión de la correspondiente licencia, aunque se hubieren venido devengando las tasas e impuestos locales atinentes a tal actividad, sin que la carencia de licencia para ello, pueda ser suplida por el transcurso del tiempo sino por la previa solicitud de la misma, con los requisitos formales exigidos al efecto, tal cual se contempla en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, (RCL 9956185; NDL 22516) o disposiciones especiales, con la presentación del proyecto técnico o particularidades de la actividad solicitada, que permitan a la Administración el control de esa actividad en cuanto ajustada o no a la legislación urbanística vigente”.

Por otro lado, la ausencia de las licencias oportunas habilita a las Autoridades competentes en la materia para adoptar "medidas de policía, de carácter general o particular en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27-8-1982, y entre tales medidas de alcance particular o singular se encuentra, sin duda, por un sentido lógico y por expresa disposición del art. 82.1 la del *“cierre de locales carentes de licencias o autorizaciones. Nos encontramos, en estos supuestos, no con una sanción, sino, con una medida de policía, cuya justificación en el expediente que nos ocupa resulta evidente”*.

En efecto, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de una actividad clasificada en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, constituye una infracción muy grave.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente: “La sanción de las infracciones leves y graves

corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León”.

Por su parte el art. 34 de la referida norma preceptúa que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente cabría recordar que, ante la inactividad municipal, la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, habilita a la Consejería de Medio Ambiente para que intervenga directamente.

En virtud de todo lo expuesto, se formularon las siguientes resoluciones::

Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave contra el titular del establecimiento denominado Cafetería X, de la localidad burgalesa de Cerezo del Río Tirón, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la actividad de referencia de las licencias de actividad y de apertura.

Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad de referencia, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, esa Consejería proceda a la suspensión inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en los arts. 22.2 y 24 de la Ley 511993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

Ayuntamiento de Cerezo del Río Tirón:

“Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad denominada Cafetería X de esa localidad, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, ese ayuntamiento proceda a la clausura inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en el art. 26 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

1.1.1.5. Fiestas populares

Otro motivo de queja frecuente son las molestias ocasionadas durante la celebración de las fiestas que tienen su epílogo en la celebración

de verbenas. La idea que preside la fiesta es que todo el mundo tiene que participar en ella, tenga o no tenga humor para hacerlo. Por principio, la fiesta tiene que ser ruidosa, y lo es desde que se inicia, con el lanzamiento de petardos, que se valoran más cuanto más ruidosos son. Las fiestas se celebran sin ningún control sobre el ruido y éste se justifica argumentando que se trata de una práctica tradicional. Una variante muy importante entre la fiesta tradicional y la actual es la incorporación de la megafonía. La gente tiene derecho a divertirse pero, también la obligación de respetar al que, por lo que fuere, no quiere participar.

Así en la queja **Q/704/02**, se exponían los graves perjuicios generados por las actuaciones musicales que se venían celebrando, con autorización del ayuntamiento, en una calle sita en la localidad zamorana de Benavente.

Tal y como se desprendía de la documentación aportada, las referidas molestias fueron puestas en conocimiento del ayuntamiento en reiteradas ocasiones, habiéndose llegado a constatar, a través de la Policía Local, la superación de los niveles de transmisión acústica establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

Pues bien, a pesar de lo anterior, y según manifestaciones de los comparecientes, no había sido efectuada actuación alguna al respecto, con

los consiguientes perjuicios que esta situación supuso para los vecinos afectados.

Tras solicitar el correspondiente informe, el Ayuntamiento nos comunica expresamente que en julio del año 2002, se presentó en esa Corporación, por parte de varios vecinos, un escrito de protesta por dichas actuaciones y proponían una serie de puntos a mejorar.

Se señala que uno de los propósitos de esa Alcaldía siempre ha sido y sigue siendo conseguir el bienestar de todos los ciudadanos, sin exclusiones. Por ello, y ante la protesta realizada por los vecinos, inmediatamente se dio traslado al Jefe de la Policía Local de la problemática existente, ordenándole el cumplimiento riguroso de la normativa que regula tanto la emisión de ruidos como el horario de cierre de establecimientos públicos así como las actuaciones musicales, entre otros.

Así, en cuanto la Alcaldía tuvo conocimiento de las referidas molestias, se adoptaron una serie de medidas para solventar la situación, tales como reforzar con un mayor número de agentes la zona indicada con el objetivo inmediato de conseguir la seguridad y tranquilidad de los vecinos de esta zona.

Se hace alusión, finalmente, a que excepcionalmente y en fechas puntuales se autorizará alguna actuación musical para ocasiones sucesivas, pero en estos casos se estudiarán a fondo las solicitudes que haya al

respecto, valorando todos los puntos de vista, siempre velando para que la convivencia de todos los ciudadanos sea lo más deseable posible.

A la vista de lo expuesto, se efectuaron las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta que si bien entre las funciones de las Corporaciones Locales se encuentra la de fomentar y facilitar la distracción en las épocas festivas a los ciudadanos, ello debe hacerse respetando también los derechos de los demás, no autorizando la emisión de niveles acústicos que impida el descanso del resto de los ciudadanos.

En efecto, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones incluye, dentro de su ámbito de aplicación, a todas las industrias, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actividad susceptible de generar niveles sonoros o de vibraciones, que puedan ser causa de molestia a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas.

Corresponde al ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas en el referido Decreto, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar limitaciones, realizar cuantas inspecciones sean precisas y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado.

Los arts. 6 y 7 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, prohíben la transmisión de niveles acústicos superiores a los señalados en los Anexos I y II, siendo estos niveles los siguientes:

Niveles máximos en decibelios en ambiente exterior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Zona de equipamiento sanitario	45	35
Zona viviendas, oficinas, servicios terciarios no comerciales o equipamientos no sanitarios	55	45
Zona con actividades comerciales	65	55
Zonas industriales y de almacenes	70	55

Niveles máximos en decibelios en ambiente interior

TIPO DE ZONA URBANA	DÍA	NOCHE
Equipamiento sanitario y bienestar social	30	25
Cultural y religioso	30	30
Educativo	40	30
Para el ocio	40	40
Servicios terciarios hospedaje	40	30
Oficinas	45	35
Comercio	55	40
Residencial, piezas habitables, excepto cocinas	35	30
Paseos, aseos y cocinas	40	35
Zonas de acceso común	50	40

Estos límites son de obligado y directo cumplimiento para todo establecimiento que se encuentre en funcionamiento, ejercicio o uso y comporte la producción de ruidos molestos; y serán exigibles para toda clase de actividades.

La evitación de la realización de actividades molestas, y concretamente de aquellas que suponen, por exposición a ruidos excesivos, una lesión de la tranquilidad de los vecinos, no puede considerarse una cuestión superficial o poco importante en el tratamiento jurídico-administrativo de las actividades hoy habitualmente denominadas genéricamente como clasificadas. Para poner de relieve la trascendencia del bien jurídico cuya protección está en juego, basta con recordar la importancia que la jurisprudencia constitucional y europea de derechos humanos atribuyen a las actividades de esta naturaleza.

La sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001 ha subrayado que los derechos a la intimidad personal y familiar han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad y que es imprescindible asegurar su protección también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. El Tribunal Constitucional sigue la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reflejada en las sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia.

Destaca aquella sentencia constitucional que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por

la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, en las que se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas.

Concluye la citada sentencia «que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida» (fundamento jurídico 6º).

De acuerdo con los principios en que se inspira esta jurisprudencia, la actividad jurídico-administrativa de protección de los ciudadanos frente a los ruidos ambientales adquiere una indudable relevancia en consideración a los bienes que el poder público está llamado a proteger.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta institución, se formuló resolución formal al Ayuntamiento de Benavente, que se contraía en el presente caso a la obligación de exigir el estricto cumplimiento de la normativa señalada anteriormente, en defensa no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Esta resolución fue expresamente aceptada por el ayuntamiento.

1.1.1.6. Inexistencia de un control permanente de las actividades

En muchas ocasiones los ciudadanos acuden a esta institución denunciando la falta de un seguimiento y control de estas actividades con posterioridad al otorgamiento de las correspondientes licencias.

En efecto se constata desde esta institución la necesidad de establecer un control periódico en este tipo de establecimientos, a fin de comprobar que el funcionamiento de los mismos se ajusta a las prescripciones establecidas en las licencias otorgadas, debiendo hacerse especial hincapié en las condiciones de insonorización de los locales.

Cabría resaltar al respecto el expediente **Q/1585/02**, en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por una discoteca ubicada en la localidad burgalesa de Aranda de Duero. Se alegaba, en este sentido, la inexistencia en el local de las medidas de insonorización necesarias en el ejercicio de este tipo de actividades.

Estos hechos se habían puesto en conocimiento de la Corporación Municipal en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual no se habían adoptado las medidas oportunas al efecto.

Admitida la queja a trámite se solicitó del Ayuntamiento la siguiente documentación:

“- Copia de la licencia de actividad otorgada por esa Corporación, así como del informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, efectuada en aplicación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

- Copia de la licencia de apertura.

- Medidas correctoras ejecutadas en el local de referencia, haciendo especial hincapié en aquellas relativas a la insonorización del local.

- Informe sobre los elementos autorizados en el establecimiento”.

En respuesta a la solicitud de información efectuada, el ayuntamiento remitió a la institución copia del expediente relativo a la actividad objeto de la queja. De la documentación remitida se desprendía que la actividad contaba con las preceptivas licencias para su ejercicio.

En efecto, mediante Decreto de la Alcaldía, de fecha 25 de junio de 1971, se había otorgado licencia de apertura para el ejercicio de la actividad de Sala de Fiestas en el local objeto del presente expediente, licencia que fue traspasada en 1975.

No constaba nueva documentación hasta el año 1987, en que se solicita nuevamente ante esa Corporación licencia municipal de apertura para la instalación de una Discoteca en el local de referencia.

El proyecto presentado es informado favorablemente por la Comisión Provincial de Saneamiento, en sesión celebrada el día 12 de junio de 1.987, condicionándose el mismo a que la intensidad sonora transmitida a las viviendas colindantes no supere los límites establecidos por las Ordenanzas Municipales y, en todo caso 30 dBA como máximo.

Con posterioridad, la Comisión de Gobierno en sesión celebrada el día 23 de julio de 1.987, concedió al interesado licencia municipal de obra para la insonorización del local.

Una vez ejecutadas las obras, los Servicios Técnicos Municipales, en fecha 16 de diciembre de 1.987, informan lo siguiente:

“Realizada la oportuna visita de inspección y efectuada la oportuna medición, se ha podido comprobar que la transmisión de ruidos no supera los 30 dB(A) autorizados, por lo que procede su utilización una vez subsanado el extremo apuntado de exceso de transmisión de ruidos.”

A la vista de lo expuesto, esa Alcaldía acordó mediante Decreto de fecha 11 de enero de 1988, conceder al interesado licencia de apertura y funcionamiento.

Finalmente cabría resaltar que en el año 1994 se otorgó a la empresa titular de la actividad licencia para realizar obras de reforma en el local.

No obstante lo anterior, en el informe remitido por el ayuntamiento no se hacía referencia alguna a las actuales condiciones de insonorización de la actividad, ni tampoco a posteriores revisiones efectuadas por parte del personal técnico de esa Administración, a pesar de las reclamaciones que, en este sentido, habían sido presentadas por parte de los vecinos colindantes.

A la vista de lo expuesto recordamos al ayuntamiento que las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, puesto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo, y de este modo se crea una permanente relación con la Administración, que dispone, en todo momento, de las facultades precisas para exigir que las actividades se ajusten a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el otorgamiento de la correspondiente licencia.

En efecto, la Administración no sólo puede, sino que debe acordar el establecimiento de nuevas medidas correctoras y la revisión de las ya impuestas cuando las ejecutadas inicialmente se releven insuficientes.

En este sentido, el art. 11 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, establece expresamente lo siguiente:

“La licencia de actividad podrá ser revisada en base a la legislación en materia de medio ambiente vigente en cada

momento, debiendo adaptarse a las innovaciones derivadas del progreso científico y técnico”.

En virtud de todo lo expuesto se efectuó la siguiente resolución:

“Teniendo en cuenta que, según documentación aportada por la Corporación, no había sido efectuada visita de inspección alguna en el establecimiento objeto del presente expediente desde el año 1994, a pesar de las molestias denunciadas por los vecinos colindantes, personal técnico de esa Administración debería constatar que el ejercicio de la actividad se ajustaba, en el momento actual, a los niveles de transmisión acústica establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, debiendo requerir, en su caso, a la empresa titular de la actividad, la ejecución de nuevas medidas correctoras”.

1.1.2. Molestias procedentes de otras actividades o instalaciones

Dentro de este apartado cabría destacar la queja **Q/462/01**, en la que se denunciaban los perjuicios ocasionados por una escuela de baile ubicada en el municipio de Salamanca, perjuicios que, según manifestaciones del compareciente, estaban generados como consecuencia de la insuficiente insonorización del local.

Admitida la queja a trámite se solicitó al ayuntamiento la siguiente documentación:

- Copia del estudio acústico presentado en su día por el titular del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

- Copia de la licencia de actividad otorgada por esa Administración.

- Copia del acta de comprobación de las instalaciones, en la que se certifique la efectividad de las medidas correctoras ejecutadas en el local, en orden a evitar las molestias propias de este tipo de actividades.

- Copia de la licencia de apertura.

En respuesta a la solicitud de información efectuada por esta institución el Ayuntamiento de Salamanca nos remite únicamente una copia de un informe elaborado por un técnico particular, en el que expresamente se recogía lo siguiente:

“Se ha realizado la medición de aislamiento acústico en la vivienda colindante con la actividad denunciada con el equipo siguiente:

- *Sonómetro de precisión marca BRUEL & KJAER, modelo 2235.*

- *Juego de filtros de octava modelo 2624.*

- *Calibrador de nivel sonoro modelo 4230.*

- Emisor de ruido: Generador de Ruido Rosa.

Obteniéndose los resultados siguientes:

	125Hz	250Hz	500Hz	1KHz	2KHz	4KHz	DB(A)
GENERADO L1	82	84	88	91	90	93	97,11
TRANSMITIDO L2	18	13	9	10	9	11	17,67
AMBIENTAL A	11	7	6	6	5	7	13,25
L2-A	7	6	3	4	4	4	
L2 CORREGIDO	17,1	11,8	6,2	7,9	6,9	8,9	
AISLAMIENTO – L1- L2 CORREGIDO	64,9	72,2	81,8	83,1	83,1	84,1	
ESPECTRO CONTINUO (RUIDO ROSA)	100	100	100	100	100	100	
VALOR PONDERADO	-16,1	-8,6	-3,2	0	1,2	1	
ESPECTRO PONDERADO	83,9	91,4	96,8	100	101,2	101	106,23
ROSA PONDERADO – (L1-L2)	19	19,2	15	16,9	18,1	16,9	24,43
AISLAMIENTO ACÚSTICO BRUTO GLOBAL							81,8

Insonorización.

El cumplimiento de la ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones obliga a la insonorización completa de las salas de baile de forma que se obtenga una absorción acústica para los ruidos aéreos y de impacto de 30 dB en el intervalo de frecuencias comprendidas entre 50 y 4.000 Hz.

En nuestro caso la emisión de ruido se produce por los aparatos musicales y fundamentalmente por el efecto del impacto de los bailarines sobre el solado. La Norma exige que el nivel sonoro transmitido a viviendas o locales colindantes no exceda del valor de 30 dBA.

A tal efecto se propone la instalación de los siguientes elementos de insonorización:

En Suelo:

- Una vez retirado el solado de terrazo y mortero de agarre, es decir sobre la capa de compresión del forjado se colocarán los siguientes elementos:

- Rastreles a base de tacos de caucho de 20 mm de alta densidad (150Kg/m^3).

- Entre calles se dispondrá una manta de lana de roca de 40 mm.

- Panel aglomerado de 19 mm.

- Placa solera de 13 mm.

- Fieltro PKB de 2,5 mm.

- Lámina asfáltica de 3 Kg/m^2 .

- Losa de hormigón de 100 mm.

Todos estos elementos se colocarán de forma separada a los cerramientos perimetrales existentes.

En Cerramientos Perimetrales:

Delimitando el perímetro de las salas respecto a otros locales excepto pared separadora de Salas 1 y 2 se colocarán los siguientes elementos:

- Entramado de perfilería galvanizada.*
- Lana de roca de 40 mm entre perfiles.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mma.*
- Entramado de perfilería galvanizada.*
- Lana de roca de 40 mm entre perfiles.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de cartón yeso de 13 mm.*
- En Cerramiento de separación entre Sala 1 y 2.*

Se dispondrán de forma simétrica de interior a exterior los siguientes elementos:

- Doble placa fonoaislante de 13 mm.*
- Lámina acústica LA-5.*
- Placa fonoaislante de 13 mm.*

- *Perfileria de acero galvanizado.*
- *Lana de Roca de 40 mm.*
- *Placa fonoaislante de 15 mma.*

En Techo:

Se dispondrán de forma suspendida y sin contacto con cerramientos perimetrales los siguientes elementos por duplicado dejando una distancia de 100 mm entre capas:

- *Perfileria galvanizada colgada de forjado con varilla y taco de caucho.*
- *Lana de Roca de 400 mm.*
- *Placa fonoaislante de 13 mm.*
- *Lámina acústica LA-5.*
- *Placa fonoaislante de 13 mm.*

Como elemento de acabado y por debajo de la instalación de renovación de aire, a una altura de 2,70 m se colocará un techo fonoaislante tipo Rocfon con perfilera semivista”.

No constaba, sin embargo, entre la documentación remitida a esta institución el informe al que hace referencia el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“El ayuntamiento, una vez solicitada licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas

se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas.”

En este sentido, y a fin de poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, solicitamos al ayuntamiento copia del informe que, a tal efecto, hubiera sido efectuado por parte de los Servicios Técnicos Municipales.

En respuesta a esta última solicitud de información la Administración Local nos comunica expresamente lo siguiente:

“En el expediente instado con fecha 7 de julio de 1999, solicitando licencia de apertura para el establecimiento destinado a academia de baile en la C/ X de esta ciudad, no se procedió a levantar Acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustaban al proyecto aprobado y/o a las medidas correctoras impuestas, solicitándose únicamente la presentación de certificado técnico acreditativo del nivel acústico alcanzado en el establecimiento, extremo que se verificó con la presentación del certificado emitido por el Arquitecto D. X, visado con fecha 3 de noviembre de 1999, por el Colegio Oficial de Arquitectos de León, Delegación de Salamanca, que fue informado favorablemente por el Sr. Jefe de la Sección de Calidad Ambiental con fecha 17 de febrero de 2000, proponiendo acceder a la concesión de la licencia solicitada”.

En base a los antecedentes expuestos, y tras el estudio de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular las consideraciones que siguen.

Primera.- Como punto de partida debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que expresamente se establece lo siguiente:

“El ayuntamiento, una vez solicitada la licencia de apertura, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas”.

En el mismo sentido, el art. 34 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (en lo sucesivo RAMINP), dispone que *“obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente no sólo por la actividad de que se trate, sino también por la naturaleza del daño que pudiera causarse. En el caso de que no dispusiere el ayuntamiento de tal funcionario podrá solicitarlo del correspondiente Organismo provincial”*.

Es indudable que la Administración está obligada, no sólo facultada, a realizar la operación técnica de la comprobación, a los efectos

de lícito funcionamiento, respecto a si se han adoptado o no las medidas correctoras propuestas, así como las exigidas en las licencias. De este modo, la licencia otorgada válidamente no es eficaz hasta que se realicen las comprobaciones previstas en el art. 17 de la Ley 5/1993, no quedando con ello agotada la posibilidad de otras comprobaciones ulteriores, reguladas en el Capítulo V de la Ley, que pueden conducir a la retirada temporal de la licencia, o a la definitiva.

El acta de comprobación constituye, de este modo, un elemento esencial del procedimiento, que no puede suplirse, en ningún caso, por informes de particulares, y menos aún por un informe favorable del técnico que ha elaborado el proyecto, tal y como ha ocurrido en el expediente objeto de la presente queja.

“Y es que la finalidad del acta de comprobación es la de constatar, por parte del personal técnico de la Administración, no sólo que se han ejecutado las medidas correctoras propuestas por los interesados así como las impuestas en la licencia, sino también la suficiencia y eficacia de las mismas”.

A este respecto, no puede articularse con éxito que el autor del proyecto sea el mismo técnico que gire visita de inspección en la actividad, de conformidad con lo establecido en el art. 17 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre. En efecto, el hecho de que una parte interesada en el expediente se erija como juez y parte del mismo constituye, cuando menos, una práctica viciosa del procedimiento, contraria al principio de objetividad recogido

expresamente en el art. 103 de nuestra Constitución, así como en el 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A mayor abundamiento, el informe favorable elaborado por el Jefe de la Sección de Calidad Ambiental, de fecha 17 de febrero de 2000, lo único que constata es la inexistencia de deficiencias en la documentación presentada por la interesada, pero no la suficiencia de las medidas correctoras ejecutadas finalmente en el local, siendo este último aspecto de vital importancia en este tipo de expedientes, tal y como ya hemos señalado.

Segunda.- Según ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (entre otras en sus sentencias de 8 de octubre de 1988 y 30 de marzo de 1989), el art. 34 del Reglamento prohíbe que se comience a ejercer la actividad antes de que se gire la visita de comprobación por el funcionario técnico competente (lo que no ocurrió en el presente caso), es decir ante una solicitud de licencia para actividad sujeta a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, se expedirán dos documentos, uno, la licencia de actividad, y otro, la licencia de apertura y funcionamiento, siendo ésta la que se prohíbe conceder sin la previa comprobación de que se cumplen todos los condicionantes para el ejercicio de la actividad a juicio, insistimos, de técnico competente, visita que actúa como condición resolutoria de la licencia de actividad, por lo que no queda otra alternativa en Derecho que la declaración de la nulidad radical de la licencia de apertura concedida por

ese ayuntamiento, por haber prescindido de un trámite previo tan esencial, que hace concebir que no se ha seguido procedimiento alguno (art. 62.1.e) de la Ley 30/1992), y en consecuencia, debe de revocarse la licencia, al ser nulo radicalmente el procedimiento administrativo seguido para su otorgamiento, debiendo de retrotraerse el mismo al momento de efectuarse la visita de comprobación por los técnicos de la Administración Local.

Por cuanto antecede, se efectuó la siguiente resolución:

“Que, de conformidad con lo preceptuado en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esa Administración inicie expediente de revisión de oficio de la licencia de apertura concedida a fin de retrotraer el expediente al momento de efectuarse la visita de comprobación establecida legalmente”.

Transcurrido un plazo de varios meses, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no hemos recibido respuesta a nuestra resolución.

Resaltamos así mismo el expediente **Q/302/02**, en el que se denunciaban las molestias ocasionadas por una churrería ubicada también en el municipio de Salamanca, molestias que venían generadas como consecuencia de los siguientes hechos:

a- Deficiencias en el sistema de extracción de humos.

b- Inexistencia de insonorización alguna en el local de referencia.

c- Horario de apertura al público (06:30 a.m.).

d- Ruidos producidos por la amasadora de harina, así como por la persiana metálica de la puerta.

e- Fuertes golpes realizados por el dueño sobre el cajón de la cafetera.

f- Voces y escándalos que se originan a las 07:00 de la mañana, sobre todo los fines de semana y días festivos.

Estos hechos se habían puesto en conocimiento de la Administración local en reiteradas ocasiones, a pesar de lo cual, no se habían efectuado las actuaciones oportunas.

Tras solicitar el correspondiente informe del Ayuntamiento de Salamanca, éste nos comunica expresamente que en los archivos de la Sección de Policía y Actividades Clasificadas de esa Corporación no consta concesión de licencia alguna para el establecimiento referenciado, por lo que se habían dado las instrucciones oportunas a la Policía Local a fin de identificar al titular del mismo y poder así requerirle con objeto de que regularizase su situación a la mayor brevedad posible.

A juicio de esta institución, y salvo otras mejor fundamentadas en Derecho, la anterior medida en modo alguno subsanaba las graves molestias que el ejercicio de la actividad de referencia estaba suponiendo para los vecinos colindantes.

A la vista de lo expuesto, y ante la constatación del ejercicio de la actividad objeto de la presente queja sin las correspondientes licencias, esta institución estimó oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, están condicionadas en su ejercicio a la obtención previa de las correspondientes licencias, que garantizan la existencia de un control previo por parte de la Administración, en el que se examina y comprueba la legalidad de los proyectos presentados a fin de evitar las incomodidades propias de estas actividades.

Por otro lado, la ausencia de las licencias oportunas habilita a las Autoridades competentes en la materia para adoptar medidas de policía, de carácter general o particular en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, y entre tales medidas de alcance particular o singular se encuentra, sin duda, por un sentido lógico y por expresa disposición del art. 82.1 la del cierre de locales carentes de licencias o autorizaciones. Nos encontramos, en estos supuestos, no con una sanción, sino, con una medida de policía, cuya justificación en el expediente que nos ocupa resulta evidente.

En efecto, la carencia de licencia de apertura habilita a la Administración a clausurar la actividad sin más, una vez acreditada la inexistencia del acto de autorización (y en consecuencia el referido control

de la Administración) previa audiencia al interesado, y sin que dicha falta pueda suplirse por el transcurso del tiempo.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, constituye una infracción muy grave.

Así mismo, que el art. 32.1 de la referida norma establece expresamente lo siguiente:

“La sanción de las infracciones leves y graves corresponderá al Alcalde, salvo que, por la cuantía de las multas, sea competente el Consejero de Medio Ambiente o la Junta de Castilla y León. La sanción de las infracciones muy graves corresponderá, en todo caso, a la Junta de Castilla y León”.

Por su parte el art. 34 de la referida norma preceptúa que la incoación del expediente y el nombramiento del Instructor y Secretario se realizará mediante providencia del órgano sancionador actuante, que en las infracciones muy graves es la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente cabría recordar que, ante la inactividad municipal, la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, habilita a la Consejería de Medio Ambiente para que intervenga directamente.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

“Que por parte de esa Administración se den las órdenes oportunas a fin de que se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave contra el titular de la actividad comercial de churrería objeto de la presente queja, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la actividad de referencia de las licencias de actividad y de apertura.

Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad de referencia esa Consejería proceda a la suspensión inmediata del establecimiento, en aplicación de lo establecido en los arts. 22.2 y 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

Ayuntamiento de Salamanca:

“Que dadas las graves molestias ocasionadas por la actividad comercial de churrería objeto de la presente queja, actividad que, por otro lado, carece de las licencias precisas para su ejercicio, ese ayuntamiento proceda a la clausura inmediata del establecimiento,

en aplicación de lo establecido en el art. 26 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, así como del art. 82.2 del RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las distintas Administraciones implicadas.

En la **Q/1990/02** se hacía alusión al expediente que se estaba tramitando en el Ayuntamiento de Benavente en relación con la instalación de un velatorio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal copia del expediente tramitado. Analizado el mismo, se pudo comprobar que las actuaciones desarrolladas hasta el día de la presentación de la queja debían ser consideradas como de trámite.

Por otra parte, la sociedad mercantil promotora de la instalación de dicho velatorio, presentó un escrito en esta institución a través del que se comprobó que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Benavente había acordado suspender la tramitación del expediente en cuestión hasta que se resolviera la queja presentada ante esta Procuraduría.

Así las cosas, antes de entrar en el fondo del asunto, estimé oportuno hacer las siguientes consideraciones:

1. Tal y como recoge expresamente la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, en su art. 12, la presentación de una queja no suspende la ejecución de los actos administrativos, ni las resoluciones relativas al contenido de la misma y que, igualmente, no interrumpe los plazos que la legislación establece para interponer los recursos y ejercer las acciones procedentes en vía administrativa. Por lo tanto, en ningún caso, el Ayuntamiento de Benavente podría suspender la tramitación de un expediente con el argumento de que se estaba a la espera de la resolución de una queja presentada ante esta institución.

2. Como regla general esta Procuraduría no supervisa actuaciones de trámite al no existir un acto de naturaleza resolutoria que incida sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Ahora bien, esta institución es consciente de que, en algunos casos, la supervisión de actuaciones de trámite puede ayudar a detectar irregularidades en un momento procedimental en el cual su erradicación es, relativamente, más sencilla que en los supuestos en los que aquéllas únicamente pueden solventarse a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos. En estos supuestos, con el ánimo de lograr la mayor protección posible de los derechos de los ciudadanos en su relaciones con las administraciones públicas y de colaborar con éstas en garantizar la legalidad de sus decisiones, y siguiendo un criterio de oportunidad, he estimado oportuno supervisar las mencionadas actuaciones

aún sabiendo que todavía no se ha producido un acto de naturaleza resolutoria.

Pues bien, a la vista de lo informado por el ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, consideré que nos encontrábamos ante uno de los supuestos descritos, por lo que siguiendo un criterio de oportunidad, estimé oportuno supervisar la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Benavente en relación con la instalación del mencionado velatorio a pesar de que las actuaciones desarrolladas hasta el día de la presentación de la queja tenían el carácter de trámite.

Sentado lo anterior, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Benavente abordando para ello, en primer lugar, lo que dispone la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas (en adelante LAC) respecto al procedimiento y emisión de informes en relación con la concesión de la licencia de actividad.

A este respecto, a partir de lo dispuesto en el punto 1º del art. 5º de la mencionada Ley (texto redactado según modificación efectuada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León) se concluyó que la misma impone la obligación a los ayuntamientos de efectuar un control de “legalidad” previo a la tramitación del procedimiento establecido en la citada norma respecto a la concesión de una licencia de actividad. Dicho control de “legalidad” debe basarse, entre

otros, en el planeamiento urbanístico de tal manera que si el uso pretendido no está autorizado en el instrumento de planeamiento correspondiente debe procederse, sin más trámite, a la denegación de la licencia de actividad solicitada.

La segunda de las cuestiones que se trató estaba directamente relacionada con lo expuesto anteriormente. Así, respecto al caso que nos ocupaba, el Tribunal Supremo en jurisprudencia totalmente consolidada ha sentado que, en el caso de que en los instrumentos de planeamiento de un municipio no figure expresamente la instalación de un depósito sanitario (utiliza este término porque es el utilizado por el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, englobando a toda empresa funeraria), dicha actividad sólo podrá ser desarrollada en parcelas de uso industrial, declarándola, expresamente, incompatible con el uso residencial

Tres son las sentencias que trajimos a colación por su claridad: SSTS de 28.10.1988, 13.12.1990 y 12.12.2000.

Pese a lo expuesto, esta Procuraduría no podía olvidar, tal y como había puesto de manifiesto la empresa mercantil promotora de la instalación del velatorio objeto de queja, que algún Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Badajoz en Sentencia de 13 de octubre de 2002) ha matizado esta doctrina del Tribunal Supremo cuando lo que se pretende es únicamente la instalación de una “sala de velatorios”. En este supuesto la “sala de

velatorios” fue calificada como actividad terciaria y, dentro de ella, como sala de reuniones.

No obstante, tampoco podíamos olvidar que esta interpretación “matizada” no ha sido compartida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Burgos, en su sentencia de 20.09.2002, ha confirmado el fallo dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia que declaraba la nulidad de un acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Aguilafuente de 3 de mayo de 2001 por el que se concedió a Funeraria de la Peña S.L. licencia de actividad para la instalación de un velatorio en la Calle Huertas de la citada localidad.

Se indicaba a continuación que la importancia de este pronunciamiento radicaba en que, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sobre esta materia, en principio, no cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta Ley, obligatoriamente, tenemos que acudir a los pronunciamientos de los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia.

Llegados a este punto, procedimos a conectar lo expuesto con el tema que nos ocupaba. De la documentación obrante en esta Procuraduría se desprendía lo siguiente:

- Una sociedad mercantil había promovido la instalación de un “velatorio” en un local de la planta baja de un inmueble.

- La normativa urbanística sobre usos a la que está sujeto el citado inmueble aparecía reflejada en el Capítulo 19 y en el Título II de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Benavente.

- Aunque el sub-apartado 4.1.12 del apartado 4.1 (Usos permitidos) del punto 4º (Condiciones de uso) del art. 19.4. (Ordenanza 2. Residencial en Manzana Cerrada) del Capítulo 19 permitía el “uso industrial”, el sub-apartado 3. del apartado 2º del art. 12.13 (Industria) del Capítulo 12 (Regulación de usos según funciones) del Título II (Regulación de usos) definía como actividades molestas incompatibles con la vivienda: “aquellas que presentan cierto grado de incomodidad que no permite su localización en edificios de vivienda, ...”

- La actividad de una “sala de velatorios”, presenta cierto grado de incomodidad incompatible con las viviendas, según jurisprudencia consolidada. (a modo de ejemplo STS de 12.12.2000).

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que en el expediente que se está tramitando en ese Ayuntamiento en relación con la instalación de un “velatorio se tenga en cuenta que es un uso urbanístico no permitido, a tenor de lo dispuesto en el sub-apartado 3. del apartado 2º del art. 12.13 (Industria) del

Capítulo 12 (Regulación de usos según funciones) del Título II (Regulación de usos) de las Normas Subsidiarias de Benavente”.

1.1.3. Explotaciones ganaderas

En diversos expedientes de queja tuvimos ocasión de tratar las molestias ocasionadas por actividades agropecuarias del tipo granjas de cría y/o cebaderos de animales.

Los hechos que se exponen en cada expediente de queja constituyen un grave problema urbano que afecta a la calidad de vida cotidiana y a la salud de las personas, ya que pueden causar perjuicios personales, en muchos casos con importantes consecuencias fisiológicas y psíquicas, sobre todo ante la persistencia de un grave foco de infección. En consecuencia, los derechos constitucionales a la salud (art. 43) y a un medio ambiente adecuado (art. 45) resultan afectados por esta problemática.

Asimismo, de conformidad con la Ley General de Sanidad de 25 de Abril de 1986, (art. 42.3.c.), corresponde a los ayuntamientos, entre otras, las funciones de control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, a cuyos efectos deberían recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos (art. 42.4).

Dos son los problemas que se plantean fundamentalmente en este tipo de expedientes:

Por un lado, un alto porcentaje de las explotaciones ganaderas existentes en nuestra Comunidad vienen funcionando desde hace años sin las correspondientes licencias. Estas actividades están ubicadas en los núcleos urbanos, y han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos, por lo que resultan ilegalizables en el momento actual. En estos supuestos, los Alcaldes muestran su preocupación ante las graves repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría la estricta aplicación de la normativa establecida en estos casos.

Por otro, se denuncia el incumplimiento de los condicionantes impuestos en las declaraciones de impacto ambiental a las que necesariamente han de someterse las explotaciones de mayor envergadura, con los consiguientes riesgos y perjuicios que estos hechos generan para las poblaciones colindantes con las mismas.

1.1.3.1. Actividades que carecen de las correspondientes licencias

Cabría resaltar, en este sentido, la queja **Q/1984/01** en la que se denunciaba la existencia de una explotación de ganado ovino en pleno casco urbano de la localidad vallisoletana de La Cistérniga, explotación que se encontraba ubicada junto a un Centro Residencial, y que, según manifestaciones de los comparecientes, carecía de las licencias oportunas, perturbando con sus malos olores y suciedad a vecinos de la urbanización.

En respuesta a las cuestiones planteadas por esta institución, el ayuntamiento nos comunica expresamente que la explotación de referencia

se encontraba en funcionamiento desde hacía más de 25 años, si bien carecía de la preceptiva licencia municipal de actividad, por lo que esa Administración había requerido a su titular para que, en el plazo máximo de un año, procediera a su traslado.

Nos informaban, por otro lado, que el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) aplicable en la actualidad a este municipio determinaba que *“no se permitirán nuevas instalaciones o establos de ganado ovino... dentro del casco urbano. Las existentes con anterioridad ...deberán prever su traslado, o desaparición, dado que se trata de un uso no conforme con la reglamentación de usos de este Plan General”*; asimismo, se dice que la palabra “prever” no condiciona ni sujeta un nuevo plazo por lo que las existentes pueden continuar, aunque en la adaptación del PGOU a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Castilla y León se les va a dar un plazo de un año para su traslado fuera del casco urbano.

Sin embargo, desde esta institución, no se estaba de acuerdo con la interpretación de la norma aplicable efectuada por el ayuntamiento, ya que ésta puede ser aplicable a las explotaciones ganaderas que se encuentren en el casco urbano de la localidad y tengan licencia en vigor, pero no cabía aplicarla a aquellas que no tuvieran las licencias preceptivas, y que por lo tanto son clandestinas según afirma reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Así, ya en 1961, con el RAMINP se dio un plazo amplio para que los titulares de las actividades clasificadas y, entre éstas y los de las

explotaciones porcinas, regularizaran las mismas aplicándose entonces la Disposición Transitoria 2ª, apartado 3, que determinaba que *“Las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el nuevo plazo fijado, serán consideradas clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición”*; esta explotación ovina pudo legalizarse en su momento, pero, al no haberse efectuado esta legalización, se considera clandestina y, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable, ilegalizable en su ubicación actual.

Además, como circunstancia agravante, cabía citar que el titular de la explotación había hecho caso omiso a los requerimientos que se habían efectuado desde el Ayuntamiento, según constaba en el informe remitido a esta institución.

Lo que sí podía hacer el titular de la explotación era trasladar esta actividad a suelo apto para tal fin, acogiéndose a una serie de líneas de ayudas para la regularización de la explotación ovina, entre las que cabe citar las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias.

Estas ayudas se establecen por la Orden de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio; y con ellas pretende mejorar y modernizar la estructura de las explotaciones agrarias, entre las que hay que incluir las explotaciones porcinas.

Dentro de éstas, se establecen distintas líneas de ayuda, entre las que hay que mencionar fundamentalmente la línea B, destinada a financiar las inversiones de los planes de mejora en las explotaciones agrarias; el art. 8 de esta Orden incluye entre los planes de mejora “las inversiones por traslado de edificios e instalaciones ganaderas fuera de los núcleos urbanos del municipio por razones higiénico-sanitarias de interés público, de acuerdo con la normativa vigente para este tipo de instalaciones. La justificación de las circunstancias reseñadas se acreditará, por el titular de la explotación, mediante informe favorable del órgano municipal competente indicando que se trata de traslado por razones higiénico-sanitarias de interés público”.

Las ayudas se financian por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, complementando esa cantidad la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y la cuantía puede ser de hasta un 50% en las zonas desfavorecidas establecidas en el Reglamento CEE y de un 40% en el resto.

Así, se establece como condición en el art. 2.5 del Anexo I de esta Orden:

“Las inversiones deberán posibilitar que, después de efectuada la correspondiente transformación, éstos cumplan las siguientes condiciones:

Están suficientemente alejadas de establecimientos insalubres, así como de otras posibles fuentes de comunicación.

- Dispongan de agua corriente en cantidad suficiente.
- Cuenten con dispositivo adecuado para la evacuación y empleo de estiércol.
- Tengan revestimiento de techos, paredes y suelo de material idóneo para realizar eficazmente la limpieza y desinfección.
- Dispongan de capacidad, iluminación y ventilación adecuada a las exigencias del número de animales que hayan de albergar”.

En lo que se refiere al procedimiento sancionador aplicable al caso, se debía acudir a lo prescrito en el Capítulo VI de la Ley 5/1993. En su art. 28, se considera como infracción muy grave el ejercicio de una actividad clasificada en funcionamiento sin licencia de actividad o apertura, tal y como sucedía en el presente caso. La competencia sancionadora corresponde a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el art. 32.1 de esta Ley pudiendo corresponderle una multa de hasta 300.506,5 € y suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño.

En efecto, la explotación ovina seguía en funcionamiento a pesar de que en el año 2001, se debía haber incoado procedimiento sancionador por estos hechos, puesto que en el informe de 5 de abril de 2001, del Ayuntamiento de La Cistérniga se hacía referencia a que *“no consta registrada la actividad de explotación ganadera de ovino”*; además por oficio de 24 de octubre de 2001, se comunica al Servicio Territorial que se

ha requerido al “*posible titular de la explotación para que regularice su situación*”. Por lo tanto, en ese momento ya debía haberse incoado expediente sancionador contra el titular de la explotación de ganado ovino por infracción al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 citada habiéndose producido un incumplimiento por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid. Debemos igualmente recordar que el órgano competente para incoar expediente sancionador en materia de actividades clasificadas es, en este caso, el Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, de acuerdo con el art. 4.3 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Por último, desde esta Procuraduría se recordó que son los municipios quienes ejercen la competencia en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas., y que, por lo tanto, son los competentes en la elección del modelo urbanístico (con un uso predominantemente residencial o ganadero) que desean en su localidad, debiendo ser coherentes con esa toma de decisión; asimismo, por parte de los poderes públicos en sus actuaciones debe respetarse y amparar el derecho a la salud (art. 43) y a la protección del medio ambiente (art. 45) para un mayor bienestar y comodidad en la convivencia de la localidad.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de La Cistérniga:

“Que, por parte de esa Administración se cumpla la legalidad vigente y lo dispuesto especialmente en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas y la normativa urbanística aplicable en el municipio de La Cistérniga, en relación con la explotación de ganado ovino objeto de la presente queja, al carecer de las licencias municipales precisas y, por tanto, se proceda a su clausura en la ubicación actual que tiene.

Que, ante la clausura de la explotación ovina, se colabore por parte de este ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que el titular de esta explotación pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así éste lo solicite”

Consejería de Medio Ambiente:

“Que, se proceda a la incoación del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas

de Castilla y León, al carecer la explotación de las licencias municipales de actividad y de apertura”.

Esta resoluciones fueron aceptadas en parte, y así, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, el 4 de noviembre de 2002, inició expediente sancionador contra el titular de la actividad por presunta infracción a la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Por su interés cabe resaltar, así mismo, la queja **Q/67/02**, en la que se denunciaba el estado de insalubridad existente en el casco urbano de la localidad de Turra de Alba perteneciente al Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba en la provincia de Salamanca como consecuencia de la existencia de varias granjas porcinas presuntamente sin licencia municipal. Según las manifestaciones contenidas en la queja, existían dos cloacas que desaguaban purines y aguas residuales procedentes del ganado porcino a dos calles diferentes.

De la documentación remitida por el Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba y del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca se desprendían los siguientes hechos:

“Existían varias explotaciones porcinas dedicadas a la producción y almacenamiento de lechones y ninguna de ellas contaba con las preceptivas licencias municipales de actividad y de apertura. Además, dos de estas explotaciones estaban vertiendo sus residuos

a la red general de abastecimiento del pueblo, y la otra a una balsa que cuando rebosaba iba a parar a un arroyo público”.

Asimismo, en el informe del Jefe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, expresamente se reconoce que por el número de animales que tienen las explotaciones deberían de pasar el trámite de actividades clasificadas, no obstante lo cual se advierte que dada su ubicación dentro del casco urbano de Turra de Alba son ilegales e ilegalizables.

Por todo ello, quedaba claro que se estaba incurriendo en una infracción tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 como muy grave.

De acuerdo con el art. 20 de esta Ley, la inspección de dichas explotaciones ganaderas debería haberla llevado a cabo el Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas, en este caso, el Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba, actividad inspectora que se llevó a cabo, puesto que en efecto se comprobaron las instalaciones, pero se incumplió lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993 que dice literalmente: “Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o de apertura, efectuará las siguientes actuaciones:

”a). Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b). Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura.”

Por tanto, del tenor literal del precepto, se desprende que el ayuntamiento debería haber clausurado estas instalaciones auxiliado por los técnicos de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca que la calificaban como ilegal e ilegalizable, máxime cuando ha mediado denuncia de vecinos de la localidad de Turra de Alba que sufren las molestias del ejercicio sin licencia de estas explotaciones ganaderas.

Ante el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de esta obligación legal, se había incoado, por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sendos expedientes sancionadores por los hechos denunciados.

A la vista de lo expuesto se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba:

“Que se proceda a la clausura de las explotaciones ganaderas ubicadas en el interior de la localidad de Turra de Alba de acuerdo con el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de actividades clasificadas”.

Consejería de Medio Ambiente:

“1.- Que finalicen los expedientes sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca

por el ejercicio de una actividad clasificada sin licencia en la localidad de Turra de Alba y recaiga como sanción lo ya establecido en la propuesta de resolución del expediente por infracción muy grave al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas.

2.- Que al tratarse de actividades ilegalizables, de acuerdo con el informe de 22 de marzo de 2002, del Jefe de la Sección de Protección Ambiental del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, se proceda, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, a la clausura subsidiaria de las explotaciones si la misma no fuera llevada a efecto por parte de la Administración Local”.

Con fecha 12 de septiembre de 2002, recibimos comunicación de la Consejería de Medio Ambiente, en la que se indica la aceptación de la resolución formulada, aceptación que se efectuaba en los siguientes términos:

“Primero.- Expedientes sancionadores números 30 y 31-PA-AC-SA-/01.

Mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, de fecha 20 de mayo de 2002, se resolvió el procedimiento sancionador núm. 30-PA-AC-SA-/01 imponiéndose una sanción de 601 euros y la suspensión de la actividad en tanto no se obtengan las preceptivas licencias de

actividad y apertura. Contra esta resolución, el interesado ha interpuesto recurso de alzada.

Mediante resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca, de fecha 20 de mayo de 2002, se resolvió el procedimiento sancionador núm. 31-PA-AC-SA-/01 imponiéndose una sanción de 601 euros y la suspensión de la actividad en tanto no se obtengan las preceptivas licencias de actividad y apertura. Contra esta resolución, la interesada ha interpuesto recurso de alzada.

Segundo.- Clausura de las explotaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 26 de la Ley 5/1993 de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, corresponde a la Sra. Alcaldesa de Pedrosillo de Alba proceder a la regularización o clausura de las actividades clasificadas que funcionen sin licencia de actividad o apertura en su término municipal.

La Consejería de Medio Ambiente, no puede proceder a su clausura ya que las resoluciones de los expedientes sancionadores núm. 30 y 31-PA-AC-SA-/01 han sido recurridas y no son ejecutivas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 138.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo expuesto, valorando las indicaciones sugeridas, esta Consejería acepta el contenido de la resolución formal recaída en el procedimiento excepto lo relativo a la clausura de las actividades en ejecución de los expedientes sancionadores”.

Con respecto al Ayuntamiento de Pedrosillo de Alba, transcurrido un plazo de casi cinco meses, y pese a haber reiterado a la Administración la necesidad de conocer su postura, no hemos recibido respuesta a nuestra resolución.

La inexistencia de licencias en este tipo de actividades se constató así mismo en la queja **Q/900/02**, presentada como consecuencia del estado de insalubridad existente en el casco urbano de la localidad de San Pedro de las Dueñas, perteneciente al Ayuntamiento de Sahagún, en la provincia de León, como consecuencia de la acumulación de estiércol proveniente de una explotación ganadera, explotación que, según manifestaciones de los comparecientes, no disponía ni de licencia ni de fosa séptica. Esta acumulación de estiércol, según el contenido de la queja, provocaba malos olores y un desprendimiento de ácaros, que había causado ataques de asma a un vecino de la localidad.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Sahagún, Consejería de Sanidad y Bienestar Social y Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León

En los informes emitidos se reconocía que la explotación ganadera carecía de las preceptivas licencias municipales. Así se manifiesta por el

Ayuntamiento de Sahagún, que también afirmaba que la actividad llevaba en funcionamiento más de 25 años en San Pedro de las Dueñas, localidad de menos de 200 habitantes, dedicada tradicionalmente a la actividad agropecuaria.

En el Acta levantada con ocasión de la inspección efectuada el 4 de diciembre de 2000, por los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de la Zona Básica de Salud de Sahagún se señalaba expresamente lo siguiente:

“Hay mucho acumulo de abono, tanto en montones como formando parte del suelo. Además, y como consecuencia de esta época lluviosa, hay charcos de agua mezclada con orín y deyecciones lo que hace que el conjunto sea aún más repugnante”.

Igualmente, en el Acta de inspección de 1 de febrero de 2001, de los Servicios Veterinarios Oficiales de la Unidad Veterinaria de Sahagún, se señalaba que *“en el patio de su propiedad, hay un montón de estiércol”*. Por lo tanto, queda ratificado lo expuesto por el autor de la queja, en lo que se refiere a la gran acumulación de estiércol de la explotación ganadera, lo que había provocado el empeoramiento en la salud de un niño con problemas de asma. Este niño, según informe del Servicio de Alergología del Hospital de León, padece de asma bronquial desde los nueve meses de edad y se le da como tratamiento lo siguiente: *“Medidas de desalergenización frente a ácaros y pólenes como conoce. Se recomienda específicamente que siga las medidas higiénicas indicadas en la consulta y*

que evite el contacto directo, así como la exposición a material orgánico (piensos, abonos, estiércol, etc.) almacenado ya que con frecuencia se encuentra contaminado por ácaros de almacenamiento (L. Destructor), frente a los cuales el paciente está sensibilizado”.

Por todo ello, quedaba claro que la explotación ganadera estaba incurriendo en una infracción tipificada en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993 como muy grave al ejercer una actividad clasificada sin licencia de actividad y de apertura, lo que podría dar lugar a la imposición de las sanciones previstas en el art. 31 de la norma, así como a la suspensión temporal o clausura definitiva de las actividades o instalaciones causantes del daño ambiental, correspondiendo la sanción de las mismas a la Junta de Castilla y León.

Con respecto a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Sahagún, la Corporación nos informa que con fecha 15 de marzo de 2000, tras las primeras denuncias, había solicitado al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León la inspección de la actividad. Esta se produjo con un retraso de nueve meses, en diciembre de 2000.

El Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social remitió el 20 de diciembre de 2000 al Alcalde fotocopia del Acta Sanitaria, en la que se recomendaba la aplicación de las medidas correctoras propuestas, para evitar posibles riesgos sanitarios y recordándole sus competencias, en materia de Actividades Clasificadas. Sin embargo, el Alcalde afirma que no recibió este informe.

Posteriormente, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 3 de mayo de 2002, se resuelve requerir al titular de la actividad para que solicite la licencia de actividad en el plazo de quince días naturales y, en el caso de que no lo presentara, se le requiere para que se proceda a su clausura.

El 16 de mayo de 2002, se solicita una prórroga de 18 meses para poder realizar las obras necesarias en otra explotación, prórroga que es otorgada el 27 de mayo, basándose, a tal efecto, en lo siguiente:

“Se considera que la actividad es dominante en la zona, puesta en marcha en una época en la que no se iniciaban expedientes de autorización, siendo frecuente en esta época la ubicación de estas actividades en el casco urbano de las localidades, por lo que se considera correcta la solicitud de prórroga de 18 meses para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado que existen en la explotación”.

No obstante lo anterior, esta institución considera necesario recordar que en el informe del ayuntamiento expresamente se señalaba que *“en cuanto a los condicionantes urbanísticos la actividad no es legalizable”*. Por tanto, del tenor literal del precepto, se desprende que el Ayuntamiento de Sahagún debería haber procedido a la clausura inmediata de la explotación.

El criterio de la Corporación podría ser aplicable a las explotaciones ganaderas que se encontraran en el casco urbano de la localidad y tuvieran

licencia en vigor, pero no cabía aplicarlo a aquellas que no tuviesen las licencias preceptivas, y que, por lo tanto, son clandestinas, según afirma reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente nos comunica que no tienen conocimiento de estos hechos, al no haber recibido denuncia alguna al respecto. No obstante lo anterior, y como consecuencia de la queja presentada en esta institución, se estaban efectuando las actuaciones informativas necesarias.

Esta Procuraduría quiere poner de manifiesto que es totalmente consciente del problema existente en numerosos municipios de nuestra Comunidad Autónoma, con respecto a la necesidad de trasladar las actividades ganaderas para hacer compatibles las actividades ganaderas con el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE) y el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE) –máxime, si tenemos en cuenta la salud de un menor de edad, como es en este caso.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Sahagún:

“Primera: Que, por parte del Ayuntamiento de Sahagún, se cumpla la legalidad vigente y lo dispuesto especialmente en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y

la normativa urbanística aplicable en este municipio, en relación con la explotación ganadera objeto de la presente queja, al carecer de las licencias municipales precisas y, por tanto, se proceda a su clausura en la ubicación actual que tiene, sin que quepa prórroga alguna para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado de esta explotación.

Segunda: Que, ante la clausura de la explotación ganadera se colabore por parte de ese ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que el titular de esta explotación pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) en aplicación del Reglamento 1257/1999, y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así éste lo solicite”.

Consejería de Medio Ambiente:

“Que, se proceda a la incoación por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la explotación ganadera objeto de la presente queja de las licencias municipales de actividad y de apertura”.

Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

“Que, en el caso de que se vuelva a remitir al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en León, una denuncia de un particular por presuntas deficiencias en las condiciones higiénico-sanitarias en una explotación ganadera, se remita, no sólo al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, sino también al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, de conformidad con la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al tener competencias en esta materia”.

La resolución fue aceptada por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Por su parte, el Ayuntamiento de Sahagún, nos remitió copia del Acta de Clausura redactada por la Secretaría del Ayuntamiento. Nos comunicaron, así mismo, que el titular de la actividad, el 10 de diciembre de 2002, expone que carece de un lugar idóneo para ubicar los animales y solicita una prórroga de dos meses y quince días para ampliar una nave de su propiedad, puesto que el ayuntamiento carece de un sitio donde poder llevar los animales.

Transcurrido el plazo indicado nos dirigimos nuevamente al ayuntamiento a fin de que nos informase si, definitivamente se había procedido a la clausura de la explotación. Así mismo reiteramos la resolución formulada a la Consejería de Medio Ambiente. A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de estas administraciones.

En el mismo sentido, en el expediente **Q/623/02** se exponía la inactividad del Ayuntamiento segoviano de Nava de la Asunción frente a las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de una explotación de ganado ovino ubicada en pleno casco urbano de la localidad.

Se denunciaba que el ganado ovino muerto permanecía siete u ocho días junto a las casas de los vecinos esperando a que pasase un camión frigorífico para llevárselos; este camión no podía entrar dentro de la explotación, por lo que tenían que arrastrar los animales para cargarlos en el camión delante de las casas de los vecinos. Asimismo, se denunciaba la presunta falta de actuaciones del ayuntamiento.

La actividad en cuestión, que carecía de las preceptivas licencias para su ejercicio, ya había sido objeto de una resolución de esta Procuraduría, adoptada con fecha 11 de abril de 2001, con ocasión de la tramitación de la queja registrada con la referencia **Q/970/00**.

La resolución efectuada había sido aceptada por el ayuntamiento, y en efecto, mediante acuerdo de fecha 15 de mayo de 2001, se había acordado que al carecer la actividad de la correspondiente licencia municipal para su funcionamiento, y no poder autorizarla en el suelo urbano donde se encontraba ubicada, se procedería a su clausura, concediéndose a su titular un plazo de 15 días para que pudiera examinar el expediente y presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que estimara convenientes.

A pesar de lo anterior, en el año 2002, nuevamente recibimos escrito de queja contra la actividad de referencia, pues, según manifestaciones del presentador de la queja, el ayuntamiento no había adoptado ninguna de las medidas indicadas en su día, y la explotación seguía en funcionamiento sin que se hubiera adoptado ninguna medida de mejora en las instalaciones.

Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento de Nava de la Asunción así como a la Consejería de Medio Ambiente de Castilla y León.

De los informes emitidos, quedaba claro que la actividad era ilegal e ilegalizable; se constataba, asimismo, la falta de higiene de la explotación. Cabría resaltar, a este respecto, el informe del Veterinario Coordinador de la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, en el que expresamente se señalaba lo siguiente:

«...al estar ubicada en un barrio residencial, con viviendas en todo su alrededor, hace que las medidas de limpieza de los locales y cuidado de los animales, debería ser esmerado, para no repercutir negativamente en la calidad de vida de los vecinos, como esto no es la práctica habitual en la explotación, sino todo lo contrario, ha motivado a lo largo de los tres últimos años, frecuentes quejas por malos olores e insectos». El informe concluye de la siguiente forma: “En consecuencia estos Servicios Veterinarios de Salud Pública, después de seguir la problemática de la citada explotación

en los dos últimos años, oír las quejas y denuncias de los vecinos a todas las instancias posibles, así como las justificaciones del titular de la misma, consideramos que no es admisible la situación actual y deberá buscarse una solución, en el sentido de cesar la actividad ganadera en ese lugar, por cuanto el responsable de la granja, ha demostrado suficientemente su incapacidad de mejorar las condiciones denunciadas (insalubridad y dejadez), y estar con ello incumpliendo reiteradamente las obligaciones que como titular de la explotación, establece el Reglamento General de Sanidad Animal, en el art. 11, condiciones generales de las explotaciones ganaderas y en su art. 12, (estado sanitario, bienestar animal y influencia negativa sobre el medio)».

La situación jurídica de la explotación se encuentra regulada en el art. 26 b) de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, en el que literalmente se señala que, en aquellos casos en los que las actividades no puedan autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se debe proceder a su clausura.

En efecto, desde mayo de 2001, el Ayuntamiento dictó los actos administrativos precisos para poder llevar a cabo la clausura de la explotación ganadera, aceptando el contenido de la resolución de la queja **Q/970/00**; sin embargo, no realizó las actuaciones materiales precisas para efectivamente clausurar la actividad, lo que motivó esta nueva queja.

Como consecuencia de las distintas peticiones de información, el ayuntamiento dicta nuevo Decreto el día 25 de marzo de 2002, declarando la clausura de la explotación y la limpieza de las basuras y excrementos de ganado existentes allí, siendo ratificado en el Pleno del día 28 de junio de 2002. Se solicitó, así mismo, autorización al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Segovia para la entrada en esta explotación, siendo concedido por Auto nº 264/2002, que determina literalmente: *“Autorizar la entrada en la citada explotación de ganado ovino para cumplir lo ordenado en el Decreto de la Alcaldía de fecha 25 de marzo de 2002, sobre dicha clausura, que se realizará bajo la dirección de esa Alcaldía, garantizando que se producirán los mínimos inconvenientes y perjuicios al administrado”*.

Como consecuencia de este Auto, se decreta el cierre el día 25 de noviembre de 2002, a las 10:00 horas, solicitando el auxilio de la Fuerza Pública y comunicándoselo a su propietario, después de varios intentos para ello.

Sorprendentemente, y cuando parecía que el problema se había solucionado definitivamente, el ayuntamiento suspende el procedimiento de clausura como consecuencia de la solicitud efectuada en este sentido por el titular de la explotación, así como de un informe de la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, de 22 de noviembre.

En este informe, se dice que *“las condiciones higiénico-sanitarias de los locales que forman parte de la explotación ganadera son las*

normales derivadas de este tipo de explotaciones... no pudiéndose apreciar acúmulo de basura en los mismos”; asimismo, se dice que las instalaciones dónde pretenden llevar los animales no reunían todas las condiciones mínimas para albergar estos animales.

Esta institución no entiende la razón de la emisión de este informe, que es totalmente contradictorio con el emitido por el Veterinario del Centro de Salud, y que apoya el ejercicio de una explotación que, de acuerdo con la legislación vigente, es clandestina y carece de las licencias municipales precisas; asimismo, nos parece poco respetuoso con la autonomía municipal constitucionalmente consagrada y con el ejercicio de sus competencias. Los distintos órganos de la Consejería de Agricultura y Ganadería están supeditados en su actuación a la defensa de los intereses generales de la agricultura y ganadería de nuestra región, pero no a la defensa de los intereses particulares de un ganadero en concreto.

Cabría recordar, en este sentido, que el Ayuntamiento y el alcalde, como Presidente de la Corporación, tiene como toda Administración Pública, de acuerdo con el art. 103 de la Constitución Española, la misión de defender los intereses generales, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; en ningún momento, tienen como misión la defensa de los intereses particulares de un ganadero -la venta de lechazos en Navidad- cuya explotación además es clandestina. Asimismo, en defensa de estos intereses generales, debe garantizar el derecho colectivo de todos sus vecinos al disfrute de un medio ambiente adecuado que el titular de la

explotación ha vulnerado reiteradamente, tal como quedó demostrado en la anterior queja y en el informe del Veterinario del Centro de Salud encargado de la defensa de la salud pública de la localidad.

Tampoco es admisible el argumento de la antigüedad de la explotación, ya que en 1961, con el RAMINP, se dio un plazo amplio para que los titulares de las actividades clasificadas regularizaran las mismas.

En efecto la explotación ovina pudo legalizarse en su momento, pero, al no haberlo hecho, se considera clandestina y, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable, ilegalizable en su ubicación actual.

En virtud de todo lo expuesto se efectuaron las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Nava de la Asunción:

“Que, por parte de ese ayuntamiento se cumpla la legalidad vigente, y en concreto lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, y por tanto, de acuerdo con el Decreto de 25 de marzo de 2002, se proceda a la clausura de la explotación objeto de la presente queja, sin que quepa prórroga alguna para el reacondicionamiento de las cabezas de ganado.

Que se colabore por parte de ese ayuntamiento en el ámbito de sus competencias, para que el titular de esta explotación pueda acceder a las ayudas establecidas para la mejora de las estructuras

agrarias y la modernización de las explotaciones establecidas en la Orden de 26 de diciembre de 2001, (BOCYL 3-01-02) en aplicación del Reglamento 1257/1999 y del RD 613/2001, de 8 de junio, en el caso de que así éste lo solicite”.

Consejería de Medio Ambiente:

“Que, se proceda a la incoación por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, del pertinente procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al carecer la explotación ganadera objeto de la presente queja de las licencias municipales de actividad y de apertura.

Que por parte de la Comisión Regional de Actividades Clasificadas, que VE preside, se dicten las instrucciones precisas para evitar informes, como el emitido por la Unidad Veterinaria de Santa María la Real de Nieva, a instancias del ganadero titular de la explotación, y del Sr. Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia, que coartan las competencias municipales de control de las actividades clasificadas”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las administraciones implicadas.

1.1.3.2. Incumplimiento de los condicionantes de la Declaración de Impacto Ambiental:

Finalmente cabría resaltar la queja registrada con el número de referencia **Q/1665/01** que fue presentada por el presunto mal funcionamiento de una explotación porcina de ciclo cerrado con 2.432 cerdas reproductoras en el término municipal de Guardo en la provincia de Palencia. Se hacía referencia a diversas irregularidades tales como la práctica de esparcimiento indiscriminado de los purines en fincas rústicas, lo que originaba un alto nivel de contaminación, olores, aumento de insectos, focos de infección, desaparición de la caza, riesgo de contaminación de los acuíferos de la zona, y presencia de cadáveres al aire libre.

Admitida la queja a trámite se solicitó información al Ayuntamiento de Guardo y a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

A la vista de las manifestaciones realizadas por el autor de la queja y de los amplios y exhaustivos informes remitidos por las distintas Administraciones implicadas, se procedió a analizar la problemática planteada a la luz de la regulación de las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental recogida tanto en la normativa estatal establecida en el RDLeg 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, como en la normativa autonómica constituida por el Decreto Legislativo 1/2000, de

18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León.

El asunto objeto de la queja consistía en la existencia de prácticas medioambientales negativas por parte de una empresa dedicada al engorde y cebo de cerdos en el norte de Palencia. Según la información remitida, esta empresa había promovido cuatro explotaciones porcinas: dos en el municipio de Guardo –en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles- una en el municipio de Santibáñez de la Peña y otra en el municipio de Villalba de Guardo. Todas ellas contaban con Declaraciones de Impacto Ambiental favorables, las ubicadas en el municipio de Guardo poseían licencias de actividad y de obra y todas ellas estaban inscritas en el Registro de Explotaciones Porcinas de la Consejería de Agricultura y Ganadería, salvo la ubicada en Villalba de Guardo.

El autor de la queja centraba el problema en dos cuestiones: la gestión de los purines y la eliminación y destrucción de cadáveres que se había dado en las plantas ubicadas en el municipio de Guardo, pero era trasladable a las existentes en los otros municipios citados, tal y como pasamos a analizar a continuación, ya que con respecto a la gestión de los purines, en todas las Declaraciones de Impacto Ambiental de estas explotaciones porcinas se había establecido en su punto tercero como condición previa que:

«Al considerarse inviable, desde el punto de vista ambiental, el funcionamiento de esta granja sin una solución simultánea para la gestión de los residuos ganaderos, se incluye en esta Declaración como condición, por tanto, de obligado cumplimiento la puesta en marcha simultánea de la planta de cogeneración y de gestión de los residuos ganaderos, o bien, la correcta gestión de los mismos mediante otra solución alternativa y transitoria que cuente con informe favorable de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia».

Por tanto, la Declaración de Impacto Ambiental había establecido como solución ideal una planta de cogeneración y de gestión de los residuos ganaderos centralizada para la que sería necesaria una declaración de impacto ambiental favorable. Así, se había proyectado una planta centralizada de gestión de purines en Guardo con Declaración de Impacto Ambiental favorable por resolución de 25 de enero de 2000, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia (BOCYL de 21 de marzo de 2000) y una planta de depuración de residuos porcinos (purines) en Guardo promovida con Declaración de Impacto Ambiental favorable por resolución de 12 de julio de 2001, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia.

Sin embargo, ninguno de los proyectos había entrado en funcionamiento, y así se deducía de los informes de la Consejería de Agricultura y Ganadería: “Como no se disponía de las Plantas de

tratamiento, la puesta en funcionamiento de las explotaciones, ha requerido una solución alternativa y transitoria...” y de la Consejería de Medio Ambiente al reconocer el establecimiento de una solución alternativa y transitoria, solución prevista ante la falta de funcionamiento de la planta centralizada de gestión de los purines.

En efecto, tal y como reconoce el propio informe de la Consejería de Medio Ambiente, había sido preciso el establecimiento de una solución alternativa y transitoria para la correcta gestión de los residuos ganaderos que se había materializado en resoluciones individualizadas de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por la que se informaba favorablemente la solución alternativa presentada por la empresa a lo largo del año 2000, para cada una de las explotaciones porcinas que se encontraban entonces en funcionamiento.

En estas resoluciones se establecía un período transitorio de un año. Se mencionaba expresamente que la empresa titular había comunicado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia el día 16 de noviembre de 2000, el comienzo de las obras de la planta centralizada de gestión de residuos ganaderos; además, las mismas establecían que, si en el plazo de seis meses, no había comenzado el funcionamiento, la empresa debería comunicarlo inmediatamente a la Delegación Territorial y presentar un sistema de gestión de residuos ganaderos a efectos de cumplir el condicionado ambiental.

En el año 2001, todavía no había entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de residuos ganaderos y el 8 de agosto de 2001, –ocho meses más tarde de lo previsto en las Resoluciones de 4 de julio y 28 de septiembre de 2000, y cuatro meses más tarde de lo previsto para las Resoluciones de 27 de noviembre y 11 de diciembre de 2000- la empresa presentaba el documento definitivo del Plan Alternativo de Gestión de Purines que fue informado favorablemente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por resolución de 23 de agosto de 2001, y que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002, aplicable al conjunto de las cuatro explotaciones de la empresa, fijándose la capacidad de almacenamiento de las balsas, las condiciones de uso del purín en fertilización y el control de las aguas freáticas y, asimismo, se establecía que, con la puesta en marcha de las plantas de cogeneración de energía, la empresa iniciaría el desmantelamiento de las balsas proyectadas para el cumplimiento del Plan Alternativo.

A pesar de todas estas condiciones alternativas y transitorias a la condición previa de construcción de la planta centralizada de gestión de residuos de purines, se habían llevado a cabo diversas denuncias por presuntas infracciones presentadas por Agentes del Seprona de la Guardia Civil y Agentes Forestales.

En efecto, y de acuerdo con el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se habían incoado doce expedientes sancionadores desde enero de 2001, a febrero de 2002, por presuntas

infracciones a la Ley y el Reglamento de Sanidad Animal al abandonar los cadáveres de animales sin estar debidamente enterrados, y al ser éstos depositados en fosas que no cumplían las condiciones exigidas en la declaración de impacto ambiental.

Igualmente, se incoó un expediente sancionador por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia por presunta infracción al Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, en la localidad de San Pedro de Cansoles por los siguientes hechos:

- Balsas de purines rebosando y vaciadas de su contenido mediante vertidos a través de una zanja a la cuneta del camino que desemboca en el arroyo de Rebedal.

- Fosas de cadáveres inundadas con cadáveres flotando en su interior; jeringas, envases de medicamentos y sprays tirados.

- Carencia de anotaciones en el Libro-Registro de salida de purines.

- Inexistencia de dispositivo alguno para facilitar la salida en caso de caída accidental a las fosas de purines.

- Carencias en el cierre perimetral de las instalaciones.

En la resolución de 29 de octubre de 2001, de la Delegación Territorial por la que se resuelve este procedimiento sancionador se señala expresamente lo siguiente:

“Cabe apreciar una clara intencionalidad de la empresa que, conocedora de la obligación de cumplir las prescripciones

impuestas en la Declaración de Impacto Ambiental, deliberadamente contraviene su condicionado ambiental y, en consecuencia, contraviene las normas protectoras del medio ambiente. Además, es de especial consideración como la empresa no ha garantizado la adecuada gestión de los residuos ganaderos, que ante las necesidades de evacuar el elevado volumen de purines generados en la explotación, ha venido vaciando la balsa de almacenamiento, eliminando y vertiendo su contenido de forma incontrolada, llegando a realizar una zanja a través de la cual verter los residuos ganaderos líquidos a la cuneta del camino que desemboca en un arroyo, sin reparar en las consecuencias negativas medioambientales que ello pueda ocasionar y atendiendo exclusivamente a las necesidades productivas de la explotación.”; de esta forma, se sanciona a la empresa con una multa de 700.000 pesetas y pérdida del derecho a obtener subvenciones de la Comunidad Autónoma durante el plazo de un año”.

Además, la Consejería de Medio Ambiente en su informe aporta documentación de nueve denuncias efectuadas por presuntas deficiencias en las explotaciones de Intorcisa, San Pedro de Cansoles, Santibáñez de la Peña y Villalba de Guardo al igual que por vertido de purines presuntamente provenientes de las explotaciones objeto de la presente queja.

Sin embargo, no sólo es preciso estudiar la cuestión de las declaraciones de impacto ambiental, sino también nos hemos de referir a las licencias municipales: en este supuesto, sólo analizamos las dos plantas ubicadas en el municipio de Guardo, que fueron las denunciadas ante esta institución.

Cabría resaltar, en este sentido que ante la pregunta de esta Procuraduría en relación con la posesión de las licencias municipales pertinentes de actividad, obra y apertura, el Alcalde de Guardo nos responde que ambas cuentan con licencias de actividad y de obras concedidas por el Ayuntamiento, pero no dice nada de la existencia de una licencia de apertura al respecto y afirma asimismo que ambos núcleos de producción funcionan de forma provisional. Este hecho se contradecía claramente con el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería en el que se señalaba que las explotaciones estaban inscritas en el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, siendo el censo en ambas explotaciones de: 5.845 reproductores, 13.770 lechones y 22.422 animales de cebo, cifra que no indicaba precisamente un funcionamiento “provisional”.

Por lo tanto, se deducía que la empresa objeto del presente expediente carecía de licencia de apertura, lo que suponía una infracción muy grave prevista en el art. 28.2 b) de la Ley de Actividades Clasificadas al ejercitarse la actividad sin la correspondiente licencia de apertura, correspondiendo la sanción de este expediente a la Junta de Castilla y León.

Asimismo, se analizó lo referente a la inscripción de estas explotaciones porcinas en el Registro de Explotaciones Porcinas regulado en la actualidad por el RD 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre, y que tiene carácter de normativa básica estatal.

En el informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería se señala la división de las explotaciones de Guardo y Santibáñez de la Peña en tres sitios, de acuerdo con las distintas actividades que se llevan a cabo: Sitio 1: naves de reproductoras; Sitio 2: lechones y Sitio 3: cebadero. Se indica, por otro lado, que al contar con resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por el que se informa favorablemente el Plan Alternativo de Gestión de Purines se había producido la inscripción provisional de la explotación y posteriormente a la autorización de funcionamiento de los sitios de las explotaciones.

Sin embargo, desde esta Procuraduría, no se estaba completamente de acuerdo con esta interpretación. La inscripción provisional de las explotaciones porcinas se produce con fecha 7 de julio de 2000, 4 de octubre de 2000 y 11 de diciembre de 2000, encontrándose en vigor el RD 324/2000 de 3 de marzo, sin la modificación posterior de 29 de diciembre; en ese momento, el art. 8 del RD establecía:

“1. A partir de la entrada en vigor del presente RD, para poder ser autorizadas las explotaciones de nueva creación, deberán

haber sido inscritas en el Registro de explotaciones porcinas. Para poder ser inscritas en el Registro, las nuevas explotaciones tendrán que disponer de la licencia municipal de actividad y acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este RD.

2. Se podrán inscribir provisionalmente en el Registro de explotaciones porcinas, y podrá ser autorizado paulatinamente su funcionamiento, aquellas explotaciones de nueva creación, que, disponiendo de licencia municipal de actividad y habiendo acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en este RD, hayan realizado la totalidad de las obras de la infraestructura sanitaria y medioambiental de la explotación, aunque les falte por finalizar la construcción de las instalaciones correspondientes a alguna de las fases de producción, concediéndose el registro definitivo cuando finalice la construcción en su totalidad. Dicha finalización deberá acreditarse ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en el plazo máximo de 12 meses, a contar desde la fecha de inscripción provisional. Si transcurrido este plazo no se hubieran terminado dichas obras, serán canceladas tanto la inscripción provisional en el Registro de explotaciones porcinas, como la autorización de funcionamiento”.

De acuerdo con la dicción literal de este precepto en el apartado segundo del mismo, sería necesario para proceder a la inscripción provisional de las distintas explotaciones porcinas que se hubieran realizado la totalidad de las obras de la infraestructura sanitaria y medioambiental de la explotación y no bastaría con la autorización transitoria de gestión de purines y de residuos que luego, a lo largo de las distintas denuncias efectuadas, se ha revelado ineficaz. La inscripción provisional se produce cuando todavía no se haya finalizado la construcción de alguna instalación de producción, pero no es aplicable a la no finalización de la construcción de la infraestructura medioambiental, que debemos recordar es la planta centralizada de gestión de los purines.

Además, aún siguiendo la interpretación que efectúa la Consejería de Agricultura y Ganadería, esta inscripción es provisional y no la definitiva que debería efectuarse en el plazo máximo de 12 meses según determina la norma, y sobre la que no se dice nada en el informe del Director General de Producción Agropecuaria de 24 de abril de 2002. En efecto, al haber transcurrido el plazo máximo previsto por la Ley, dicha inscripción provisional debería haberse cancelado.

Además, a partir de la reforma de 29 de diciembre de 2000, establecida en el RD 3483/2000, se ha sustituido la expresión en el art. 8 de *“licencia de actividad”* por *“legislación aplicable al municipio”* por lo que esta institución entendía que en las inscripciones posteriores a la fecha de la entrada en vigor de esta modificación no sólo sería necesaria la licencia de

actividad, sino como toda actividad clasificada también la licencia de apertura exigible con carácter previo al inicio de la actividad, de conformidad con el art. 16 de la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas.

Analizada la actuación de los distintos órganos y Administraciones Públicas afectados, se procedió a estudiar las consecuencias jurídicas que, a juicio de esta Procuraduría, eran aplicables a las explotaciones porcinas de la empresa objeto de la presente queja en los municipios de Guardo, Santibáñez de la Peña y Villalba de Guardo.

A juicio de esta Procuraduría, y de acuerdo con la naturaleza de la técnica de la evaluación de impacto ambiental y el incumplimiento sistemático de la empresa de las condiciones establecidas, no cabía alargar más allá de diciembre de 2002, la gestión de los residuos procedentes de la explotación porcina con la alternativa transitoria establecida por la empresa e informada favorablemente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia. Las distintas Declaraciones de Impacto Ambiental habían establecido como condición previa la puesta en marcha de la planta centralizada de gestión de purines promovida con este fin y se establecía en el punto tercero de las Declaraciones que *“al considerarse inviable, desde el punto de vista ambiental, el funcionamiento de esta granja sin una solución simultánea para la gestión de los residuos ganaderos, se incluye en esta Declaración como condición, por tanto de obligado cumplimiento, la puesta en marcha simultánea de la planta centralizada de gestión de purines, o bien la correcta gestión de los*

mismos mediante otra solución alternativa y transitoria...”; la solución alternativa y transitoria –que llevaba ya más de dos años- solamente debía existir hasta la puesta en funcionamiento de la planta, pero nunca como una solución definitiva que permitiera a la empresa incumplir la condición señalada y burlar la naturaleza de la declaración de impacto ambiental que, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su STC 13/1988, de 22 de enero, en su F.4: “Es un instrumento que sirve para preservar los recursos naturales y defender el medio ambiente en los países industrializados... La declaración de impacto ambiental, a cargo de la autoridad competente en materia de medio ambiente, en esencia se pronuncia sobre la conveniencia o no de ejecutar las obras o actividades proyectadas y en caso afirmativo, las condiciones a que ha de sujetarse su realización, para evitar, paliar o compensar las eventuales repercusiones negativas que sobre el ambiente y los recursos naturales puede producir aquella”.

Pero es que además en el apartado de medidas protectoras en lo que se refiere al apartado de gestión de purines, se dice literalmente: “El elevado volumen de purines a producir por esta granja, la posibilidad de que en localidades próximas se construyan otras unidades de producción similares a la evaluada y la escasez de terrenos de cultivo en la zona, supondrían graves dificultades para la utilización de todos los purines como fertilizante orgánico en el entorno de las mismas. Ello permite admitir como solución la gestión conjunta en un centro único, tal como plantea la

empresa promotora. El producto final que en la misma se genere podrá ser comercializado como abono de fácil transporte, lo que posibilita su distribución en zonas más amplias o alejadas. La granja proyectada debe, no obstante, responsabilizarse de la adecuada gestión de los residuos que produce, sin que la utilización de la futura planta de gestión centralizada pueda suponer una dejación o abandono de sus propias obligaciones y responsabilidades”.

En conclusión, de acuerdo con el tenor literal expresado en las Declaraciones de Impacto Ambiental, no debía existir ningún informe favorable más a otra solución alternativa y transitoria que planteara la empresa por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia más allá del 1 de enero de 2003. En esa fecha debía estar en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines que contaba ya con Declaración de Impacto Ambiental favorable desde 25 de enero de 2000.

A juicio de esta Procuraduría, la Consejería de Medio Ambiente, desde la perspectiva de la legislación de evaluación de impacto ambiental, debería haber actuado conforme al principio comunitario de acción preventiva en materia ambiental presente ya en los dos programas de acción de las Comunidades Europeas sobre el medio ambiente y ratificado en el tercero, que es, precisamente, en el que se inscribe la Directiva 85/337, del Consejo, de 27 de junio de 1985, que introduce la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental en la acción de los países comunitarios.

A este principio de prevención se refiere el propio preámbulo de esta Directiva, que, haciéndose eco de orientaciones ya formuladas reitera que la mejor política de medio ambiente consiste en evitar desde el principio la creación de contaminación, más que en combatir posteriormente sus efectos.

Este principio implica en este caso que, tras los múltiples expedientes sancionadores incoados por infracciones a la Ley de Sanidad Animal y al Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, se suspendieran, de conformidad con el art. 31 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, las actividades de la empresa objeto de la presente queja a requerimiento de la Consejería de Medio Ambiente por incumplimiento o trasgresión de las condiciones ambientales impuestas para la ejecución de las explotaciones porcinas a partir del 1 de enero de 2003, –fecha en la que finalizaba el período establecido en el informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia de la solución alternativa y transitoria propuesta por la empresa- hasta que entrase en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada, que era la solución definitiva para gestionar los purines producidos y se había establecido, tal como hemos visto, como condición previa para el funcionamiento de las mismas en las Declaraciones de Evaluación de Impacto Ambiental.

Además, aunque la empresa estuviera sujeta a la Declaración de Impacto Ambiental, no dejaba de ser una actividad clasificada, por lo que

existía otro campo de actuación desde la perspectiva de la legislación de actividades clasificadas ya que, ante el silencio del informe facilitado por el Ayuntamiento de Guardo, las explotaciones ubicadas en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles carecían de licencia de apertura preceptiva, ya que no cabía ningún funcionamiento provisional de una actividad clasificada; por lo que, según el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre de Actividades Clasificadas, el Alcalde del Ayuntamiento de Guardo debería requerir al titular de la misma para regularizar su situación en la forma y plazos que se determinasen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara. Igualmente, si era cierto que los núcleos de Intorcisa y San Pedro de Cansoles funcionasen sin licencia de apertura, se debería incoar procedimiento sancionador por infracción muy grave, de acuerdo con lo previsto en el art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, siendo el órgano competente para sancionar la Junta de Castilla y León, en concreto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, de acuerdo con el art. 4.3 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Por su parte el art. 24 de la Ley 5/1993, permite que el Alcalde o el Consejero de Medio Ambiente paralicen, con carácter cautelar, cualquier actividad clasificada por incumplimiento o trasgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería, a juicio de esta institución, se debería proceder a la cancelación tanto de la inscripción provisional en el Registro de Explotaciones Porcinas como de la autorización de funcionamiento de las explotaciones porcinas de la empresa a partir del 1 de enero de 2003, siempre y cuando no hubiera entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines, tanto por haber transcurrido más del plazo de doce meses como por no haber realizado la totalidad de las obras de infraestructura ambiental a las que se refiere el art. 8.2 del RD 324/2000 de 3 de marzo ya mencionado.

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría, con la suspensión de actividades de la empresa y el resto de medidas propuestas en el caso de que el 1 de enero de 2003, no estuviera en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada, se establecería, de acuerdo con el principio comunitario de prevención, una protección efectiva del derecho a un medio ambiente adecuado, que todos los poderes públicos implicados –Ayuntamiento de Guardo, Consejería de Agricultura y Ganadería y Consejería de Medio Ambiente- tienen el deber de conservar, de acuerdo con el mandato constitucional del art. 45 de la Constitución Española.

En virtud de todo lo expuesto, se efectuaron las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente

“Primera: Que se requiera por parte de esta Consejería a la empresa la puesta en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2003 de la planta centralizada de gestión de purines proyectada y que cuenta con Declaración de Impacto Ambiental favorable desde el 25 de enero de 2000, por resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, sin que se produzca a partir de esa fecha ningún informe favorable más a una solución alternativa y transitoria por parte de esa Delegación Territorial.

Segunda: Que, en el caso de que no se produzca la puesta en funcionamiento de la planta centralizada de gestión de purines a partir del 1 de enero de 2003, se proceda al requerimiento de la suspensión de actividades de las explotaciones porcinas de la empresa hasta que ésta entre en funcionamiento, de acuerdo con el principio comunitario de prevención y el art. 31 del Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León.

Tercera: Que, igualmente, se puede proceder a suspender dicha actividad por los mismos hechos en coordinación con las actuaciones que pudiera llevar a cabo el Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Guardo en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Cuarta: Que, en el caso de que las explotaciones de Intorcisa y San Pedro de Cansoles en el municipio de Guardo carezcan de licencia de apertura, se acuerde la incoación de expediente sancionador por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia por presunta infracción al art. 28.2 b) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Quinta: Que, con respecto a las denuncias formuladas por los Agentes Forestales como por miembros del Seprona de la Guardia Civil de Guardo durante el año 2002, se proceda, tras las diligencias informativas correspondientes, al acuerdo de incoación o no de expediente sancionador, de acuerdo con las formalidades previstas en el art. 6.4 y 7 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Consejería de Agricultura:

“Primera.- Que, se proceda a la cancelación de la inscripción provisional y de la autorización de funcionamiento en el Registro de Explotaciones Porcinas de la empresa por el transcurso del plazo de 12 meses señalado, y en el caso de que a partir del 1 de enero de 2003, no hubiese entrado en funcionamiento la planta centralizada de gestión de purines proyectada al no haber realizado la totalidad de las obras de infraestructura ambiental a

que se refiere el art. 8.2 del RD 324/2000 de 3 de marzo, por el que se establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas modificado por el RD 3483/2000, de 29 de diciembre.

Segunda.- Que, en el caso de que se produzca algún requerimiento por parte de la Consejería de Medio Ambiente para la suspensión de actividades de la empresa objeto de la presente queja si no entrase en funcionamiento la planta centralizada de purines proyectada y hasta que ésta entre en funcionamiento, se lleve a cabo la colaboración con la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con el principio de coordinación de competencias”.

Ayuntamiento de Guardo:

“Primera.- Que, en el caso de que las explotaciones porcinas ubicadas en las localidades de Intorcisa y San Pedro de Cansoles pertenecientes a ese municipio carezcan de la preceptiva licencia de apertura, se requiera la regularización de la situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara, de conformidad con el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Segunda.- Que, en el caso de que con fecha 1 de enero de 2003, la planta centralizada de gestión de purines a ubicar en ese municipio no se encontrase en funcionamiento, se proceda a suspender dicha actividad hasta que ésta entre en funcionamiento, en coordinación con las actuaciones que pudiera llevar a cabo la Junta de Castilla y

León en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 24 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León”.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna por parte de las distintas Administraciones implicadas.

1.2. Calidad de las aguas

El agua es un factor clave para el desarrollo sostenible y para la reducción de la pobreza, tal como se ha manifestado en numerosos convenios internacionales. En el presente apartado, analizaremos las quejas relativas a la actuación de las distintas Administraciones Públicas en el dominio público hidráulico. El primer aspecto que debemos destacar es la complejidad competencial existente en esta materia derivada de la propia CE; así, corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.22 de la CE, “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...”, siendo éste el caso de Castilla y León, en cuyo territorio confluyen distintas cuencas supraautonómicas: Ebro, Duero, Tajo y Norte; la legislación básica en materia de aguas se encuentra en el RDLeg 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

En lo que respecta a las competencias autonómicas, el art. 32 determina como competencia exclusiva “los proyectos, construcción y

explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León”; también, cabe incluir la protección de las aguas y del dominio público hidráulico dentro de la competencia de desarrollo normativo y de ejecución de “protección de medio ambiente y de los ecosistemas”.

Además, debemos tener muy en cuenta la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Autonomía incluida en la reforma estatutaria establecida en la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, por la gran importancia que tiene la Cuenca del Duero en nuestro territorio (aproximadamente, el 98% del territorio de esta cuenca se encuentra en territorio de nuestra Comunidad Autónoma), y que determina que “la Comunidad Autónoma cooperará en los términos previstos en la legislación estatal y mediante los oportunos convenios, especialmente en materia de gestión”.

Pero además, debemos tener en cuenta las competencias municipales en la calidad de las aguas, ya que compete a éstos, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, las competencias en la protección del medio ambiente, el suministro de agua a las poblaciones y el tratamiento de aguas residuales.

Por ello, las quejas presentadas se refieren tanto a las actuaciones de las Confederaciones Hidrográficas con competencias en nuestra Comunidad Autónoma (Duero, Tajo, Norte y Ebro), dependientes del Ministerio de Medio Ambiente, como de la Consejería de Medio Ambiente y de los municipios, lo que ha dado un mayor grado de complejidad al trabajo de esta institución.

1.2.1. Vertidos y saneamiento

Cabe destacar en este epígrafe, entre otras, la queja **Q/1123/02**, relativa a la denuncia de unos vertidos por una empresa en la localidad de Sorriba del Esla, perteneciente al término municipal de Cistierna en la provincia de León. El reclamante había presentado denuncia ante el Seprona de León en la que se decía que esta empresa estaba ocupando en esta localidad los márgenes de policía del río Esla con vehículos abandonados, neumáticos, bidones de residuos que estaban vertiendo al cauce del río. Según el reclamante, la situación había empeorado y no se tenía constancia de ninguna actuación por las Administraciones Públicas, a las que se había dirigido esta denuncia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Cistierna, la Confederación Hidrográfica del Duero y la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose esta queja, en estos momentos, pendiente de remitir documentación por parte del Ayuntamiento de Cistierna.

Otro motivo de actuación ha sido la queja **Q/1605/02** relativa a la presunta contaminación en los acuíferos en el término municipal de Muñoveros, en la provincia de Segovia. Según el reclamante, se presentó una petición en el Servicio de Protección Ambiental de la Dirección General de la Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, para que se incluyese en ese municipio la Zona Vulnerable nº 4, por contaminación de nitratos, por las siguientes razones:

- La existencia de niveles elevados de nitratos en la red de suministro de agua potable que, si bien variables, llevan sobrepasando el nivel de guía durante un período superior a dos años según datos que constan en informes sanitarios regulares de la Junta de Castilla y León.

- La constatación de existencia de niveles de nitratos superiores a nivel máximo de 50 mg/l establecido en la UE en la mayoría de aguas superficiales en este municipio.

- Existencia de explotaciones ganaderas y agricultores censados en términos colindantes que vierten purines en éstos.

Admitida la queja a trámite, se ha remitido la información solicitada por parte de la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose todavía pendiente de estudio en esta Procuraduría a la fecha de cierre de este informe.

1.2.2. Encauzamiento y defensa de los márgenes de los ríos

En este epígrafe, tenemos que hablar del expediente **Q/1958/02**, relativo al proyecto de obras de saneamiento de las márgenes y ribera del río Tormes a su paso por la ciudad de Salamanca. Según el reclamante, se va a efectuar la mejora de las márgenes del Tormes y su acondicionamiento que va a correr a cuenta en un 70% de la Sociedad Aguas del Duero, S.A., un 15% de la Junta de Castilla y León y un 15% del Ayuntamiento de Salamanca. Sin embargo, según el escrito de queja, esta obra se considera insuficiente, ya que el río Tormes necesita un dragado para arrancar al cauce toda la contaminación y todas las arenas transportadas por las corrientes de las aguas; esta petición se había formulado a la Confederación Hidrográfica del Duero, organismo que no había respondido a dicha petición.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente, al Ayuntamiento de Salamanca y a la Confederación Hidrográfica del Duero, estando todavía pendiente de contestación por la Consejería de Medio Ambiente.

1.2.3. Abastecimiento de agua a poblaciones

Al respecto, es preciso mencionar los problemas que pueden existir en diversas poblaciones a lo largo del año que han provocado a veces desabastecimiento de agua a sus vecinos; todo ello, puede conllevar problemas de coordinación entre distintas Administraciones Públicas. A título de ejemplo, cabe citar la queja **Q/1874/01**; en la que se que hacía

referencia a la mala calidad del agua en el municipio de Respenda de la Peña, en la provincia de Palencia, al igual que a la existencia de problemas en el abastecimiento de agua potable y su cloración en dos pedanías de este municipio: Barajores y Baños de la Peña.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, a la Diputación Provincial de Palencia, al Ayuntamiento de Respenda de la Peña y a las Juntas Vecinales de Barajores y Baños de la Peña.

Por parte de la Consejería de Medio Ambiente y de la Diputación Provincial de Palencia nos informaron que, con fecha 1 de junio de 1999, se firmó entre la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial de Palencia un Convenio para abastecer de agua a los núcleos de población en situación de emergencia por sequía y al amparo de este convenio, el Ayuntamiento de Respenda de la Peña solicitó una obra, consistente en la instalación de seis paneles solares para el suministro eléctrico de seis cloradores ya existentes en las localidades de ese municipio, sin que hayan recibido ninguna queja al respecto.

El Ayuntamiento citado nos informó que son las Juntas Vecinales las encargadas del abastecimiento de agua potable a estas localidades desde tiempos inmemoriales, y que la instalación de los cloradores de agua había sido recibida con fecha 10 de mayo de dos mil. Sin embargo, la Junta Vecinal de Baños de la Peña nos comunicó que tenían problemas de abastecimiento todos los veranos, por lo que se veían obligados a cortar el

suministro de agua durante parte del día, y que las aguas estaban sin clorar, encontrándose además la red de abastecimiento muy deteriorada, habiendo pérdida de agua en varios puntos; por tanto, esta Junta Vecinal había puesto en conocimiento la situación ante los órganos competentes, sin que se haya ejecutado la obra solicitada.

En primer término, es claro que dicha materia es, en principio, de carácter municipal, de conformidad con el art. 25.2.1) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. Así, se recoge igualmente en la legislación de desarrollo autonómico en la materia, tal como se establece en el art.20.1 m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Sin embargo, en este caso, el abastecimiento de agua potable es competencia de las entidades locales menores desde tiempo inmemorial, aunque exista contradicción con lo afirmado por el Presidente de la Junta Vecinal de Baños de la Peña que señalaba la mala calidad del agua potable.

En el caso de que las entidades locales menores vinieran encargándose de esos servicios municipales, en la Disposición Transitoria 2ª de la Ley autonómica que prevé que las obras y servicios de carácter municipal que se vengán realizando o prestando por las entidades locales menores, se considerarán delegadas en éstas, salvo que acuerden que su gestión o ejercicio se realice por el municipio de que dependan en el plazo de un año desde su entrada en vigor, (12 de junio de 1999), ordenando, en caso de no adoptarse el acuerdo, que los Ayuntamientos afectados

suscriban un convenio con las entidades locales menores en los términos previstos en el art. 69 de la Ley. La financiación se establece en este artículo que afirma que, “cuando las entidades locales menores realicen obras o presten servicios por delegación del municipio, el coste de unas y otros que no puedan financiarse con precios públicos o tasas y contribuciones especiales, será soportado por aquéllas y por los municipios de que dependan en los términos que fije el acuerdo de delegación, conforme a los criterios que se establecen en el apartado siguiente”.

A la vista de estos informes, cabe pensar que en este caso, las juntas vecinales están gestionando el abastecimiento de agua potable con anterioridad a la publicación de la Ley autonómica, por lo que la delegación se entiende concedida *ope legis* (disposición transitoria 2ª) y, lo que debe producirse es la formalización de convenio para evitar los conflictos que pudieran surgir entre Ayuntamiento y las juntas vecinales, para que estas últimas presten este servicio y lo regulen como estimen conveniente. Este Convenio se debe formalizar entre el Ayuntamiento de Respenda de la Peña y las distintas Entidades Locales Menores de este municipio y, de acuerdo con lo prescrito en el art. 69.3 de la Ley 1/1998, “concretará, en cada caso, las obligaciones y derechos de cada parte y las formulas de revisión y actualización de las aportaciones o participación en su caso”. Para poder financiar el abastecimiento de agua potable, el art. 69.2 de la Ley citada establece una fórmula de compensación a las Entidades Locales Menores, consistente en una aportación o participación

porcentual en los ingresos sin afectación especial que el municipio obtenga, teniendo en cuenta entre otros extremos, el nivel de prestación del servicio, la población, el esfuerzo fiscal y la disponibilidad respectiva del municipio y la Entidad Local Menor.

Desde esta Procuraduría, se consideró oportuno recomendar que se suscribiese un convenio para el suministro del agua potable entre el municipio de Respenda de la Peña y las Entidades Locales Menores integrantes de la misma para garantizar el suministro domiciliario de agua potable.

En lo que respecta a la obra n° 2/1.999 Sequía “Cloradores de agua en Respenda de la Peña”, ésta fue ejecutada, pero el problema se encontraba en su falta de funcionamiento que, posiblemente, era consecuencia de la falta de acuerdo entre las Juntas Vecinales y el Ayuntamiento en la financiación de su mantenimiento, por lo que este aspecto debería estar recogido igualmente en el convenio que, a nuestro juicio, deben formalizar estas entidades locales tal como se ha apuntado en párrafos anteriores.

Sin embargo, lo que no es correcto es que el Ayuntamiento de Respenda de la Peña exija la prestación de un aval bancario o cuenta restringida por parte de la Junta Vecinal de Baños de la Peña, tal como lo manifiesta en su escrito de fecha 17 de mayo de 2002, relacionado con la obra de Mejora de Red de Saneamiento y Construcción de Fosa Séptica. Un convenio, en el ámbito del Derecho Administrativo, supone un acuerdo de

voluntades entre dos Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia y autonomía sobre un determinado asunto, pero no incluye en el mismo un acto unilateral por parte del Ayuntamiento, obligando a constituir un aval previo para llevar a cabo una obra. Desde esta Procuraduría, se reiteró que tal como indica el art. 69.2 de la Ley 1/1998 ya mencionada, el Municipio debe compensar a la Entidad Local Menor por el ejercicio de competencias que le corresponden, de acuerdo con una serie de criterios prefijados en la norma.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Junta Vecinal de Baños de la Peña y al Ayuntamiento de Respenda de la Peña:

“1 .Que la competencia en materia de suministro de agua potable domiciliaria se trata de una competencia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 25.2 l) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

2. Que, de conformidad con lo manifestado en el informe emitido por el Ayuntamiento de Respenda de la Peña, esta competencia se encuentra delegada en las Entidades Locales Menores integradas en el municipio, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 1/1998, de 4 de julio de Régimen Local de Castilla y León.

3. Que, de acuerdo con lo dispuesto en esta Disposición Transitoria y el art. 69 de la Ley 1/1998 mencionada, se suscriba un convenio para la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de

agua potable entre el Ayuntamiento de Respenda de la Peña y las Entidades Locales Menores integradas en este municipio al igual que la financiación y mantenimiento de la red de abastecimiento y de las obras necesarias para su prestación.

Con respecto a la actuación de la Consejería de Medio Ambiente y la Diputación Provincial de Palencia, no se observó irregularidad alguna”.

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento y rechazada por la Junta Vecinal.

2. MEDIO NATURAL

En el presente apartado, se analizan las actuaciones en el área del Medio Natural por parte de las distintas Administraciones Públicas. En éste ámbito corresponde a la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.23 de la CE, la “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuaria”; a nivel autonómico, el art. 34 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León, las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas” y en “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”. Asimismo, de conformidad con el art. 32.9 del

Estatuto de Autonomía, no debemos olvidar las competencias exclusivas que tiene, en materia de “pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas y protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades”.

2.1. Defensa del medio natural

2.1.1. Montes y propiedad forestal

En el presente epígrafe, se analizan las quejas que han presentado los ciudadanos, en la gestión de los montes de nuestra Comunidad Autónoma, tanto por las Entidades Locales propietarias de los mismos, como por la Consejería de Medio Ambiente.

Este año, ha aumentado el número de quejas en la materia, y se han puesto de manifiesto problemas derivados no solo de la naturaleza comunal o patrimonial de los montes, sino también otros relativos a materias diversas. Así, en la queja **Q/702/02**, el reclamante hacía alusión a la existencia de un peligro de desprendimiento de rocas desde un monte de utilidad pública sobre determinadas casas de una Entidad Local Menor del municipio de Cabrillanes, en la provincia de León. Según el contenido de la queja, en el mes de marzo de 2001, hubo desprendimientos al desgajarse una porción de roca que chocó contra una cresta rocosa inferior, rompiéndose en diversos fragmentos que cayeron ladera abajo, afectando tanto a una farola de alumbrado público y al pavimento de calles como a edificaciones situadas en la parte baja de la ladera (cuadras y almacenes).

Sin embargo, parte del fragmento inicial había quedado apoyado contra el crestón citado, pudiendo provocar otra serie de daños tanto personales como materiales en el interior de la localidad.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Junta Vecinal, al Ayuntamiento de Cabrillanes, a la Diputación Provincial de León y a la Consejería de Medio Ambiente, habiéndose remitido información por las Administraciones Públicas y encontrándose pendiente de estudio desde esta Procuraduría.

Otro de los problemas que está cobrando fuerza es el referido a los aprovechamientos de los montes, como es el caso del pastoreo de ganado, y el ejercicio de potestades administrativas derivadas de éste. Así, cabe citar el expediente **Q/2336/01** relativo a una sanción impuesta por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León por pastoreo de 25 cabezas de ganado caprino;, presuntamente sin licencia en un Monte de Utilidad Pública, en una localidad del término municipal de Villamanín, en el norte de la provincia leonesa. Según el reclamante, en la tramitación del expediente sancionador, se le causó indefensión, ya que no se le admitió el careo solicitado con el Agente Forestal denunciante y no se le permitió probar que los animales no eran suyos, lo que tampoco se había acreditado durante el procedimiento sancionador.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Medio Ambiente remitió a esta institución la información solicitada. Del estudio de dicha información se desprendía que el hecho controvertido en el expediente

sancionador había sido determinar la identidad del propietario del ganado, ya que en la denuncia se indicaba que el ganado se encontraba pastando sin control, o sea, sin vigilancia por parte de su dueño.

Al respecto, cabía destacar una serie de precisiones:

* Los hechos constatados por el Agente Forestal como Agente de la Autoridad gozan de una presunción de veracidad, siempre y cuando sean hechos directamente apreciados por el funcionario, es decir, que sean de apreciación directa, real y objetiva, tal como recogen reiteradas sentencias del Tribunal Supremo, entre otras: SSTS de 22 de diciembre de 1987, de 17 de mayo de 1989. En este caso, la presunción de veracidad ampara la existencia de 25 cabras pastando en un lugar vedado sin autorización.

* Sin embargo, no gozan de la presunción de veracidad aquellos hechos no directamente apreciados por el Agente Forestal, sino obtenidos, inferidos deducidos sobre la base de presunciones, indicios u otras conjeturas puramente subjetivas, tal como ha manifestado las SSTS de 5 de julio de 1990 y 12 de mayo de 1992, por lo tanto no goza de presunción de veracidad la apreciación sobre la titularidad del ganado caprino.

* Uno de los medios de prueba que pudieran ser más definitivos y claros para imputar la titularidad del ganado caprino son los distintivos externos (crotales) que han de llevar, tal y como se establece en la Orden de 12 de agosto de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies bovina, porcina, ovina y caprina.

En conclusión, se procedió a sancionar al imputado, denegándole sin ninguna motivación la práctica de la prueba y basando la titularidad de las reses denunciadas únicamente en pruebas indirectas, sin ningún elemento objetivo como pudieran ser los números de referencia de los crotales de algunas de las reses. Por ello, se dictó al respecto la siguiente resolución:

“1.- Que, en la resolución del recurso de alzada del expediente sancionador, se tenga en cuenta la indefensión causada al sancionado por la no contestación y, en consecuencia, la falta de motivación en la denegación de la apertura de la práctica de la prueba propuesta por el imputado.

2.- Que, en el recurso de alzada se acuerde la nulidad del expediente sancionador, al haber lesionado el derecho del imputado a utilizar los medios de prueba pertinentes reconocido en el art. 24.2 de la CE, al no motivar la denegación de la prueba propuesta por el imputado, al haber dudas sobre la titularidad del ganado caprino que pastó sin autorización en el término municipal de Villamanín y, por tanto, se proceda a la devolución del importe de la sanción al imputado.

3.- Que, en la medida de lo posible, figure en las denuncias que formalicen los Agentes Forestales por pastoreo de ganado vacuno, ovino, porcino y caprino en Montes de Utilidad Pública sin autorización los números identificativos de algunos de sus crotales,

como elemento objetivo de identificación de titularidad del ganado, de acuerdo con la Orden de 12 de agosto de 1996, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de animales de las especies bovina, porcina, ovina y caprina modificada por la Orden de 2 de diciembre de 1998, por la que se establece un sistema de identificación y registro de animales de la especie bovina.

4.- Que, en la multa a imponer por infracción al art. 415 del Reglamento de la Ley de Montes, se tengan en cuenta los criterios establecidos en el mismo por cabeza de ganado y kilo de carne.

5.- Que, desde esta Procuraduría, se recuerda la obligación de resolver los recursos de alzada de los expedientes sancionadores en el plazo de tres meses, previsto en el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero”.

La Consejería aceptó la resolución, al reconocer que no existía prueba de cargo que poseyese la virtualidad de evidenciar la responsabilidad punitiva del sujeto pasivo de la imputación, lo que llevaba a pronunciarse a favor de la presunción de inocencia del imputado y a declarar la no existencia de responsabilidad administrativa de aquél, y, por tanto, a estimar el recurso de alzada y anular la resolución recurrida y, en

su caso, a reintegrar al interesado el importe de la multa y de la indemnización impuestas por aquélla.

2.1.2. Incendios forestales

Los incendios forestales, sobre todo en la época estival, constituyen uno de los azotes más importantes a los bosques de nuestra Comunidad Autónoma, causando importantes daños tanto ecológicos como económicos a las localidades afectadas.

La concienciación de los ciudadanos respecto a este problema va aumentando paulatinamente y buena prueba de ello, es la queja **Q/2155/01**, en la que se denunciaba el almacenamiento de alpacas de paja de cereal, en los pinares de la localidad de Fuente el Sol, en la provincia de Valladolid durante el mes de julio de 2001, con un evidente peligro en caso de incendio, dada la continuidad de la mancha de pinares en el sur de la provincia de Valladolid y el norte de las provincias de Ávila y Segovia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, que informó que no podía considerarse actividad prohibida el almacenamiento de alpacas de cereal junto a los pinares de la zona, afirmación que esta Procuraduría no compartía.

Así el art. 5.1 de la Ley 81/68 de 5 de diciembre, de Incendios Forestales, establece una serie de medidas a adoptar en la prevención de incendios forestales por parte del Gobernador Civil (en la actualidad, las autoridades autonómicas tras el traspaso de competencias), entre las que se

encuentran en su apartado d): “Almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas”; de igual forma, se recoge en el art. 20 e) del Reglamento de Incendios Forestales: que “El almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas por el monte, además de ajustarse a los Reglamentos específicos que rigen dichas actividades, se podrán limitar o prohibir cuando el índice de peligro de incendios lo haga necesario.”

Los hechos objeto de la queja podían encuadrarse en dichos preceptos y a esa conclusión apuntaba la interpretación literal (art. 3.1. del código Civil); teniendo en cuenta, además, las definiciones recogidas en el Diccionario de la Real Academia Española. Así, almacenar significa “reunir o guardar muchas cosas”, mientras que inflamable se define como “que se enciende con facilidad y desprende inmediatamente llamas”. De acuerdo con lo anterior cabía aplicar esta prohibición al caso objeto de la queja, no sólo al amparo de una interpretación literal, sino también ateniéndose a una realidad social sensibilizada con los incendios forestales que suponen uno de los azotes de este país y que han situado a España como una zona de alto riesgo, de acuerdo con el Reglamento 2158/92 del Consejo de 23 de julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios forestales. Esta interpretación de la norma conectada con la realidad social se ha reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencia, entre otras de 13 de mayo de 1993 que afirma “La interpretación de la norma ha de hacerse en conexión con el momento en

que la cuestión ha surgido y deba ser aplicada; por ello, se exige tener en cuenta la realidad social del tiempo en que hayan de ser aplicadas”. Además, según el autor de la queja, las alpacas de paja suponen un elemento de riesgo en caso de incendio, en los pinares al sur de la provincia vallisoletana que se prolongan hasta el norte de las provincias de Ávila y Segovia ayudando a su propagación por las copas de los pinos en una época del año caracterizada por una gran sequía y altas temperaturas.

En la normativa autonómica aplicable a los incendios forestales, se debe acudir en primer lugar al Decreto 63/1985 de 27 de junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales que recoge como medida preventiva la autorización previa, dentro de la época de peligro, del almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas; época de peligro que se fija, por la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 23 de julio de 2001. Sin embargo, esta limitación o prohibición no se recoge en la Orden mencionada anteriormente, y así se indica expresamente en el informe de la Consejería de Medio Ambiente. Ahora bien, de esta omisión no cabe deducir que no sea aplicable lo dispuesto en el Decreto 63/1985 mencionado, totalmente en vigor, y con un rango normativo jerárquicamente superior a lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, por lo que sus previsiones son directamente aplicables y, en definitiva, sería preciso disponer de autorización del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente correspondiente, para almacenar, depositar o apilar alpacas de paja, bien

sea de cereal, leguminosa o cualquier otro tipo en el ámbito de aplicación del Decreto 63/1985, a saber: “terrenos forestales de las distintas provincias de la Comunidad Autónoma, tanto si están poblados por especies arbóreas como por matorral o pastizal, y en la franja de 400 metros de ancho que lo circunden”.

Para apoyar esta tesis, puede acudirse a lo dispuesto en la normativa de otras Comunidades Autónomas. Así la Orden de 20 de abril de 2001 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se regulan las campañas de prevención de incendios forestales, recoge como prohibición específica en su art. 3.8 “el abandono de residuos o materiales extraños al monte que por su naturaleza puedan provocar un incendio o contribuir a su propagación”. Igualmente, en su art. 4.1 b) se recoge como limitación, lo ya establecido en Castilla y León, “el almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas”. Sin embargo, la normativa más clara y tajante es la de la Comunidad Autónoma Valenciana -una de las que más sufren los incendios forestales en época estival- que en el art. 146.1 d) del Decreto 98/1995, de 16 de mayo, por el que desarrolla el Reglamento de la Ley 3/93 Forestal Valenciana, prescribe la necesidad de previa autorización de la “acumulación y almacenamiento de madera, leña y cualquier tipo de residuo agrícola o forestal”; de acuerdo con el artículo anterior, será necesaria esa autorización en los terrenos forestales y una franja de protección de 500 metros. Esta matización, por la que se incluyen los restos de carácter agrícola dentro de las actividades a autorizar por la Consejería

de Medio Ambiente supone la normativa más precisa y clara de todas las autonómicas que da una mayor seguridad jurídica, tanto a la Administración en la aplicación del Derecho, como al ciudadano en la conducta a desarrollar para cumplir la legalidad y la más adecuada en la defensa de los terrenos forestales, frente a la plaga de los incendios forestales.

En conclusión, se formuló por esta Procuraduría la siguiente resolución:

“1. Que, como consecuencia de la interpretación del art. 2.2 b) del Decreto 63/1985 de 27 de Junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales que recoge como medida preventiva la autorización previa dentro de la época de peligro del almacenamiento, transporte o utilización de materias inflamables o explosivas, sea necesario, en la época de peligro que determine la Consejería de Medio Ambiente, autorización previa por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente, para el almacenamiento o apilamiento de alpacas de paja de cereal o de leguminosa en los terrenos forestales o en la franja de 400 metros de ancho que los circunden.

2.- Que, en el caso de que se produzca el almacenamiento o apilamiento en las condiciones descritas en el párrafo anterior, sin previa autorización del Servicio Territorial de Medio Ambiente, se formule denuncia por los Agentes Forestales para la incoación,

tramitación y resolución del correspondiente expediente sancionador por el órgano competente.

3.- Que, para una mejor comprensión y aplicación de lo anteriormente expuesto, se lleve a cabo una modificación normativa en la regulación de los incendios forestales en Castilla y León, en el sentido de recoger, al igual que ha efectuado la Comunidad Autónoma Valenciana, la necesidad de autorización previa de cualquier acumulación y almacenamiento de madera, leña y cualquier tipo de residuo agrícola o forestal en el ámbito de aplicación recogido en el art. 1 del Decreto 63/1985, por el que se regula la prevención y extinción de los incendios forestales”.

Esta resolución no fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, al considerar que con esta medida, se atribuye a las pacas de paja una propiedad de ciertas materias (inflamabilidad o explosividad) que no les caracteriza, y al no requerir previa autorización, esta Consejería considera que el almacenamiento o apilamiento de estas pacas no constituye una infracción al Reglamento de Incendios Forestales, por lo que no procede incoar expediente sancionador por este motivo.

Sin embargo, se indicaba en este rechazo que se comunicaba a todos los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, para su posterior traslado a los Agentes Forestales y a las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales, la necesidad de que durante la época de peligro se vigilasen o corrigiesen los casos donde la disposición de este combustible

pudiera suponer una situación real de peligro, para obligar al responsable a su retirada, así como formular, en su caso, la correspondiente denuncia.

En muchas ocasiones las quejas se refieren a la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de Medio Natural.

Así en la queja **Q/1984/02** el reclamante mostraba su disconformidad con una denuncia y el posterior expediente sancionador tramitado, motivados por la quema de restos forestales en una Dehesa, de la localidad de Calzada del Coto, en el sureste de la provincia de León.

El reclamante consideraba que la denuncia no estaba bien formulada por el Agente Forestal, puesto que se lleva quemando los restos forestales y la hierba seca de vallejitos y regueros se venían quemando de forma cuidadosa en esta Dehesa, durante más de 50 años, sin ningún problema, aprovechándose a veces el cisco como subproducto. Así mismo consideraba el autor de la queja que el Agente Forestal entró en la Dehesa a denunciar estos hechos, sin la autorización de los propietarios. Por último, entendía que algunas de las condiciones planteadas en la solicitud de autorización de quema de rastrojos, como es la formación de un cortafuegos, no pueden llevarse a cabo al ser un monte particular de bastante extensión.

La queja se admitió a trámite y se encuentra pendiente de estudio tras la remisión de la información solicitada desde la Consejería de Medio Ambiente.

2.1.3. Vías pecuarias

El especial valor histórico y medioambiental que, sin duda, revisten las vías pecuarias, incide de manera notable en una Comunidad Autónoma como Castilla y León, que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del territorio español, con una longitud de unos 34.638 kilómetros, lo que supone unas 100.000 hectáreas del territorio de la Comunidad Autónoma.

Considerando lo anterior, cabe hacer especial hincapié en la responsabilidad que recae sobre la Administración Autonómica en orden a lograr una adecuada protección de las vías pecuarias integradas en el ámbito geográfico de la región, en el marco de las competencias atribuidas constitucional y estatutariamente a aquélla.

Por parte de esta Procuraduría varias han sido las actuaciones llevadas a cabo en este año, con la finalidad de fiscalizar la actuación administrativa llevada a cabo por los servicios de la Consejería de Medio Ambiente en relación con las vías pecuarias de la Región.

En ocasiones los ciudadanos dirigen sus quejas a esta institución en relación con la actuación de las Administraciones Públicas en solicitudes de clasificación, deslinde o amojonamiento de vías pecuarias para comenzar así su protección.

Así, en la queja **Q/2197/01**, el reclamante aludía a la falta de deslinde en la Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de gallegos de Altamiro en la provincia de Ávila.

Admitida a trámite la queja, del informe remitido por el Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente se deducía la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa.

Así, se indicó al reclamante que las actuaciones de la Administración Pública titular de una vía pecuaria deben ir dirigidas a determinar su existencia, características físicas y límites a través de tres actos administrativos diferentes, cada uno de los cuales supone el fundamento necesario del siguiente.

El primero de tales actos administrativos es la clasificación de la vía pecuaria. La clasificación de las vías pecuarias, de acuerdo con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias “es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado, y demás características físicas generales de cada vía pecuaria”. Por tanto, a través de la clasificación, se declara la existencia de la vía pecuaria y sus características físicas, excluyendo la vía pecuaria clasificada del dominio privado e incluyéndola en el público, tal y como se ha señalado en la Sentencia de TS de 26 de abril de 1999.

Tal y como señala la Consejería de Medio Ambiente en su informe, de la propia definición del acto de clasificación de una vía pecuaria se desprende, que éste es previo y necesario a la determinación de los límites

de aquélla a través de su deslinde. En efecto, el art. 8 de la Ley 3/1995, define el deslinde como aquel “acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación”.

El procedimiento de determinación de las características físicas de esta singular clase de bienes de dominio se completa con el amojonamiento, actuación administrativa dirigida a determinar, una vez aprobado el deslinde, los límites de la vía pecuaria y a señalar aquéllos con carácter permanente sobre el terreno (art. 9 de la Ley de Vías Pecuarias).

En otras palabras, clasificación, deslinde y amojonamiento son fases sucesivas de un procedimiento dirigido a determinar con exactitud la dimensión física, en este caso, de una vía pecuaria, contando cada uno de los actos administrativos que ponen fin a las mismas con las características predicadas en los artículos indicados.

En el caso concreto planteado en la queja no era posible, sin embargo, efectuar el deslinde de la vía pecuaria, sin que previamente se procediera a su clasificación a su paso por el término municipal indicado.

Por tanto, la adopción de la Orden mediante la cual se acuerda iniciar el expediente de clasificación de las vías pecuarias de aquel término municipal, supone la primera y necesaria actuación administrativa dirigida a dar satisfacción a sus demandas. El procedimiento señalado finalizará mediante la adopción de una nueva Orden de la Consejería de Medio

Ambiente, en la cual se determinará la existencia, anchura, trazado, y demás características físicas generales, al menos, de la vía pecuaria Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de Gallegos de Altamios. El plazo temporal con el que cuenta la Administración Autónoma para resolver el procedimiento de clasificación indicado es de seis meses.

Una vez clasificada la vía pecuaria se podrá proceder a su deslinde y, en su caso, a su amojonamiento. El procedimiento administrativo dirigido a la realización del deslinde, en cualquier caso, puede ser iniciado a instancia de los propietarios colindantes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 34 del Decreto 250/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, aplicable a este supuesto, a falta de desarrollo reglamentario específico en materia de vías pecuarias.

Cabía concluir, pues, que la Administración autonómica había iniciado las actuaciones necesarias para proceder a determinar los límites de la vía pecuaria Cañada Real Leonesa Occidental a su paso por el término municipal de Gallegos de Altamios, por lo que procedía el archivo del expediente.

Igualmente, la queja **Q/145/02** hace referencia a una solicitud de inicio de expediente de clasificación de la Consejería de Medio Ambiente, de vías pecuarias en los términos municipales de San Justo de la Vega y Benavides de Órbigo, en la provincia de León. Sin embargo, en la

información facilitada por ésta, se nos dice que, con fecha 8 de abril de 2002, esa Consejería acordó denegar la pretensión, y, en consecuencia declaró, de forma motivada, improcedente el inicio de los expedientes de clasificación de las vías pecuarias pertenecientes a los municipios citados. Asimismo, se pone de manifiesto que la Orden en la cual se adoptó la decisión señalada fue debidamente notificada, con fecha 12 de abril de 2002, conjuntamente con una copia del Proyecto de clasificación de las Vías Pecuarias de San Justo de la Vega y del Acta de 2 de diciembre de 1976, sobre la inexistencia de vías pecuarias en Benavides de Órbigo; por ello, se procedió al archivo de esta queja por no irregularidad.

En la queja **Q/342/02** se hacía referencia a la disconformidad de un propietario de una finca rustica colindante con la vía pecuaria “Cañada Real de las Merinas” con la anchura resultante de esta vía pecuaria, por el proceso de concentración parcelaria en el término municipal de Armuña, en la provincia de Segovia, ya que es mucho más ancha junto a su parcela en relación con la de otros propietarios.

Admitida la queja a trámite, y una vez recibida la información solicitada, la queja fue rechazada por no apreciarse irregularidad alguna en la actuación administrativa.

Dicho archivo fue comunicado al reclamante, exponiendo en el escrito dirigido al mismo las siguientes consideraciones:

1º.- El procedimiento de concentración parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Armuña se desarrollo bajo la vigencia del Texto

Refundido de la Ley de Concentración Parcelaria aprobado mediante el Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre. Los arts. 13 y 17 de dicha norma se refieren, respectivamente, a la inclusión dentro del contenido mínimo de las Bases de Concentración Parcelaria del perímetro de la zona a concentrar, y a las exclusiones de concentración que el Servicio de Concentración Parcelaria podía llevar a cabo de sectores o parcelas que no podían beneficiarse de aquélla por diversos motivos.

Estas previsiones que facultaban a la Administración Pública actuante en un proceso de concentración parcelaria, de un lado, a delimitar de forma exhaustiva la zona geográfica cuyas fincas debían ser objeto de concentración, y de otro, a excluir de la concentración determinadas fincas que, inicialmente, se encontraban integradas dentro de aquella zona, se han mantenido a lo largo de las sucesivas normas legales vigentes en materia de concentración parcelaria hasta llegar a los actualmente vigentes. Por tanto, a la vista de los preceptos indicados y de las normas citadas, no cabe identificar irregularidad alguna en la exclusión de la finca identificada en la queja, del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en su día en el término municipal de Armuña, ya fuera debida aquélla a encontrarse la finca fuera del perímetro a concentrar o a la decisión específica adoptada por el Servicio de Concentración Parcelaria.

Ahora bien, el motivo de la queja se encontraba integrado, más que por la exclusión de la finca en cuestión del procedimiento de concentración parcelaria, por los efectos que aquélla tuvo sobre la extensión de la misma,

motivados fundamentalmente, por el mantenimiento del ancho de la vía pecuaria colindante, en contraposición con lo ocurrido con las fincas concentradas.

En este sentido, cabe señalar, como ha manifestado la Consejería de Medio Ambiente, que como resultado de la Concentración Parcelaria llevada a cabo en el término municipal de Armuña, la vía pecuaria en cuestión, pudo sufrir una minoración en su anchura, previamente fijada en la Orden Ministerial de 6 de abril de 1966 por la que se procedió a la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Armuña, minoración que, sin embargo, no afectó a la finca identificada en la queja por verse excluida aquélla del procedimiento de concentración parcelaria.

En términos generales, en las concentraciones parcelarias, se debe respetar la integridad de las vías pecuarias y hay que adoptar las medidas necesarias para restaurar aquéllas cuando se hubieran visto vulneradas, independientemente de la fecha en la que hubiera tenido lugar el procedimiento de concentración parcelaria correspondiente y de la Administración Pública que lo hubiera llevado a cabo.

Ahora bien, del contenido de la queja se desprende que la vía pecuaria colindante con la finca identificada en la misma mantiene el ancho establecido en la Orden de Clasificación antes citada (75,22 metros), lo cual, considerando que la clasificación es el acto por el cual se determina, entre otros extremos, la anchura de las vías pecuarias, determina la inexistencia de irregularidad alguna en el mantenimiento de aquel ancho en

la zona colindante con aquella finca, con independencia de que en el resto de fincas colindantes, no se hubiere respetado este trazado como consecuencia del proceso de concentración parcelaria.

En definitiva, cabe concluir que, de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría en relación con la cuestión planteada, se desprende que, tanto la exclusión de la finca identificada, del procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo en el término municipal de Armuña, como el mantenimiento del ancho de la vía pecuaria denominada “Cañada Real de Merinas” en la parte colindante con la finca precitada, no constituyen incumplimiento normativo alguno por parte de la Administración Autonómica, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos, por lo que se procedió al archivo de ésta.

2.2. Espacios naturales protegidos

En el presente apartado, se hace referencia a la defensa que lleva a cabo la Administración Pública de los distintos espacios naturales declarados y especies protegidas, de acuerdo con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.

Dentro de ese apartado cabe destacar la queja **Q/235/02**, por la que un ciudadano denunciaba el proyecto de explotación de dos minas de baritina y carbonato cálcico en la localidad de Vegacervera, en la provincia de León, dentro del Espacio Natural Protegido de las “Hoces de Vegacervera”.

Admitida la queja a trámite, y tras solicitar información al Ayuntamiento de Vegacervera y a las Consejerías de Fomento, Medio Ambiente y de Industria, Comercio y Turismo, quedó claro que la autorización de puesta en funcionamiento de las explotaciones mineras que se proyectaban reabrir en Vegacervera y sobre cuyo presunto peligro alertaba el autor de la queja, había sido denegada. Entre las razones de esa denegación destacaban las siguientes:

* De acuerdo con la legislación urbanística, la autorización de uso de suelo rústico había sido denegada por la Comisión Territorial de Urbanismo de León.

* De acuerdo con la legislación de actividades clasificadas, existía ya un informe desfavorable por parte del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Vegacervera, por lo que no era necesario continuar con el procedimiento establecido en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, al existir razones de índole urbanísticas que impedían el ejercicio de esta actividad.

* De acuerdo con la legislación de minas, se había declarado la caducidad de la concesión de las explotaciones mineras al haberse paralizado los trabajos desde 1993, por falta de mercado.

Por lo tanto, el objeto de queja había desaparecido, al no contar con las autorizaciones oportunas por parte de las Administraciones Públicas afectadas; sin embargo, desde esta Procuraduría, se quiso analizar el informe favorable emitido por el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, vistos los informes de los Jefes de Servicio de Industria, Comercio y Turismo, y de Medio Ambiente de León.

Los informes del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León consideran incompatible la actividad con el Espacio Natural Protegido, y desde el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, se aludía a la escasa actividad de la explotación y se había informado desfavorablemente la solicitud de suspensión de los trabajos, por lo que se produciría la caducidad de la concesión, tal como se produjo.

Sin embargo, a pesar de la clara contradicción de los informes de los Servicios Territoriales con el Servicio Central de la Consejería de Medio Ambiente, el informe del Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas no fue motivado; ello supuso una clarísima infracción al art. 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. La motivación, supone un factor esencial para determinar con mayor certeza y

exactitud el conocimiento de la voluntad del órgano administrativo, y poder así realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos; es precisamente la motivación lo que distingue la discrecionalidad de la arbitrariedad (SSTS de 18 de febrero de 1978 y 29 de septiembre de 1988), que está constitucionalmente prohibida en el art. 9.3 de la CE, pudiendo ser determinante de causa de nulidad.

Desde un punto de vista material, resultaba bastante sorprendente que el único informe favorable fuera el del órgano administrativo que tiene por objeto la defensa del Medio Ambiente, y por tanto de los Espacios Naturales Protegidos de nuestra Comunidad Autónoma, mientras que la Administración encargada de la defensa de los intereses generales del municipio -el Ayuntamiento de Vegacervera- se oponía a esa autorización, el órgano sustantivo en materia de minas -la Consejería de Industria, Comercio y Turismo- declaró la caducidad de la concesión, y la Comisión Territorial de Urbanismo de León denegó la autorización de uso excepcional en suelo rústico.

Por lo tanto, esta Procuraduría emitió a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“1.- Que, a juicio de esta Procuraduría, no debió ser favorable el informe de 20 de abril de 2001, por parte del Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Medio Ambiente, a la solicitud de explotaciones mineras de baritina y carbonato cálcico, en el

interior del Espacio Natural Protegido “Hoces de Vegacervera”, de acuerdo con las razones expuestas en los informes del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de 20 de septiembre de 2000, 16 de marzo de 2001 y del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, de 11 de diciembre de 2000.

2. Que se tenga en cuenta en futuros informes que tenga que efectuar el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas, de conformidad con el art. 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la necesidad de que éstos sean motivados, ya que si no incurrirían en causa de anulación”.

Igualmente, se han recibido quejas en esta institución relativas al presunto mal funcionamiento en el único Parque Nacional ubicado en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, como es el Parque Nacional de los Picos de Europa. Así ocurría en el expediente **Q/1925/02**, relativo a la queja de un ciudadano que había solicitado una autorización de corta de castaños en una localidad del municipio leonés de Oseja de Sajambre, sin que el Organismo Autónomo del Parque Nacional hubiera respondido a la misma. Dicha queja fue remitida al Defensor del Pueblo.

2.3. Caza

En este apartado, se ha reducido el número de quejas con respecto al año pasado (once en total), habiendo disminuido notablemente en lo que

se refiere a problemas relativos a la adecuación y constitución de cotos de caza; asimismo, sólo ha habido una queja en cuanto a la responsabilidad de las piezas cinegéticas, confirmándose la reducción de la conflictividad, tras la modificación operada en el art. 12.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, regulador de la responsabilidad por daños causados por piezas cinegéticas, por el art. 10 de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas. Los daños producidos por especies cinegéticas (lobos) se encuentran incluidos en este informe, dentro del apartado de las ayudas ganaderas.

Por último, se debe indicar que se ha mantenido el número de quejas relativas con expedientes sancionadores en materia de caza.

2.3.1. Desarrollo de la actividad cinegética: permisos y sanciones

En relación con los expedientes sancionadores tramitados por la Consejería de Medio Ambiente en materia de caza, cabe destacar que no se constató la existencia de ninguna irregularidad.

Así a título de ejemplo cabe citar la queja Q/1694/01, en la que el reclamante mostraba su disconformidad con la tramitación de un expediente sancionador en la consejería de Medio Ambiente, por una presunta infracción de la Ley de Caza cometida en la provincia de Palencia.

Tras la admisión a trámite de la queja se comprobó que, al margen de algunas irregularidades formales (incumplimiento del plazo para resolver el recurso de alzada interpuesto), no habían prescrito ni la

infracción cometida, ni la sanción impuesta, como sostenía el autor de la queja.

Por otro lado, según la denuncia de los Agentes Forestales, la infracción sancionada se había producido ya que el imputado portaba el arma cargada y desenfundada, y por tanto, lista para su uso, y no conviene olvidar, a este respecto, que la denuncia formulada tiene presunción de veracidad, de acuerdo en el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

En consecuencia la queja se rechazó archivándose el expediente, no sin antes comunicárselo debidamente a su autor.

2.3.2. Cotos de caza

De entre los diferentes tipos de terrenos cinegéticos contemplados en la legislación sectorial en materia de caza, son sin duda, los cotos de caza aquellos que en mayor número de ocasiones dan lugar a que los ciudadanos planteen sus quejas ante esta institución.

Así, se debe mencionar la queja **Q/35/02** relativa a una denuncia por la situación irregular de un coto de caza, en la localidad de Valverde-Enrique, en la provincia de León, lugar en el que se pretendió constituir otro coto privado, lo que fue denegado. Dicha queja fue admitida a trámite solicitándose la correspondiente información.

Al analizar esta queja es conveniente indicar en primer lugar que los Cotos Privados de Caza son definidos, desde una perspectiva formal, en el apartado primero del art. 22 de la Ley de Caza de Castilla y León, como “aquellos que hayan sido declarados como tales, mediante resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente”. Este sería el caso del Coto de Caza objeto de la queja y Coto que todavía no se había adecuando a la Ley de Caza mencionada lo que, de acuerdo con la Disposición Transitoria del Decreto 83/98, debía hacer antes del 1 de mayo de 2003, debiéndose adecuar al procedimiento establecido para la constitución de un coto de caza.

Este coto se constituyó en abril de 1979, adjudicándose a una persona física, y posteriormente, a una Asociación de Cazadores; en 1991, se produce la intervención de la Junta Vecinal de Valverde-Enrique para constituir un único coto de caza en todo el término municipal, por lo que se cedió en precario por parte de los propietarios particulares la firma para su constitución; sin embargo, ésta cesión no determinó que se modificara la titularidad del coto de caza, sino que sigue siendo la Asociación de Cazadores mencionada, que carecía de la cesión en precario de estos derechos cinegéticos. Por tanto, la Junta Vecinal debió, en su momento, haber instado la modificación de la titularidad del coto de caza ante el órgano competente en 1991 de la Junta de Castilla y León, al haber conseguido la cesión en precario, como condición previa para arrendar el aprovechamiento cinegético, debido al carácter constitutivo de la

resolución del órgano autonómico competente, incurriendo, por tanto, a juicio de esta Procuraduría, en una contradicción.

Además, tras lograr la cesión en precario de los propietarios, la Junta Vecinal efectuó un contrato de arrendamiento de derechos cinegéticos con la Asociación de Cazadores en 1991 de forma directa, prescindiendo completamente del procedimiento contractual legalmente establecido, según la documentación aportada. En efecto, la Junta Vecinal es el órgano de representación de la Entidad Local Menor y, por tanto, se le considera Administración Pública, de acuerdo con el art. 45 de la Ley 7/1985, de 2 de junio, de la Ley de Bases de Régimen Local, que reconoce la existencia de entidades de ámbito territorial inferior al municipio y le es de aplicación lo establecido en las normas de contratación.

El contrato de arrendamiento de los derechos cinegéticos es un contrato de carácter privado tal como establece actualmente el art. 5.3 del RDLeg. 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; sin embargo, de acuerdo con el art. 9 “se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado”, por lo que no existe una voluntad libre por parte de la Junta Vecinal para contratar, sino que la formación de la voluntad del órgano administrativo debe producirse conforme a la normativa y el procedimiento administrativo, de acuerdo con la teoría de

los “actos separables”, concepto de creación jurisprudencial, y recogido por la Ley de Contratos del Estado, que era la norma que se encontraba en vigor, cuando se produjo el contrato de arrendamiento en 1991.

En cuanto a la forma de contratación, en este caso, de acuerdo con la documentación aportada, se adjudicó directamente el contrato a la Asociación de Cazadores, vulnerando los principios básicos de la contratación pública de publicidad y libre concurrencia, igualdad y no discriminación. Además, el art. 118 del RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, establece como formas de adjudicación la subasta, el concurso y la adjudicación directa, entendiéndose ésta sustituida por el procedimiento negociado en la actualidad. La norma general es tanto la subasta como el concurso para escoger la mejor oferta que satisfaga el interés público, siendo la adjudicación directa la aplicable en caso excepcional y siempre justificado. En el caso concreto examinado, no cabía esta justificación ni existía documentación preparatoria y se había contratado prescindiendo total y absolutamente de cualquier tipo de procedimiento legalmente establecido para formar la voluntad tanto de la Junta Vecinal como de su Presidente.

La jurisprudencia también se ha pronunciado al respecto de forma clara y reiterada; así, la STS de 21 de octubre de 1981, al referirse a una cláusula de la subasta para arrendar el coto de caza por parte de un Ayuntamiento, está tácitamente aceptando esta modalidad como la propia;

mucho más contundente es la STS de 14 de marzo de 1989 que afirma que, “...dándose la circunstancia de que la adjudicación en arrendamiento de esta explotación cinegética se concierta por nueve anualidades, ello es suficiente para que se imponga la subasta pública, conforme lo ordenado en el art. 75.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 27 de mayo de 1955; lo que viene a ser ratificado en el art. 92.1 del novísimo Reglamento de 13 de junio de 1986”.

En 1993, se suscribió otro contrato: el mismo razonamiento puede aplicarse, con el agravante de que este acuerdo no se recogió en el Libro de Actas de la Junta Vecinal, por lo que incurriría en otra causa de invalidez ya que le sería de aplicación el art. 52. 2 del Texto Refundido citado “No serán válidos los acuerdos no reflejados en el correspondiente Libro de Actas que reúna los requisitos expresados en el apartado anterior”.

Por lo tanto, ambos contratos incurrieron en la causa de nulidad de pleno derecho, establecida en el art. 62 del Texto Refundido de la Ley de Contratos, en relación con el art. 62.1 e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, al ser contratos suscritos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; iguales efectos deben trasladarse a la prórroga establecida el 1 de marzo de 2001, con efectos hasta el año 2003.

Con respecto a la cesión en precario de los propietarios de las fincas particulares que constituyen la gran mayoría de las existentes en Valverde-Enrique, se observa que, a partir de noviembre de 2001, se presentan

escritos de bastantes propietarios de fincas rusticas por los que se interesan para que la Junta Vecinal acredite esta cesión de derechos cinegéticos. La Consejería de Medio Ambiente indica que sólo 23 no aparecen dentro de la lista de los propietarios que cedieron en su día los derechos cinegéticos a la Junta Vecinal y que oficiará a éstos para que puedan ejercer la posibilidad de segregarse del aprovechamiento cinegético.

Sin embargo, esta Procuraduría no está de acuerdo con esta interpretación. La jurisprudencia ha asimilado la cesión de firmas de los propietarios a las Entidades Locales, o cualquier persona física o jurídica, para promover la constitución de un coto; así, aparece en las STS de 27 de abril de 1982, de 28 de febrero de 1987, de 12 de febrero y 29 de marzo de 1991. Además, en todas estas sentencias se dice que dicha cesión puede ser revocada en cualquier momento.

Por lo tanto, se debería haber informado a todos los particulares de la posibilidad de segregar sus fincas en el caso de que ellos quisieran, con independencia de que hubiesen cedido en 1991 en precario a la Junta Vecinal los derechos cinegéticos para constituir un coto de caza; así, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21 del Decreto 83/1998, estas fincas segregadas pasarían a la condición de vedados, salvo que se constituyese un coto de caza.

Asimismo, esta Procuraduría debe analizar la solicitud de constitución de un coto de caza por parte de otra Asociación de Cazadores, presentada en septiembre de 2001. Ésta fue desestimada por resolución del

Servicio Territorial de Medio Ambiente de León en noviembre de 2001, al formar ya parte del coto de caza que estamos analizando, interponiendo recurso de alzada que, a la fecha del informe remitido por la Consejería, todavía no había sido resuelto.

Nos encontramos ante una solicitud de cambio de titularidad, prevista en los arts. 21.8 de la Ley de Caza de Castilla y León y 23 del Reglamento que regula su desarrollo, ya que se pretende otorgar una nueva titularidad de este Coto de Caza. Para ello, se debe acudir al procedimiento establecido en los arts. 18 y 19 de este Reglamento. En principio, la solicitud se presentó erróneamente en el Modelo para la constitución, del Anexo I de la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería, que establece los modelos oficiales y documentación necesaria para la constitución, ampliación, segregación, cambio de titularidad, prórroga y adecuación de los cotos de caza, cuando debería ser en el establecido en el Modelo del Anexo IV; por ello, de conformidad con el art. 71 de la Ley 30/92 se debería instar a la subsanación de esta solicitud.

Además, se había producido una desestimación de la constitución sin más, cuando es cierto que, de hecho, cumplía con los requisitos que marca, tanto la Ley como su Reglamento, para el cambio de titularidad (son los mismos que para la constitución). Se debería haber tramitado previamente el procedimiento establecido en el art. 19: apertura de un período de información pública, presentación de alegaciones, plan cinegético, etc., sin que se haya hecho ninguno de estos trámites por parte

del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. En ningún momento, cabe la denegación por la mera existencia de otro coto de caza sobre este terreno, ya que supondría la petrificación de la titularidad de un coto de caza a favor de una persona, quitándole la libertad de disposición al propietario; así, la STS de 19 de septiembre de 2001, determina que “la constitución de un coto de caza supone un acto asociativo voluntario... para obtener la correspondiente autorización administrativa; también es un acuerdo resoluble por la voluntad de sus asociados, sin que la titularidad de la licencia correspondiente a quien asuma ante la Administración la representación del coto atribuya a éste el derecho de impedir que se ponga término a la asociación mediante voluntario desistimiento de los asociados, con la única excepción de que exista un pacto contractual en contrario.”

La resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, de 11 de noviembre de 2001 adolece de un defecto de anulabilidad al haberse dictado, prescindiendo del procedimiento establecido en el art. 19 del Decreto 83/98, por lo que esta Procuraduría entiende que, por parte de la Dirección General del Medio Natural, debería dictarse resolución, al resolverse el Recurso de Alzada interpuesto, ordenando retrotraer las actuaciones para desarrollar el procedimiento recogido en ese artículo.

Por último, debía insistirse en observar la necesidad de que este Coto de Caza se adecuase a los preceptos establecidos en la Ley de Caza,

antes del 1 de mayo de 2003, tal como determina la Disposición Transitoria Primera del Decreto 83/1998.

Por todas estas razones se formuló a la Consejería de Medio Ambiente la correspondiente resolución:

«1. Que por parte de la Consejería de Medio Ambiente se tenga en cuenta, de acuerdo con la jurisprudencia del TS citada, la posibilidad de revocar en cualquier momento la cesión en precario de las fincas para constituir un coto de caza que hicieron en 1991, los propietarios de fincas rústicas particulares, en la localidad de Valverde-Enrique.

2.- Que se resuelva el Recurso de Alzada interpuesto por la otra Asociación de Cazadores, en el sentido de declarar nula la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León de noviembre de 2001, por no haber seguido el procedimiento previsto en el art. 19 del Decreto 83/1998, de 30 de abril que desarrolla reglamentariamente lo referido a los terrenos cinegéticos y no cinegéticos, ordenando la retroacción de las actuaciones.

3. Que, en definitiva, se facilite por parte de la Consejería de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus competencias, la resolución de todas estas irregularidades analizadas mediante el procedimiento de adecuación del Coto de Caza LE- 10.412, que tiene que efectuarse antes del día 1 de mayo de 2003, si así se solicitara».

Igualmente, se remitió a la Junta Vecinal la siguiente resolución:

«1. Que, al ser los contratos de arrendamiento efectuados por el Presidente de la Junta Vecinal y la Sociedad de Cazadores en 1991 y 1993 y la prórroga de 2001 nulos de pleno derecho, ya que se efectuaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento contractual legalmente establecido, se tenga en cuenta en la celebración, en su caso, de futuros contratos de arrendamiento de derechos cinegéticos en el Coto de Caza la necesidad de celebrar subasta pública si se diesen los requisitos previstos en el art. 92.1 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

2.- Que se facilite por parte de la Junta Vecinal, en el marco de sus competencias, la resolución de todas estas irregularidades analizadas, mediante el procedimiento de adecuación del Coto de Caza, que tiene que efectuarse antes del día 1 de mayo de 2003, si así se solicitara».

A la fecha de cierre de este informe, ambas resoluciones están pendientes de contestación.

También hay que tener en cuenta que el derecho de caza es un derecho accesorio al de propiedad y que, por tanto, la disconformidad de los propietarios de las fincas rústicas puede conllevar la anulación del coto de caza, con los problemas consiguientes que conllevan; así, se produjo en las quejas **Q/1434/02**, **Q/2257/02** y **Q/2259/02** en las que se hacía referencia a los problemas existentes en el coto de caza de la localidad

zamorana de Fermoselle. En el escrito de queja se denunciaba que el coto de caza había sido declarado extinguido por resolución de septiembre de 2001, del Servicio Territorial de Zamora, al haber finalizado la cesión de los derechos cinegéticos de los terrenos incluidos en el mismo, sin que con anterioridad se hubiera acreditado la prórroga de dicha cesión. Sin embargo, a pesar de dicha extinción, se seguía cazando en esa localidad, y se mantenían las señales indicando la existencia del anterior coto. También se manifestaba en el escrito de queja, que el Ayuntamiento de Fermoselle había defendido exclusivamente los intereses de la Asociación de Cazadores, ignorando los derechos de los propietarios de las fincas.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Fermoselle y a la Consejería de Medio Ambiente. De los informes recibidos se deduce que este Coto de Caza fue constituido en 1995, tras la solicitud para ello por una Asociación de Cazadores. En el proceso de constitución, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora solicitó subsanar algunas deficiencias y comunicó que la cesión de terrenos por parte de los propietarios debía ser por un período determinado de tiempo y no por tiempo indefinido, tal como se hacía constar en el documento acreditativo de cesión de propietarios. Posteriormente, la Asociación de Cazadores dirigió un escrito al Servicio Territorial en que comunica literalmente: “lo que aparece en el encabezamiento indefinido, debe decir por un período no superior a seis años, prorrogables”.

Por lo tanto, el período de vigencia de la cesión de los terrenos y del coto de caza es de seis años, al finalizar este período de cesión de los terrenos y al no haber acuerdo entre los titulares de los terrenos privados y el titular cinegético, se produjo la extinción automática del Coto de Caza, de acuerdo con el art. 22.3 del Decreto 83/98 mencionado, declarada por resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, de 6 de septiembre de 2001. Posteriormente, la Asociación de Cazadores interpuso recurso de alzada contra esa resolución ante la Dirección General de Medio Natural, encontrándose pendiente de resolución todavía; igualmente, solicitó la suspensión de la ejecución de esta resolución, siendo desestimada. En conclusión, en la actualidad, el coto de caza se encuentra extinguido y por lo tanto, los terrenos están vedados, sin que se pueda cazar sobre ellos.

El conflicto planteado derivó de la falta de prórroga del contrato de arrendamiento de los derechos cinegéticos efectuado en 1994. Los contratos de arrendamiento de derechos cinegéticos son contratos civiles de arrendamiento rústico común, excluidos de la legislación especial de arrendamientos rústicos. De acuerdo con el Código Civil, los requisitos del contrato de arrendamiento son el tiempo determinado y el precio cierto; de esta forma, según jurisprudencia reiterada “el contrato de arrendamiento es incompatible con la intemporalidad (STS de 15 de octubre de 1984)”. Por lo tanto, en ningún caso se debe admitir la argumentación de la Asociación de Cazadores de que este contrato de arrendamiento se efectuó por un

período indefinido, ya que es contrario al ordenamiento jurídico: esto supondría o bien la nulidad del contrato de arrendamiento efectuado, de acuerdo con el art. 6.3 CC, o bien cabría aplicar de forma supletoria el plazo establecido en el art. 1577 CC: “El arrendamiento de un predio rústico, cuando no se fija su duración, se entiende hecho por todo el tiempo necesario para la recolección de los frutos que toda la finca arrendada diere en un año o pueda dar por una vez”, (habría que interpretar el año cinegético en los contratos de arrendamiento de terrenos cinegéticos para caza), siendo la jurisprudencia oscilante al respecto.

Además, ha habido una modificación unilateral del plazo que determinó la duración del contrato de arrendamiento, ya que, en la comunicación dirigida al Servicio Territorial de noviembre de 1994, la Asociación de Cazadores manifestó que debía entenderse que el plazo era de seis años; esto supone una irregularidad manifiesta, ya que no se contó con la participación de la otra parte -los titulares de los terrenos-, para fijar ningún plazo. Por lo tanto, en su momento, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora debería haber requerido a la Asociación de Cazadores para que la nueva fijación del plazo fuese bilateral y no unilateral por parte de la Asociación, ya que podría ser causa de nulidad del contrato.

Respecto a la falta de pago del precio acordado por la Asociación de Cazadores a los propietarios, hubo de indicarse que ésta es una cuestión interna entre particulares en un contrato civil de arrendamiento que debería

sustanciarse en su caso ante la Jurisdicción Ordinaria y, por tanto, no susceptible de control por parte de esta Procuraduría.

Una vez examinado el contrato, debía analizarse la extinción del Coto de Caza, por resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora. Dicha resolución determina la extinción automática del Coto, al haber perdido la Asociación de Cazadores los derechos cinegéticos por transcurso del tiempo establecido unilateralmente en el contrato, que hemos analizado anteriormente. Así, de acuerdo con el art. 22.3 del Decreto 83/98, la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora tiene carácter meramente declarativo de pérdida de derechos cinegéticos, por el transcurso del plazo del contrato de arrendamiento, siendo ejecutiva desde su notificación.

Con respecto al recurso de alzada interpuesto por la Asociación, esta Procuraduría está plenamente de acuerdo con el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora de octubre de 2001, que propone la desestimación de este recurso por finalización del plazo establecido en el contrato de arrendamiento y tampoco cabe entenderle como indefinido, por los motivos que ya han sido expuestos en la resolución de esta Procuraduría. Sin embargo, esta institución quiere recordar que la Dirección General del Medio Natural todavía no ha resuelto el recurso de alzada interpuesto, habiendo incumplido el plazo que marca la normativa, ya que, de conformidad con el art. 115.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/99, de 13 de enero, “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución (del recurso de alzada) será de tres meses”.

La consecuencia fundamental de la anulación del coto de caza es que, tal como dice el art. 22.4 del Decreto, “los terrenos que integran el coto de caza pasarán automáticamente a tener la consideración de vedados”, por lo que en los mismos, la caza está prohibida, salvo autorización expresa. Además, al haberse anulado este coto, el anterior titular tiene la obligación de retirar las señales reglamentarias que mostraban su existencia. Así, se requiere en enero de 2002, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, a la Asociación de Cazadores, para que se proceda a la retirada de su señalización, de conformidad con el art. 21.7 de la Ley de Caza; igualmente, se le informa de que de no proceder a ello en el plazo de tres meses desde la fecha de la resolución de extinción, según el art. 53.5 del Decreto 83/98, “con independencia de la incoación del correspondiente expediente sancionador, la Consejería, previo apercibimiento, procederá a la ejecución subsidiaria de dicha obligación, corriendo los gastos, daños y perjuicios por cuenta de los sujetos obligados”. A este respecto la Consejería nos informó que, efectuada visita de comprobación con fecha 12 de marzo de 2002, la Guardería Forestal informa que en las carreteras han sido retiradas todas las tablillas de señalización, por lo que no cabría la ejecución subsidiaria, al haber cumplido su obligación el antiguo titular del coto cinegético. Sin

embargo, esta Procuraduría entiende que también se debería haber incoado expediente sancionador a la Asociación de Cazadores por parte del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, por la presunta comisión de una infracción leve al art. 76.14 de la Ley de Caza “No retirar la señalización de un Coto de Caza cuando haya sido anulado o se haya extinguido”; ahora bien, en la actualidad, no cabe esta incoación ya que la infracción ha prescrito al transcurrir más de cuatro meses.

En lo que respecta a la cuestión del ejercicio de la caza en el municipio de Fermoselle, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora informó que no había recibido ninguna denuncia y por tanto, no ha incoado ningún expediente sancionador al respecto.

Desde esta Procuraduría, se constató que no existía ninguna prueba fehaciente para determinar que se había cazado en el municipio de Fermoselle, a pesar de ser un terreno vedado para el ejercicio de la caza. Ello no obstante, se considera preciso el desarrollo de tareas de vigilancia por parte de la Administración autonómica (a través de sus agentes forestales), evitando que llegue a cazarse en un terreno vedado, salvo en el caso de que se autorice en los supuestos previstos en el art. 26.3 de la Ley de Caza.

Igualmente, la Consejería de Medio Ambiente informó que en enero de 2002 se había solicitado nueva constitución de coto privado, de conformidad con el art. 18 del Decreto 83/98 mencionado, sobre terrenos pertenecientes al municipio de Fermoselle; esta institución no podía

analizar la solicitud y documentación de la constitución del coto de caza, al no haberse dictado aún resolución por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora; sin embargo, era necesario examinar el oficio del Ayuntamiento de Fermoselle, de 25 de febrero de 2002, por el que cede durante quince años el uso de los terrenos patrimoniales y de dominio público conforme al acuerdo tomado por el Pleno Municipal en su día (en total de 238 Has y 54 áreas).

En primer lugar, debe destacarse que el alcalde no puede expedir Certificaciones de los Acuerdos del Pleno Municipal; por el contrario dicha función compete a los secretarios de las corporaciones locales, ya que el art. 92.3 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, señala que entre las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa se encuentra reservada a funcionarios con habilitación de carácter nacional, se halla la de “secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo”. A ello se debe que el art. 161 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, exija que en todas las Entidades Locales exista, al menos, un puesto de trabajo que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de secretaría, sin perjuicio de la posibilidad de proceder a la agrupación de Municipios u otras Entidades Locales, a efectos del sostenimiento en común de dicho puesto de trabajo en aquellos supuestos en los que así se determine de conformidad con la normativa aplicable.

Por tanto, interpretando conjuntamente la normativa sectorial de caza expuesta, con la relativa al funcionamiento de las Entidades Locales, cabe señalar que, en este caso, se debería haber hecho constar la cesión del uso cinegético durante quince años de los terrenos municipales, adoptado en el Pleno del Ayuntamiento de Fermoselle en su momento, mediante certificado del Acuerdo por la Secretaría de ese Ayuntamiento, y no por oficio del alcalde por lo que, o bien se subsana este defecto por propia iniciativa por parte del Ayuntamiento, o bien debe requerir esta subsanación el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora al solicitante, para que se lo requiera, a su vez, al Ayuntamiento.

En cuanto a la petición de mediación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, para intentar solucionar el conflicto entre propietarios de terrenos y cazadores, a fin de conseguir una adecuada gestión cinegética, esta Procuraduría se muestra plenamente conforme con la respuesta que hace este Servicio con fecha 6 de febrero, ya que tanto la Consejería de Medio Ambiente, como el Ayuntamiento de Fermoselle pueden impulsar y fomentar el ejercicio de la caza de forma racional y ordenada como actividad dinamizadora del medio rural, pero en ningún caso pueden, ni imponer, ni inmiscuirse en las condiciones (precio, plazo temporal, constitución de avales), que corresponden fijar únicamente a las partes interesadas, y cuyos conflictos en última instancia corresponde enjuiciar a la Jurisdicción Ordinaria.

Por ello, se emitió al Ayuntamiento de Fermoselle la siguiente resolución:

“Que se modifique el oficio de cesión de derechos cinegéticos por un plazo de quince años a la Asociación para la constitución del coto de caza en este municipio, de tal forma que se efectúe, de acuerdo con los motivos expuestos en esta resolución, por medio de certificado de la Secretaría de ese Ayuntamiento del Acuerdo del Pleno en el que se produjo la cesión, de conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local”.

A la Consejería de Medio Ambiente, se le formuló la siguiente resolución:

“1. Que se tenga en cuenta por los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, que, en el supuesto de que se fije un plazo indefinido de cesión de los derechos cinegéticos por parte de los titulares particulares de terrenos, y se requiera por parte del Servicio Territorial la fijación de nuevo plazo que debe ser fruto del acuerdo de voluntades de ambas partes y no sólo fruto de la voluntad unilateral del promotor del coto de caza.

2.- Que se resuelva el Recurso de Alzada interpuesto, en el sentido de desestimar el mismo, por los motivos expuestos en el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora de octubre de 2001.

3.- Que se requiera al promotor del Coto de Caza, para que aporte certificado de cesión de los derechos cinegéticos sobre los terrenos municipales por un plazo de quince años emitido por la Secretaría del Ayuntamiento de Fermoselle.

4.- Que se continúe en la vigilancia por parte de los Agentes Forestales adscritos a la localidad de Fermoselle el cumplimiento de la resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, por el que se declaraba la extinción automática del Coto de Caza, y que estos terrenos pasen a la categoría de vedados al ejercicio de la caza, salvo la autorización específica del art. 26 de la Ley de Caza”.

Cabe hablar también del derecho de segregación de los propietarios de las fincas rústicas en el proceso de adecuación de un coto de caza; así, se observó en la queja **Q/553/01**, en la que el reclamante aludía a una solicitud de segregación de un propietario de fincas en una localidad palentina. Al analizar esta queja hay que partir de que la inclusión de fincas enclavadas en los terrenos acotados supone el reconocimiento a sus propietarios o titulares de otros derechos reales o personales, que conlleven el uso y disfrute del aprovechamiento cinegético de aquéllas, del derecho a solicitar la segregación de tales fincas del coto de caza en cuestión; esta posibilidad está reconocida con carácter general en el art. 21.4 de la Ley de Caza de Castilla y León y la solicitud de segregación deberá presentarse ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente correspondiente.

El autor de la queja conocía la tramitación del procedimiento de adecuación del Coto de Caza, en la forma dispuesta en la Ley de Caza de Castilla y León y en su desarrollo reglamentario.

Ahora bien, diferente debe ser la postura desde aquí al analizar la corrección jurídica de la actuación llevada a cabo por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia ante la presentación, por el antes citado de un escrito, en el cual denunciaba irregularidades en la tramitación del procedimiento de adecuación del Coto de Caza en cuestión, y solicitaba la suspensión de la actividad cinegética desarrollada en el mismo, (escrito registrado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia). Ante la presentación del citado escrito, posterior en más de dos meses a la resolución administrativa, por la que se declaró la adecuación del Coto Privado de Caza, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia procedió a dar traslado del mismo a la Sociedad titular del Coto de Caza, para que contestara a las alegaciones en el mismo contenidas; esta sociedad atendió a la petición formulada por el Servicio Territorial, mediante escrito registrado de entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, con fecha 20 de noviembre de 2000. Pues bien, en la fecha en la que se remitió el informe solicitado por esta Procuraduría no se había procedido a contestar al escrito presentado por el autor de la queja.

En consecuencia, esta institución considera que, en cumplimiento de la obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones

presentadas por los ciudadanos, contemplada en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia debía responder al citado escrito.

A juicio de esta institución, esa contestación, si aún no se hubiera producido, debe considerar primordialmente el derecho reconocido en el Ordenamiento jurídico a los titulares de fincas enclavadas en terrenos acotados, de solicitar la segregación de aquéllas del coto de caza de que se trate. Si a ello añadimos la necesaria aplicación por parte de las Administraciones Públicas de un principio antiformalista, en el momento de proceder a calificar los escritos y solicitudes de los ciudadanos, y el derecho de éstos a obtener de los órganos administrativos información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (art. 35 g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), se puede concluir, a juicio de esta Procuraduría, que la contestación a emitir, si aún no se hubiera hecho, no sólo debe responder a las alegaciones realizadas por el reclamante, sino que también debe informar a aquél, de su derecho a solicitar la segregación de sus fincas del terreno acotado, y de la forma en la que debe hacerlo.

En definitiva, si bien no se han observado irregularidades en la tramitación del procedimiento de adecuación de este Coto Privado de Caza, sí se consideró que la actuación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, hasta donde es conocida por esta institución, no había

respondido a la obligación de resolver todas las solicitudes presentadas ante las Administraciones públicas por los ciudadanos, y a la de informar debidamente al autor de la queja, como propietario de fincas enclavadas en el Coto de Caza antes citado, del derecho que le asiste a solicitar la segregación de las mismas.

Por todo esto, se formuló la siguiente resolución:

“Si aún no se hubiera procedido a ello por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, contestar al escrito presentado por el reclamante, respondiendo a las alegaciones formuladas en el mismo, e informando al antes citado, del derecho que le asiste de solicitar la segregación de sus fincas del Coto Privado de Caza, y de la forma de hacerlo considerando lo previsto en la Orden de 27 de agosto de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente”.

2.4. Pesca

Este año el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución en relación con los derechos e intereses del colectivo de ciudadanos que desarrollan esta actividad en los ríos de Castilla y León ha sido similar al de las presentadas en relación con la actividad cinegética.

2.4.1. Desarrollo de la actividad: permisos y sanciones

Al igual que en el apartado de la caza, se han formulado quejas relativas al ejercicio de la potestad sancionadora en la materia de pesca; así, en la queja **Q/248/02**, su autor se mostraba disconforme con la tramitación

de un expediente sancionador en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, ya que no se habían tenido en cuenta sus alegaciones a lo largo del expediente sancionador, siguiendo un “modelo estereotipado” y tampoco se había motivado, ni graduado la sanción a imponer.

Admitida la queja a trámite y tras la recepción del expediente de la Consejería de Medio Ambiente, se observó que el hecho denunciado era pescar con una licencia caducada en un tramo libre de un río, en la provincia de León. Tales hechos que fueron reconocidos por el imputado en sus alegaciones al pliego de cargos, aparecen tipificados como infracción menos grave en el art. 60.1 de la ley de pesca.

Para comenzar a analizar la tramitación y resolución del expediente sancionador, debemos partir de los principios del procedimiento sancionador recogidos en el Título IX de la Ley 30/92; entre estos principios, destaca el de legalidad y tipicidad, que en ningún lugar se ponen en cuestión en este procedimiento, pero igualmente el de proporcionalidad reconocido en el art. 131 de la Ley 30/92 y que, según las manifestaciones del reclamante, es el que se ha vulnerado en el procedimiento sancionador; este principio de proporcionalidad encuentra su fundamento en todos aquellos preceptos constitucionales que consagran los derechos fundamentales de los ciudadanos y, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, cuenta con diversos requisitos, unos extrínsecos como la competencia sancionadora y la motivación del acto, y otros intrínsecos, como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en

sentido estricto de la medida restrictiva de los derechos individuales. Centrándonos en los principios extrínsecos y quedando claro que en este procedimiento sancionador, en ningún momento se ha producido vicio de incompetencia, debemos detenernos a examinar la cuestión de la necesidad de motivación reconocida en el art. 138 de la Ley 30/92: “La resolución que ponga fin a la vía administrativa habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente”. Este deber de motivación no se limita a la sola justificación de la sanción sobre la base de la acreditación de los hechos constitutivos del ilícito administrativo y de la culpabilidad del imputado, (que en este procedimiento sancionador está meridianamente claro por el reconocimiento de los hechos imputados en sus alegaciones), sino que se exige además que esa motivación se extienda a la justificación de los motivos por los que se impone una concreta sanción y no otra distinta igualmente permitida y menos gravosa, o la misma sanción, pero con cuantía o duración inferior, y evita que la discrecionalidad que la Administración tiene a la hora de graduar la sanción a imponer se convierta, al no haber ningún tipo de juicio de proporcionalidad, en arbitrariedad que se encuentra prohibida de forma expresa en nuestra Constitución en su art. 9.3.

En este sentido, cabe citar la STS de 15 de enero de 1996 que, en su Fundamento Jurídico Segundo afirma:

“...toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a

las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce el ámbito de su potestad sancionadora”.

En conclusión, desde un punto de vista legal, ha de acudirse a los criterios establecidos de forma general en el art. 131.3 de la Ley 30/92 para graduar la sanción a aplicar:

- *La existencia de intencionalidad o reiteración.

- * La naturaleza de los perjuicios causados.

- * La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme.

Asimismo, la Ley de Pesca de Castilla y León recoge en su art. 63.2 una serie de criterios de graduación específicos:

- * La intencionalidad.

- * El ánimo de lucro o beneficio económico perseguido.

- * El daño producido a la riqueza acuática o a su hábitat, así como la trascendencia de la infracción en cuanto respecta a la seguridad de las personas y bienes.

- * La concurrencia o no de circunstancias modificativas de la responsabilidad.

En este caso, se impone una sanción de una multa en una determinada cuantía, pero sin ninguna motivación, ni ninguna mención a los criterios generales o específicos, mencionados en el párrafo anterior. Del examen del expediente sancionador, se desprenden elementos de hecho que podían haber ayudado a graduar la sanción:

* En la denuncia, los Agentes Forestales afirman, que el comportamiento del denunciado fue muy correcto.

* No existe ningún daño a la riqueza acuática, ni al ecosistema acuático en la comisión de la infracción, por lo que no se ha exigido a lo largo del procedimiento sancionador indemnización alguna de las previstas en el art. 69 de la Ley de Pesca.

* No se desprende la existencia ni de ánimo de lucro ni de beneficio económico en el ejercicio de la pesca sin licencia.

Si bien es cierto que no es precisa una motivación exhaustiva y precisa de la resolución, bastando con una motivación escueta pero suficiente, también lo es que a lo largo del expediente sancionador no se menciona ningún criterio que permita graduar la sanción. En este sentido el Tribunal Constitucional en su ST 100/1987, de 12 de junio, sostiene que el deber de motivar las resoluciones no exige de la autoridad decisora “una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le ha llevado a resolver en un determinado sentido, ni le impone una determinada extensión, intensidad o alcance en el razonamiento empleado, sino que para su cumplimiento es suficiente que conste de modo razonablemente claro cuál

ha sido el fundamento en derecho de la decisión adoptada, criterio de razonabilidad que ha de medirse caso por caso, en atención a la finalidad que con la motivación ha de lograrse...” (ver en igual sentido las SSTC 196/1988, de 24 de octubre y 25/1990, de 19 de febrero).

Asimismo, se observa otro error en el expediente sancionador (éste favorable al imputado), ya que la exclusión en los sorteos para obtener permisos para practicar la pesca en los cotos de la Comunidad en el caso de infracciones menos grave es de 1 año, y no es modulable por lo que no cabría sancionar al imputado con un período de diez meses.

Todos estos defectos pueden resolverse, tal como expone el informe de la Consejería de Medio Ambiente, en la resolución del recurso de alzada que el imputado interpuso y que, según el art. 113 de la Ley 30/92, puede resolver “cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”. En la resolución a dictar puede motivarse la sanción a imponer por la comisión de la infracción menos grave a la Ley de Pesca de Castilla y León y, en el caso de que la cuantía de la multa a imponer fuera menor a la impuesta en la resolución, debería procederse a la devolución de la parte correspondiente, ya que el imputado efectuó el pago el día 1 de octubre de 2001. Con respecto a la exclusión del sorteo de los cotos de pesca, debe recordarse que, de acuerdo con la prohibición de la agravación de la situación inicial, no es posible imponer la exclusión por el período de un año en la resolución del recurso.

En lo que respecta a la queja del imputado relativa a la falta de contestación a sus alegaciones, debe entenderse ya resuelta en la falta de motivación de la graduación de la sanción, por lo que sólo es necesario añadir que esta institución recomienda que se reproduzca tanto en la propuesta de resolución como en la resolución, un breve resumen de lo alegado por el interesado tanto en el trámite de contestación al pliego de cargos como en el trámite de audiencia a la resolución.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“1.- Que, en la resolución del recurso de alzada del expediente sancionador, se motive la graduación de la sanción impuesta por la comisión de una infracción menos grave al art. 60.1 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, de acuerdo con los criterios específicos establecidos en el art. 63.2 de la Ley de Pesca mencionada y el art. 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. Que, en el caso de que se imponga una multa en menor cuantía a la establecida en la resolución del expediente sancionador, se proceda a la devolución, de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, de la cuantía correspondiente.

3.- Que, desde esta institución se recomienda que, en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, se refleje, en la medida que estimen los órganos instructores y resolutores del procedimiento, un resumen de las alegaciones de los imputados para una mejor motivación de la propuesta de resolución y resolución, en su caso”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, pero no se ha resuelto todavía el recurso de alzada, por lo que se abrió otra queja, la registrada con el número **Q/2163/02**. De momento esta Procuraduría no tiene constancia de que el recurso se haya resuelto.

Un problema que se ha reiterado en distintas quejas es el relativo a la exigencia del DNI a los menores de edad para obtener la licencia de pesca. Así ocurría en los expedientes **Q/1207/02** y **Q/1281/02**, problema al que se había aludido en el informe del año anterior a propósito del expediente **Q/818/01**.

la, Al respecto la normativa reguladora de la actividad de la pesca en Castilla y León exige la obtención del DNI con carácter previo a la expedición de la correspondiente licencia, y además para el desarrollo de la actividad en cuestión, es preciso acompañar a aquélla algún documento adicional acreditativo de la personalidad del pescador.

Lo anterior, más allá de su conveniencia, encontraba su fundamento jurídico en la propia normativa estatal reguladora del DNI, contenida en el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, regulador del Documento Nacional de

Identidad, sucesivamente modificado por el RD 2091/1982, de 12 de agosto y por el RD 1245/1985, de 17 de julio, y que determinaba que el DNI es el documento público que acredita la auténtica personalidad de su titular, constituyendo el justificante completo de la identidad de la persona; su número debe consignarse con carácter obligatorio, entre otras solicitudes y documentos, en las licencias de pesca; así se preveía expresamente en el art. 16, letra n) del Decreto 196/1976, precitado.

No resulta óbice para dar efectivo cumplimiento a lo anterior, la edad del solicitante de la licencia puesto que, si bien únicamente se encuentran obligados a obtener el DNI los mayores de 14 años, aquellas personas cuya edad sea inferior podrán obtener igualmente aquél, si así lo solicitan (art. 12 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, modificado por el RD 1245/1985, de 17 de julio).

Por tanto, la configuración de la obtención del DNI como requisito previo a la expedición de la licencia de pesca, no sólo no constituye una vulneración del derecho del menor al ejercicio de aquella actividad, sino que, más allá de su conveniencia, es una exigencia contemplada por la normativa autonómica del sector en cuestión y por la estatal relativa a la acreditación de la personalidad de los ciudadanos, por lo que no se observaba ninguna irregularidad en la actuación de la Consejería de Medio Ambiente.

2.4.2. Cotos de pesca

En este apartado en el expediente **Q/2043/02** se reproduce un problema abordado por esta Procuraduría en la queja Q/254/00, relativo al sorteo de los cotos de pesca. Concretamente en el último expediente citado se instó a la Consejería de Medio Ambiente a realizar las siguientes actuaciones en un futuro:

“Segundo.- Garantizar en campañas futuras la asignación de un número correlativo y diferente a cada una de las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en los cotos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tomando como referencia válida para ello la ordenación cronológica a la que, necesariamente, han de verse sometidas todas las peticiones de participación en el momento de su entrada en las unidades que presten sus servicios de registro a los distintos Servicios Territoriales de Medio Ambiente, en el marco del adecuado desarrollo de las funciones de registro en la Administración de la Comunidad, cuyas líneas generales se encuentran pautadas por el Decreto 8/1998, de 22 de enero”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente, pero el autor de la queja se dirigió nuevamente a esta institución por considerar que la Consejería no había hecho nada. Esto motivó que se solicitase información a la Consejería sobre las actuaciones desarrolladas

tras la aceptación de la resolución citada, información que a la fecha de cierre de este informe no había sido remitida.

Por otro lado, también se ha planteado a esta institución por una asociación de pescadores, la cuestión relativa al mantenimiento de la reducción del 50% de las tasas de los cotos de pesca, como sociedades colaboradoras; así, en la queja **Q/1120/02**, se constató la existencia de una petición de una Asociación de Pescadores vallisoletana dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y que no se había contestado a tiempo. Tras la petición de información de esta institución, se produjo la respuesta adecuada por parte de la Dirección General del Medio Natural, por lo que esta Procuraduría archivó el expediente, tras recordar que el plazo máximo para contestar al peticionario según el art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, es de tres meses, a contar desde la fecha de su petición.

3. INFORMACIÓN AMBIENTAL

En este apartado, se analiza el conjunto de solicitudes presentadas para el ejercicio del derecho a la información medioambiental, de acuerdo con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, del derecho de acceso de información al medio ambiente, modificada parcialmente por el art. 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, (en adelante, Ley 38/95). Esta Ley, según su Exposición de Motivos, supone la transposición al Derecho nacional de “la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad

de acceso a la información en materia de medio ambiente que impone a los Estados miembros, la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica, a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses, para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada”.

Son once las quejas relacionadas con el derecho a la información en materia de medio ambiente. En general, se ha constatado una gran dilación en la contestación a estas solicitudes, lo que impide hacer efectivo el ejercicio de este derecho de información y un rápido y fácil acceso a una información que asegure a todos los ciudadanos el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, garantizado en el art. 45 de la CE.

La mayor parte de las quejas recibidas hacen referencia a la Consejería de Medio Ambiente. A título de ejemplo, cabe citar el expediente Q/1320/02 en el que una asociación ecologista aludía a la falta de respuesta de dicha Consejería a una solicitud de información formulada con relación a la celebración de una etapa de la Vuelta Ciclista a España en el alto de la Covatilla, en la sierra de Béjar.

Admitida a trámite la queja, se constató que con fecha 24 de septiembre de 2002 –dos días antes de la celebración de la etapa- la Consejería había contestado. Ello no obstante, esta institución recordó a la

Consejería que el plazo máximo para contestar al peticionario según la Ley 38/95 es de dos meses a partir de la fecha en que aquéllas hayan tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

Asimismo, en la **Q/427/02** otra asociación ecologista indicaba que había solicitado un estudio sobre siniestralidad producida por animales en las carreteras de la provincia de Soria. Ante dicha solicitud, la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente había contestado accediendo a facilitar la información, pero añadiendo que “la consulta de los datos se realizará en el Centro de Información y Documentación Ambiental, situado en la planta baja de la Consejería de Medio Ambiente, durante el horario de atención al público de lunes a viernes y de 9:00 horas a 14:00 horas”. A los reclamantes, según sus manifestaciones, les era imposible el desplazamiento a Valladolid para consultar los datos requeridos, y que dicha resolución supone un incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/1995, de Derecho a la Información Medioambiental.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Medio Ambiente indicó a esta institución que se había resuelto el problema expuesto en el contenido de la queja de forma satisfactoria, ya que se remitió por la Dirección General del Medio Natural, copia del “Estudio para la minimización de los accidentes de tráfico provocados por los animales silvestres en la provincia de Soria” a la Asociación peticionaria. Sin

embargo, a pesar de archivar la queja presentada, esta Procuraduría consideró preciso efectuar una serie de consideraciones:

1.- En el mencionado informe se hace referencia a que no nos encontramos en un supuesto de derecho a la información medioambiental, sino en un supuesto de derecho al acceso a archivos y registros, previsto en el art. 37 de la Ley 30/92; sin embargo, el derecho de acceso a información medioambiental por su especial tratamiento jurídico en la UE tiene una legislación específica establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre ya mencionada.

2.- Así, el estudio demandado por la Asociación se encuadra clarísimamente, según esta Procuraduría, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 38/1995 establecido en su artículo segundo, punto primero:

“A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, toda información disponible por las Administraciones públicas, bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida, entre otros aspectos:

Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental”.

Por tanto, queda claro que dicho estudio se refiere al estado de la fauna silvestre en la provincia de Soria, y que las medidas que allí se proponen para evitar los accidentes de tráfico causados por animales silvestres tienen una repercusión directa y precisa en la conservación de esta fauna, y por tanto, objeto del derecho de acceso a la información medioambiental.

3.- Además, el contenido de esta Ley es mucho más específico, y el reconocimiento de este derecho muchísimo más amplio que el establecido con carácter general para el derecho de información y acceso reconocido en el art. 37 de la Ley 30/1992 mencionada. Así, se reconoce igualmente en la Exposición de Motivos de dicha Ley al afirmar que “Por consiguiente, la regulación que del citado derecho de acceso e información contenida en los archivos y registros administrativos efectúa la referida Ley 30/1992, es más restrictiva que la que se establece en la citada Directiva 90/313/CEE, por lo que resulta necesario aprobar una Ley para incorporar las normas de la citada Directiva que no son coincidentes con el derecho interno”. Así se reconoció en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que en la Sentencia 298/1999, de 26 de marzo, estimó un recurso interpuesto ante un caso similar de denegación del acceso a una información ambiental.

4.- En lo que se refiere al medio escogido por la Administración para suministrar esa información medioambiental, como es el acceso a la misma a través del Centro de Información y Documentación Ambiental sito en Valladolid, se recordó a la Consejería de Medio Ambiente, que esta postura por la que se facilita la información solicitada, pero no en la forma elegida en el escrito de solicitud, contradice claramente lo dispuesto en la Directiva y la Ley 38/95 mencionada, ya que en su art. 5, que se refiere al soporte material de la información se indica en el primer párrafo que: “las Administraciones públicas suministrarán la información sobre medio ambiente que les haya sido requerida en el soporte material disponible que el solicitante haya elegido”. Por lo tanto, corresponde al peticionario escoger libremente el modo o la forma en que quiere disponer de esta información, y que debe ser suministrada por la Consejería. Evidentemente, esta solicitud, ni debe ser abusiva ni tan genérica para que no sea posible determinar el objeto de lo solicitado, -en la queja que se analiza la petición de información era concreta y clara (art. 3.3)-, ni tampoco gravosa económicamente ya que en el párrafo segundo del art. 5 se determina que “el suministro de la información en materia de medio ambiente dará lugar, en su caso, al pago de las contraprestaciones económicas que puedan establecerse, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable, de acuerdo con lo previsto en la correspondiente normativa sobre tasas y precios públicos”, aunque la Administración se lo ha facilitado de forma gratuita.

Este derecho de acceso a la información medioambiental se ejerce también con respecto a los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, en el expediente **Q/1551/02**, el reclamante aludía a la falta de contestación efectuada a distintos escritos de unos ciudadanos, que solicitaban información al Ayuntamiento de León en relación con el sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en el casco histórico de la capital leonesa.

La queja se admitió a trámite y en respuesta a la solicitud de información de esta institución el Ayuntamiento de León indicó que había facilitado gran cantidad de información mediante el buzoneo, celebración de reuniones con muchos ciudadanos e información a Asociaciones de Vecinos y Hosteleros. Esta Procuraduría, en principio, valora la información general efectuada desde ese Ayuntamiento, pero la queja hacía referencia a dos peticiones concretas de información de dos ciudadanos. Pues bien, como se ha dicho, en la queja se aludía a la falta de respuesta a solicitudes concretas de información con relación al sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos en el casco histórico de la ciudad de León. Tal y como determina el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la recogida de residuos es un servicio obligatorio que deben prestar los municipios, por sí o asociados.

A su vez, el art.4.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, determina que: “las Entidades Locales serán competentes para la gestión de residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en las que, en

su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas Ordenanzas”; asimismo, el art. 5.5 de esta Ley permite a los municipios “elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos, de acuerdo con lo que, en su caso, se establezca en la legislación y en los planes de residuos de las respectivas Comunidades Autónomas”. Por lo tanto, dentro del municipio de León, el Ayuntamiento ha establecido en el casco antiguo, en el ejercicio de sus competencias legalmente atribuidas, , un sistema de recogida neumática de residuos sólidos urbanos, y es igualmente, esta Administración Pública la encargada de suministrar la información medioambiental acerca de este sistema de recogida de residuos sólidos urbanos.

Uno de los escritos solicitando información, se contestó por el Ayuntamiento de León, casi seis meses después de su petición, y tras la intervención de esta Procuraduría. Por ello se recordó a este Ayuntamiento, que el plazo máximo para contestar al peticionario, según el art. 11.1 de esta Ley Orgánica de Petición, es de tres meses a contar desde la fecha de su petición.

Con respecto al otro escrito en el que se solicitaba, al amparo del ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, información sobre el expediente de tramitación de la licencia de actividad de la recogida neumática de residuos sólidos urbanos de León, el

Ayuntamiento de León no indicó si se había contestado o no, por lo que se entiende que no se ha procedido a contestar esta solicitud y que se encuadra muy claramente, dentro del ámbito de aplicación de la Ley 38/1995, establecido en su art. 2.1 y 4. Precisamente por ello se dictó la siguiente resolución:

“1.- Se recuerda al Ayuntamiento de León que, de acuerdo con el art. 11.1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, el plazo máximo para contestar el derecho de petición es de tres meses.

2.- Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se facilite al solicitante acceso a la información del expediente de tramitación de la licencia de actividad de la recogida neumática de residuos sólidos urbanos de León en las oficinas del Ayuntamiento y durante el horario de atención al público”.

Esta resolución todavía no ha tenido respuesta por parte del Ayuntamiento de León.

Por último, este derecho de acceso a la información medioambiental, se aplica también al funcionamiento de Mancomunidades de municipios en el ejercicio de sus competencias.

Así en el expediente **Q/1774/01** los reclamantes aludían a la falta de contestación por el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León, a la petición de información formulada por una Junta Vecinal que había solicitado copia del resultado de la campaña de sondeos mecánicos que establecía el punto 2, letra E, de la Declaración de Impacto Ambiental, relativa al Proyecto de la Planta de Reciclaje y Compostaje de Residuos Sólidos Urbanos en San Román de la Vega.

Es evidente que el Consorcio es una verdadera Administración Pública incluida dentro del ámbito de aplicación del art. 2 de la Ley 38/95, al ser una figura reconocida en el art. 6.5 de la Ley 30/1992, creada específicamente para un asunto de tanta trascendencia en la provincia de León, como es el de la gestión de residuos sólidos urbanos, y, por tanto, sujeta a la obligación de facilitar la información que sobre el estado del medio ambiente soliciten los ciudadanos.

El Consorcio contestó al solicitante, tras nuestra intervención, que la documentación solicitada estaba a su disposición de 9 a 14 horas en su sede, e indicaba en su escrito la imposibilidad de facilitar copias, tanto por problemas logísticos como por su elevado coste. Sin embargo, esta postura del Consorcio por la que se facilita la información solicitada, pero no en la forma elegida en el escrito de solicitud, contradice claramente lo dispuesto en la Directiva y la Ley 38/95, por idénticos razonamientos que los

expuestos en páginas precedentes de este informe a propósito del expediente **Q/427/02**.

En definitiva, a juicio de esta institución, el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de León, ante la solicitud de información en materia de medio ambiente formulada por el autor de la queja, no adoptó las medidas oportunas para garantizar al ciudadano un adecuado acceso a la información solicitada, de conformidad con lo dispuesto en el articulado de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, y debería haber suministrado copia de los documentos solicitados por la Junta Vecinal; esta opinión es corroborada por algunas sentencias que los TSJ han dictado sobre la materia; así, la STSJ de Cataluña 350/2000, de 19 de abril, en su Fundamento Jurídico 4º, resuelve que: “la Administración debió adoptar las medidas adecuadas para facilitar la reproducción de los documentos necesarios para la defensa de los derechos e intereses legítimos -a salvo la satisfacción de los derechos económicos correspondientes-”.

Por tanto, se formuló la siguiente resolución:

“Resolver, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, la solicitud de información dirigida al Consorcio Provincial de la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León, dando al solicitante copia del documento solicitado, previo pago de la contraprestación económica establecida en la correspondiente

normativa de tasas y precios públicos, sin que las cantidades a satisfacer puedan exceder de un costo razonable”.

Esta resolución fue aceptada totalmente y la información facilitada al peticionario.