

ÁREA F

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y PESCA

Expedientes Área.....	101
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	5
Expedientes admitidos.....	82
Expedientes rechazados.....	10

Desde un punto de vista económico, la Comunidad Autónoma de Castilla y León presenta una estructura productiva, en relación con la del resto de país, caracterizada, entre otras singularidades, por una mayor presencia del sector primario en aquélla, lo cual revela la significación que, dentro de la estructura socioeconómica de la Comunidad, poseen las actividades agrícolas y ganaderas.

Si a lo anterior añadimos que, en el marco de la distribución competencial constitucional y estatutariamente establecida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Administración local desarrollan una actividad amplia en materias tales como agricultura, ganadería, aprovechamientos forestales, montes, caza, pesca o vías pecuarias, resulta, cuando menos reseñable, el carácter

escasamente elevado del número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría en relación con las materias señaladas.

En concreto, el número de quejas formuladas en relación con este ámbito material ante la Institución se cifró, en el año 2000, en 101, lo cual constituyó, únicamente, un 4 % del número total de quejas presentadas.

En este sentido, y sin perjuicio de otras posibles valoraciones sobre el nivel de cumplimiento por las Administraciones implicadas del concreto sector del ordenamiento jurídico que pauta el ámbito material comentado, el continuo intento de acercamiento de la Institución al ciudadano, especialmente al integrado en el mundo rural, constituye un instrumento adecuado para incrementar las posibilidades de acceso a la Institución de aquél, en aras de lograr una mayor protección de sus derechos e intereses, en las relaciones que mantenga con las Administraciones Públicas.

Ahora bien, dentro del abanico de actividades administrativas que se desarrollan en relación con las materias indicadas, son aquéllas que responden al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de modernizar, en particular, el sector de la agricultura y de la ganadería, las que mayor nivel de conflictividad han generado con los ciudadanos de la región, refiriéndose las reclamaciones formuladas por éstos ante esta Institución, fundamentalmente, al intento de racionalización de la propiedad rústica, llevado a cabo a través de los procedimientos de concentración parcelaria, y a la aplicación de las ayudas económicas

dirigidas a los sectores agrícola y ganadero, cuyo origen, frecuentemente, se encuentra en el ámbito comunitario.

1. AGRICULTURA

1.1. Concentración parcelaria

El continuo proceso de mejora de las estructuras agrarias a través de la reordenación y racionalización de la propiedad rústica, generó un nivel elevado de conflictividad con los propietarios destinatarios del mismo, y ello, tanto por la pluralidad de intereses afectados en su ejecución, como por el tradicional apego a la propiedad, más acusado, aún si cabe, en el ámbito rural.

Coherentemente con lo anterior, la actividad desarrollada, u omitida, por la Administración de la Comunidad Autónoma fundamentalmente, aunque también por la Administración local, ha dado lugar en el año 2000 a un número elevado de quejas de los ciudadanos relativas al procedimiento ordinario de concentración parcelaria propiamente dicho, a las consecuencias jurídicas de su ejecución y a la construcción, gestión y conservación de obras necesarias para la reordenación de la propiedad rústica. En total 15 quejas en las que los ciudadanos muestran su disconformidad con los diferentes aspectos relacionados con la concentración parcelaria.

1.1.1. Procedimiento ordinario de concentración parcelaria

Una de las denuncias más frecuentes formuladas por los ciudadanos ante esta Institución, en relación con los procedimientos de concentración parcelaria, es la relativa a su excesiva extensión en el tiempo.

Esta Procuraduría se pronunció sobre la problemática señalada, en el expediente **Q/164/00**. En la citada queja, su autor manifestaba que el procedimiento de concentración parcelaria llevado a cabo por la Administración Autonómica en la zona correspondiente a la localidad de Muga de Sayago, provincia de Zamora, había dado comienzo hacía 16 años, habiéndose prolongado la fase final del mismo durante dos años, no habiendo tomado posesión aún de las fincas de reemplazo los propietarios en la fecha de presentación de la queja.

Admitida la queja a trámite se solicitó la oportuna información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual remitió informe en el que hizo constar lo siguiente:

“La demora puesta de manifiesto en el proceso de concentración parcelaria de referencia obedece no sólo a las específicas y laboriosas actuaciones que jalonan el complejo procedimiento de la concentración parcelaria, las cuales, habida cuenta de la pluralidad de intereses implicados en su desarrollo, han de ejecutarse con la sutileza que garantice la consecución de la ordenación de la propiedad rústica, pretendida por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y

León, sino también a circunstancias ajenas a la actuación administrativa y extraordinariamente relevantes por su efecto perturbador sobre el normal desarrollo del proceso de concentración parcelaria, con origen en la contumaz oposición manifestada en sus más diversas formas por sectores de la población afectados por él.

Dicho lo cual, resulta comprensible el retraso aducido por el reclamante en la concentración parcelaria antes mencionada, donde se está procediendo en la actualidad al amojonamiento de las fincas resultantes de la nueva ordenación de la propiedad determinada en el Acuerdo de concentración, con vistas a disponer de su toma de posesión, una vez resueltos por el Consejero de Agricultura y Ganadería, mediante Órdenes de 20 de marzo del presente año, los recursos deducidos contra aquél y cuyo número impidió la toma de posesión provisional a que se refiere el artículo 54 de la precitada Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León.”

A la luz del contenido de la información remitida se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería una Resolución relativa a la excesiva demora en el desarrollo del procedimiento, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El procedimiento de concentración parcelaria se integra dentro del ámbito de los procedimientos administrativos complejos, definidos como

aquellos en los que funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos. En concreto, y a la luz de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, norma nuclear del régimen jurídico de la materia en nuestra Comunidad Autónoma, y aplicable al procedimiento generador de la queja en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria primera, es posible distinguir dentro del procedimiento ordinario tres fases, cada una de las cuales constituye por sí misma un procedimiento administrativo distinto:

1. Declaración de utilidad pública y urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de que se trate y determinación del perímetro que identifica, en principio, la zona a concentrar, regulada en el Capítulo I del Título III de la Ley (arts. 16 a 24).

2. Fijación de la situación jurídico-económica de la zona a concentrar y del perímetro definitivo de la misma, mediante la aprobación de las Bases de Concentración, regulada en el Capítulo II del Título III de la Ley (arts. 25 a 39).

3. Elaboración del plan de reorganización de la propiedad, que finaliza mediante la aprobación del Acuerdo de Concentración, regulada en el Capítulo III del Título III de la Ley (arts. 40 a 48).

Posteriormente, aún habrán de producirse otras actuaciones, dirigidas a ejecutar o garantizar esa reorganización de la propiedad, que la Ley autonómica engloba en el Capítulo V del Título III, bajo la rúbrica “Ejecución de la Concentración Parcelaria” (arts. 54 a 59).

La anterior descripción general, y por lo tanto necesariamente incompleta, del procedimiento complejo de concentración parcelaria tenía por objeto mostrar que la propia estructura del mismo determina la imposibilidad de exigir a la Administración el cumplimiento de los plazos establecidos por el Ordenamiento Jurídico para la generalidad de los procedimientos administrativos que, en todo caso, habrían de referirse a cada una de las fases descritas. Ello, unido a las circunstancias manifestadas en el supuesto que constituía el objeto de la queja, determinaba que la flexibilidad en la interpretación de los plazos, en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, constituyera un recurso necesario, en muchos supuestos, para alcanzar la finalidad última del procedimiento, que no es otra que la reordenación y racionalización de la propiedad rústica, con vistas a dotar a las explotaciones de una estructura económico-productiva apropiada.

No obstante lo anterior, el procedimiento de concentración parcelaria no puede extenderse indefinidamente en el tiempo, y ello, fundamentalmente, por dos causas:

En primer lugar, el procedimiento de concentración parcelaria es un procedimiento administrativo y, en concreto, constituye el cauce

procedimental a través del cual se lleva a cabo esta peculiar forma de intervención administrativa en la propiedad rústica. La especialidad de su objeto y la complejidad de su estructura, anteriormente señalada, no constituyen elementos suficientes para negar la naturaleza administrativa del procedimiento regulado en nuestra Comunidad por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

Por tanto, como procedimiento administrativo que es, su iniciación genera en la Administración competente la obligación de finalizarlo mediante su resolución expresa. En otras palabras, en el ámbito de la concentración parcelaria, la Administración autonómica se encuentra vinculada a la obligación de resolver el procedimiento, al igual que ocurre con el resto de los procedimientos administrativos.

La segunda causa que impide que el procedimiento de concentración parcelaria se demore excesivamente en el tiempo, viene dada por la circunstancia de que la Administración Autonómica no sólo está obligada a resolver, sino que debe hacerlo en un plazo adecuado para el cumplimiento de las finalidades que originaron el inicio de aquél, evitando un incremento excesivo de los costes a asumir.

La extensión durante un período de tiempo prolongado del procedimiento de concentración parcelaria puede llegar a frustrar, y en todo caso demora, la consecución de las finalidades que justifican su existencia, además de incrementar los costes de la intervención. En este sentido, si el instrumento jurídico examinado tiene por objeto esencial la racionalización

y ordenación de la propiedad rústica, de acuerdo con principios constitucionales como el de la función social de la propiedad o la modernización del sector agrícola y ganadero, aquélla habrá de llevarse a efecto sobre la base de unos presupuestos económicos y territoriales determinados que, sin duda, podrán modificarse a lo largo de un período temporal elevado, lo cual afectará necesariamente al resultado final del procedimiento.

Así mismo, tampoco la normativa autonómica en la materia desconoce el establecimiento de plazos en el ámbito del procedimiento de concentración parcelaria, de lo cual es prueba lo establecido en el punto séptimo del Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, en el que se determinan los plazos de resolución y los efectos desestimatorios que produce la falta de resolución expresa, en el caso de distintas solicitudes que pueden formularse dentro del procedimiento de concentración.

Conectando lo anterior con el caso que había dado lugar a la queja, en el mismo se planteaba una extensión del procedimiento superior a los 16 años, período de tiempo que, más allá de exceder de los plazos establecidos por el ordenamiento jurídico, desbordaba lo razonable, aún considerando la necesaria flexibilidad en su interpretación. En concreto, en la queja se ponían de manifiesto los perjuicios causados a los propietarios afectados, efecto éste que contrastaba frontalmente con la racionalización económica perseguida por la concentración.

A la vista del informe remitido a esta Institución, el proceso de concentración parcelaria de referencia se encontraba, en la fecha de elaboración de aquél, en su fase de ejecución, siendo necesario, en aquel punto, que la Administración Autonómica adoptase las medidas conducentes a agilizar la puesta a disposición de los participantes de las fincas de reemplazo, para que pudiesen tomar posesión de ellas, y proceder a poner los medios a su alcance para que la protocolización de la reorganización de la propiedad fuera llevada a efecto en el plazo más breve posible.

La naturaleza compleja del procedimiento de concentración parcelaria y las características propias del mismo, debían ser compatibilizadas con la necesidad de que aquél se desarrollase y finalizase en un plazo temporal que permitiera cumplir la totalidad de los objetivos iniciales. Excediendo del objeto de la resolución discernir fórmulas, necesariamente complejas, para conjugar los dos aspectos contradictorios expresados que presiden el desarrollo del instrumento jurídico aquí estudiado, procedía centrarse exclusivamente en una de las causas fundamentales esgrimidas por la Consejería de Agricultura y Ganadería en su informe: “la contumaz oposición manifestada en sus más diversas formas por sectores de la población afectados por la concentración”.

Sin duda, uno de los mayores obstáculos a los que se debe enfrentar usualmente la Administración en el desarrollo del proceso de concentración parcelaria es la gran conflictividad que genera, por la multitud de intereses

e interesados afectados y por el proverbial apego a las tierras de los agricultores. Consciente de ello, el legislador ha querido afrontar el problema fomentando la participación de los afectados en el desarrollo del procedimiento. Reflejo de ello es la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, cuya Exposición de motivos señala textualmente:

“Otra innovación importante de la Ley parte de la concepción de la concentración parcelaria como una labor solidaria y colectiva, en la que los afectados por la misma tienen una presencia decisiva a lo largo del procedimiento”.

Esta participación se refleja tanto desde un punto de vista orgánico como procedimental. Orgánicamente, los agricultores afectados participan en la concentración parcelaria mediante la integración de sus representantes en dos órganos colegiados creados *ad hoc* para colaborar en el procedimiento: las Juntas de Trabajo de concentración parcelaria y las Comisiones Locales de concentración parcelaria.

Desde una perspectiva procedimental, y a la vista de lo previsto en la Ley 14/1990, los particulares afectados, como interesados en el procedimiento, participan en el mismo de diversas formas. Entre otras manifestaciones de esta participación, se encuentran la posibilidad de solicitar la iniciación del procedimiento, de formular observaciones verbales o escritas a las Bases Provisionales, o de promover individualmente reclamaciones e interponer recursos.

Dentro del marco legal reseñado, la Administración de la Comunidad Autónoma debía establecer los medios necesarios para fomentar y potenciar la participación de los ciudadanos afectados desde el primer momento, en orden a conocer y considerar convenientemente la opinión de los mismos sobre los diferentes aspectos del desarrollo y ejecución de la concentración parcelaria. Esta potenciación del cauce participativo de los ciudadanos en el proceso de concentración constituye el mecanismo más eficaz para reducir, cuando menos parcialmente, los efectos perturbadores que sobre su desarrollo genere la oposición de los afectados. Todo ello sin perjuicio de que, una vez firme el Acuerdo de Concentración, éste deba ejecutarse, aun contra la voluntad de los destinatarios, de conformidad con lo previsto en el art. 55 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre.

Con apoyo en los argumentos jurídicos expresados, se efectuó Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León en los siguientes términos:

“Con relación al procedimiento de concentración parcelaria acometido en Muga de Sayago, provincia de Zamora, agilización de los trámites dirigidos a poner a disposición de los afectados las fincas de reemplazo, para que tomen posesión de ellas, y adoptar las medidas precisas para que la protocolización de la reorganización de la propiedad se lleve a cabo en el plazo más breve posible.

Con carácter general, y dentro del marco normativo previsto por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, potenciar y fomentar la participación de los afectados por el procedimiento de concentración parcelaria, desde su iniciación, considerando convenientemente las opiniones emitidas por éstos a través de las vías previstas en la norma legal citada.”

En contestación a la resolución señalada, la Consejería destinataria de la misma remitió un informe, de cuyo contenido se desprendía la aceptación de la resolución formulada y la firme voluntad de la Administración de llevar a cabo un esfuerzo para disminuir la excesiva demora en el desarrollo de los procedimientos de concentración parcelaria. Comunicados estos extremos al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

A la demora temporal en el desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria, así como a otros aspectos de carácter procedimental, se refería también el expediente **Q/1912/99**. En el mismo, el ciudadano denunciaba una presunta irregularidad procedimental derivada de la ausencia de contestación, en la fecha de presentación de la queja, al escrito formulado por el autor de la queja ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, en el que se realizaban las alegaciones correspondientes a la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Valdevimbre-Ardón.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar la información relativa a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto ante esta Institución lo siguiente:

“Dª. XXX procede a presentar solicitud ante la presente Área de Estructuras Agrarias con fecha 22 de diciembre de 1997, por la que reclama la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona de referencia. Se procede posteriormente con base en sus pretensiones a evacuar trámite de audiencia a favor de la interesada concediéndola un plazo de 10 días hábiles para efectuar las alegaciones que estime oportunas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en base a la cual Dª. XXX presenta con fecha 23 de febrero de 1998 las alegaciones pertinentes.

De acuerdo a las mismas y con la documentación obrante en el expediente se procede a elaborar el informe-propuesta que posteriormente es remitido para su resolución a Valladolid con fecha de salida 6 de julio de 1998 dándosele el tratamiento de recurso ordinario contra el Acuerdo de concentración. Se practicó reconocimiento pericial con fecha 21 de octubre de 1998 a efectos de comprobar las alegaciones efectuadas por el interesado,

encontrándose actualmente a la espera de la remisión por la Dirección General de Desarrollo Rural de la resolución de éste y del resto de los recursos interpuestos contra el acuerdo de la citada zona de concentración.”

A la vista de la información remitida y de las características del supuesto de hecho planteado por el autor de la queja, se estimó oportuno formular resolución a la Administración autonómica en relación, exclusivamente, al aspecto formal de la controversia planteada, tomando como punto de partida para ello la argumentación jurídica que, a continuación, se expone de forma resumida.

Desde un punto de vista formal, se manifestaba, en primer lugar, una ausencia de contestación por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería al escrito presentado por el interesado como respuesta al trámite de audiencia y que, como se señaló en la información remitida a esta Procuraduría, se calificó finalmente como recurso ordinario frente al Acuerdo de concentración parcelaria.

En concreto, el art. 50.2 de la Ley 14/90, de 28 de noviembre, prevé, con carácter general, que “las Resoluciones acordadas por la Dirección General en materia de concentración parcelaria podrán ser recurridas en alzada ante la Consejería dentro del plazo de quince días desde que se notificaren. Si se publicasen o notificasen mediante avisos o edictos, el plazo será de 30 días, a contar desde la inserción del último en el tablón o boletín correspondiente”.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, el escrito presentado por su autor fue tramitado, finalmente, como recurso ordinario frente al Acuerdo de Concentración, posibilidad ésta que, además de en la previsión general antes citada, se contempla en el art. 47.2 de la Ley de concentración parcelaria.

Considerando que, al fin y al cabo, la concentración parcelaria no es sino un procedimiento administrativo dotado de importantes peculiaridades derivadas de la singularidad de su objeto y de la complejidad de los distintos intereses que entran en juego en su desarrollo, las previsiones legales anteriormente citadas debían ser complementadas con las integrantes del régimen jurídico general aplicable a todo procedimiento administrativo, contenidas, fundamentalmente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En concreto, la sección 2ª del Capítulo II del Título VII de la citada norma contiene la regulación del recurso de alzada, denominado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1999, de 13 de enero, recurso ordinario.

A los efectos que aquí nos interesan, el art. 115.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el art. 43.2, segundo párrafo”.

El citado precepto, si bien no estaba vigente en el momento en el que había sido presentado por el interesado el escrito que, finalmente, fue tramitado como recurso ordinario, debía ser objeto de aplicación, en virtud del régimen transitorio establecido en la Ley 4/1999, de 13 de enero, y, en concreto, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la citada norma.

En definitiva, el ordenamiento jurídico-administrativo, en aras de garantizar el principio constitucional de eficacia administrativa, establece para los recursos, al igual que ocurre en el resto de procedimientos administrativos, un plazo máximo para que el órgano competente emita una resolución expresa y notifique la misma al interesado. Este plazo, en la actualidad, tiene una doble finalidad: en primer lugar, garantizar que el ciudadano obtenga, en vía administrativa, una resolución expresa de sus pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y, en segundo lugar, y como solución subsidiaria de la anterior, poner en funcionamiento la figura del silencio administrativo, como ficción que la Ley establece en beneficio del que inició un procedimiento, para que pueda entender desestimada su petición, reclamación o recurso y deducir frente a esta denegación presunta la impugnación que en cada caso proceda, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 43 de la misma norma.

Las últimas reformas legislativas en materia de procedimiento administrativo habían puesto de manifiesto la voluntad del legislador de

reforzar la primera finalidad señalada, estableciendo como verdadero objetivo de la Ley que los ciudadanos obtuvieran una respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtuvieran en el plazo establecido, tal y como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley 30/1992.

Puesta de manifiesto la relevancia jurídica que el plazo máximo para resolver tiene en orden a garantizar los derechos de los ciudadanos, procedía señalar que, a la luz del relato de los hechos contenidos en el informe remitido por la Administración autonómica, el compareciente ante la Institución había presentado, con fecha 22 de diciembre de 1997, solicitud por la que reclamaba la modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Valdevimbre-Ardón, la cual había dado lugar a un trámite de alegaciones y a la elaboración de un informe-propuesta por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, que se remitió a la Dirección General de Estructuras Agrarias, habiendo proporcionado ésta última al citado escrito el tratamiento de recurso ordinario contra el Acuerdo de Concentración. Entre la presentación del escrito inicial que había dado lugar al recurso y su remisión a la Dirección General competente habían transcurrido más de seis meses, es decir, el doble del plazo legalmente establecido para su resolución. Posteriormente, y siempre según el informe remitido, se había practicado reconocimiento pericial con la finalidad de comprobar las alegaciones efectuadas por el interesado, no habiéndose resuelto aún el recurso a la fecha de remisión a esta Institución del informe.

Sin duda, la pluralidad de intereses implicados en el desarrollo de cualquier procedimiento de concentración parcelaria y la consecución de la ordenación de la propiedad rústica, en el sentido pretendido por la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, así como la posible presencia de circunstancias ajenas a la actividad de la Administración que pueden perturbar el normal desarrollo del procedimiento, aconsejaban interpretar las normas relativas a los plazos administrativos en el ámbito de la concentración parcelaria con flexibilidad. Ahora bien, ello no puede realizarse de una forma tan amplia que desvirtúe principios básicos de la actividad de la Administración, como el de eficacia o servicio al ciudadano.

En el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, el transcurso de un período temporal superior a los seis meses entre la presentación del escrito por el cual se solicitaba la modificación del Acuerdo de Concentración ante el Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León y la remisión del mismo a la Dirección General de Estructuras Agrarias, revelaba una ausencia de la adopción de las medidas necesarias para agilizar, en la medida de lo posible, la resolución de los recursos frente al Acuerdo de Concentración por el órgano competente.

En este sentido, la propia tramitación de la solicitud señalada había adolecido de una cierta confusión que coadyuvó a incrementar el período temporal reseñado. En un primer momento, el Servicio Territorial había

procedido a efectuar, con base en la solicitud anterior, una propuesta de modificación del Acuerdo de la zona de referencia, evacuando previamente el preceptivo trámite de audiencia. Ello dio lugar a la elaboración de un informe-propuesta que fue remitido a la Dirección General, tramitándose desde este momento como un recurso ordinario. Es decir, en el *iter* procedimental se había operado un cambio de criterio que, además de inducir a confusión al administrado y retardar la resolución de su pretensión material, denotaba una cierta descoordinación entre los diferentes Servicios Administrativos que intervinieron en el procedimiento.

En definitiva, la solicitud de modificación del Acuerdo de Concentración Parcelaria debió ser calificada desde el primer momento como recurso ordinario, si cumplía los requisitos establecidos en el art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requiriendo al interesado, si ello fuera necesario, la subsanación o mejora de la solicitud, con base en el art. 71, y concediendo audiencia a los interesados, cuando hubieran de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 112 de la Ley 30/92. No obstante lo anterior, y para el caso de que la calificación anterior no hubiera sido posible, cabía la posibilidad de que la propia Administración de oficio, y respetando lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo, hubiera procedido a modificar el Acuerdo de Concentración Parcelaria, garantizando, en todo caso, el derecho de audiencia de los

posibles afectados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 105 a) de la Constitución Española y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin embargo, una vez que la Administración autonómica había elegido la vía adecuada para examinar y, en su caso, acordar la modificación del acuerdo de concentración parcelaria, ésta debió ser mantenida en aras de una mayor transparencia y objetividad de la actividad administrativa.

Para finalizar, cabía manifestar que debido al cambio de criterio operado en la tramitación del procedimiento y al período de tiempo que había transcurrido desde la presentación de la solicitud de modificación del acuerdo, y considerando el derecho de todos los ciudadanos a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, reconocido en el art. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, procedía informar al interesado en el recurso precitado, individualizadamente y de forma inteligible para una persona lego en derecho administrativo, del estado de tramitación del mismo y de la posibilidad que le asistía de acudir al proceso contencioso-administrativo recurriendo la desestimación presunta de su recurso ordinario.

Considerando los criterios jurídicos expuestos, se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en los siguientes términos:

“Adoptar las medidas necesarias para agilizar la remisión a la Dirección General de Estructuras Agrarias de los recursos presentados en esa Delegación Territorial, frente a los Acuerdos de Concentración Parcelaria, garantizando la coordinación de criterios sobre las vías adecuadas para examinar y, en su caso, acordar la modificación del Acuerdo de que se trate.

En el caso concreto motivador de la queja, informar al autor de la misma del estado de tramitación del recurso presentado, con base en lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y 35.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

La resolución formulada fue objeto de contestación mediante informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en el cual ponía de manifiesto que, habiendo dado traslado de la misma a la Dirección General de Desarrollo Rural, se había procedido, tanto por la Dirección General citada como por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León, a adoptar las medidas sugeridas por esta Procuraduría.

Habiendo informado al autor de la queja del resultado de la tramitación del expediente, se procedió al archivo del mismo.

La demora temporal en el desarrollo de las diferentes fases del procedimiento de concentración parcelaria también constituía el objeto esencial de los expedientes **Q/1711/00**, **Q/2016/00** y **Q/2212/00**, todos ellos pendientes de resolución en la fecha de elaboración del presente informe,

por no haber sido posible aún la recopilación de toda la información necesaria para proceder a aquélla. Con ocasión de los mismos se ahondará y serán objeto de desarrollo los criterios expuestos en las Resoluciones antes comentadas, a la luz, en todo caso, de las peculiaridades que se planteen en los supuestos de hecho que hayan dado lugar a su presentación.

A otro aspecto diverso del hasta ahora estudiado, pero relacionado con el procedimiento ordinario de concentración parcelaria, se refería el expediente **Q/201/00**, en el cual se planteaban por el ciudadano diversas cuestiones, de las cuales, únicamente la relativa a un presunto incumplimiento por parte de la Administración autonómica del Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Burgos, mediante el cual se acordó la suspensión cautelar de la ejecutividad de la Resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias de 6 de abril de 1998, a través de la cual se adoptó el Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente a la zona de Quintanilla Somuño, Villavieja de Muño y Arroyo de Muño, dio lugar a una decisión supervisora por parte de esta Procuraduría. Este presunto incumplimiento se había materializado mediante la notificación practicada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a los propietarios y Entidades Locales afectadas del comienzo del amojonamiento y adjudicación de las fincas de reemplazo, cuando aún era aplicable la suspensión judicial.

Admitida la queja a trámite y dirigida la correspondiente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, ésta informó, en cuanto a la problemática expuesta, lo siguiente:

“Mediante Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Burgos, (...) quedó suspendida cautelarmente la ejecutividad de la resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias de 6 de abril de 1998, dictada en el expediente de concentración parcelaria de la zona de Quintanilla Somuño, Villavieja de Muñó y Arroyo de Muñó (Burgos).

(...)

Con fecha nueve de noviembre de 1999 se comunicó a los Presidentes de las Juntas Administrativas de las Entidades Locales Menores que participan en el proceso de concentración parcelaria citado borrador de Normas de Siembra para su conocimiento y estudio.

El amojonamiento en cuanto tal no comenzó hasta la revocación de la suspensión del expediente de concentración parcelaria acordada en Auto de fecha siete de junio de 1999 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Burgos.

El amojonamiento de las fincas de reemplazo no implica la toma de posesión de las mismas. La toma de posesión provisional de las nuevas fincas de reemplazo prevista en el artículo 54 de la Ley

14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, es objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente, previa la publicación de las Normas sobre el Plan de Cultivos y Aprovechamiento de las nuevas fincas de reemplazo (...)”.

Considerando que el objeto del recurso judicial pendiente de resolución y el de la queja presentada ante esta Procuraduría diferían en cuanto a su contenido, lo cual determinaba la inaplicabilidad del art. 12 de la Ley reguladora de la Institución que prohíbe la investigación de las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de una resolución judicial e impone la obligación de suspender la actuación en relación con las mismas, se procedió a la formulación de una Resolución a la Administración Autónoma con apoyo en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

La decisión judicial de suspensión cautelar del Acuerdo de Concentración Parcelaria fue adoptada en el marco de lo dispuesto en el Capítulo II del Título VI de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que lleva por rúbrica “Medidas Cautelares”. En concreto, en aplicación de lo dispuesto en el art. 130 de la citada norma legal.

Desde un punto de vista general, la decisión judicial mediante la cual se acuerda la adopción de una medida cautelar consistente en suspender la ejecutividad del acto administrativo impugnado, impone a la

Administración Pública autora del mismo, en cumplimiento del principio general establecido en el art. 118 de la Constitución Española, la obligación de abstenerse de llevar a cabo actividades dirigidas a obtener la efectividad de aquél, al menos hasta que finalice el procedimiento judicial en cuyo seno se adoptó o, en su caso, sea revocada o modificada la suspensión.

Esta obligación cobra mayor relevancia si consideramos la estructura finalista de las medidas cautelares, cuya adopción se fundamenta, esencialmente, en la necesidad de garantizar la efectividad de la resolución final que se adopte en el procedimiento judicial. Por ello, la Administración ha de velar por la ausencia de actuaciones administrativas que, de algún modo, puedan frustrar la finalidad perseguida por la singular medida cautelar que implica la suspensión del acto administrativo impugnado judicialmente.

Conectando lo anteriormente expuesto con el aspecto de la queja comentado, procedía afirmar que, de la documentación obrante en esta Institución, no se desprendía un incumplimiento frontal, por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos, de la medida cautelar adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos. Éste se hubiera producido si, manteniéndose la efectividad de la medida cautelar adoptada, los servicios administrativos de la Delegación Territorial citada hubieran procedido materialmente al amojonamiento de las fincas de reemplazo resultantes del proceso de concentración parcelaria

y al otorgamiento de la posesión provisional de las mismas, circunstancia ésta que no concurrió.

No obstante lo anterior, sí era cierto que el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos había llevado a cabo actuaciones que, cuando menos, habían inducido a error a los Ayuntamientos y propietarios implicados sobre la ejecutividad del Acuerdo de Concentración Parcelaria, que se hallaba suspendido cautelarmente por decisión judicial.

En concreto, constaba entre la documentación presentada ante esta Institución por el autor de la queja, comunicación del Jefe de Área de Estructuras Agrarias del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos dirigida al Presidente de la Junta Administrativa, cuya rúbrica ya inducía a confusión sobre la suspensión del Acuerdo de Concentración: “Comunicando Amojonamiento y Normas de Siembra de Quintanilla Somuñó”.

A modo de ejemplo señalar que, en el primer párrafo de la citada comunicación, se manifestaba textualmente: “A la vista de la marcha de los trabajos de Concentración Parcelaria de la zona, nos proponemos iniciar las actuaciones para proceder al amojonamiento de las fincas de reemplazo”.

Esta comunicación, realizada con el objeto de difundir su contenido entre las Entidades Locales y propietarios afectados por el proceso de concentración parcelaria, no hacía mención alguna a la suspensión cautelar del Acuerdo de Concentración Parcelaria ni, en consecuencia, a la imposibilidad de llevar a cabo las actividades de ejecución proyectadas, en

tanto en cuanto no finalizara el procedimiento judicial o, en su caso, se revocara o modificara la medida cautelar acordada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Burgos.

Por ello, cabía concluir que, dado que en la fecha de la comunicación precitada no era admisible, desde un punto de vista jurídico, que los servicios administrativos de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos hubieran llevado a efecto actuaciones dirigidas a la ejecución del acto administrativo cautelarmente suspendido, como las señaladas en la comunicación citada, ésta no debió producirse.

En virtud de la argumentación jurídica expuesta, se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, con el siguiente tenor literal:

“En los supuestos de suspensión cautelar, adoptada judicialmente, del Acuerdo de Concentración Parcelaria al que se refiere el artículo 44 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma no debe realizar actuación alguna dirigida a llevar a efecto la ejecución de la actuación administrativa, en tanto en cuanto no finalice el procedimiento judicial en cuyo seno se adoptó la suspensión o, en su caso, se modifique o revoque la misma. Esta prohibición se extiende a aquellas actuaciones que, si bien no implican de un modo inmediato la ejecución del Acuerdo suspendido, tienen como finalidad facilitar la efectividad futura del

mismo, como es el supuesto de la comunicación que ha sido objeto de crítica.”

Formulada la resolución señalada y comunicado su contenido al ciudadano que había formulado la queja, la Administración Autonómica puso de manifiesto la adopción de las medidas pertinentes para dar cumplimiento a la misma. Informado el autor de la queja de la contestación emitida por la Administración a la Resolución precitada, se procedió al archivo del expediente.

1.1.2. Efectos jurídicos del Acuerdo de Concentración Parcelaria

Los derechos y situaciones jurídicas atribuidas a los propietarios como consecuencia de la ejecución del Acuerdo de Concentración Parcelaria correspondiente, pueden dar lugar a la controversia entre propietarios y Administración, por entenderse aquéllos perjudicados en su patrimonio jurídico como consecuencia de la ejecución y desarrollo del proceso de reordenación y racionalización de la propiedad rústica en que se concreta la concentración parcelaria.

La problemática referida, puesta en conexión con la actividad desarrollada por esta Procuraduría al respecto, ha dado lugar a la presentación de diversas quejas (**Q/1744/00**, **Q/1889/00**, **Q/2304/00** y **Q/2345/00**, entre otras), en relación con las cuales cabe señalar, en primer lugar, las dificultades con las que se encuentra la Institución para proceder a la valoración de los criterios expuestos en las mismas, tanto por el propietario afectado como por la Administración, al integrar aquéllos, en

muchas ocasiones, elementos de naturaleza estrictamente técnica, así como otros que únicamente pueden ser objeto de valoración a través de inspecciones presenciales, como las que son llevadas a cabo por los servicios técnicos de la Administración. En este sentido, únicamente la correcta equivalencia entre la reducción objetiva y numérica de los derechos aportados y la de los derechos atribuidos a los propietarios afectados, puede ser objeto de fiscalización por esta Institución, a la vista de la información que, al respecto, sea proporcionada por la Administración Autonómica.

Un segundo aspecto a reseñar en relación con los expedientes en los que se ponían de manifiesto disconformidades del tipo indicado, es la ausencia en el período temporal al que se refiere el presente informe, de actuación administrativa alguna, en relación con los mismos, que haya sido merecedora de una decisión supervisora por mi parte.

Como expediente representativo de lo expuesto, cabe explicitar las actuaciones desarrolladas en relación con el expediente **Q/1883/00**.

En el escrito inicial, que fue remitido por el Justicia de Aragón, Institución a la que acudió en primer lugar el ciudadano, el autor de la queja planteaba una presunta diferencia entre la superficie real de tres parcelas adjudicadas en el proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en el término municipal de Velilla de los Ajos, provincia de Soria, y la superficie declarada por la Administración Autonómica, diferencia que

generaba unos perjuicios evidentes en su esfera jurídica patrimonial, según la versión del ciudadano.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas, se dirigió la pertinente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, la cual remitió a esta Procuraduría informe en el cual me participaban de los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

“... la superficie de las parcelas aportadas por el autor de la queja es de tres hectáreas, veintisiete áreas y ochenta centiáreas con un valor relativo reducido de 10.113'12 puntos, mientras que la superficie adjudicada en el Acuerdo de concentración es de tres hectáreas, sesenta y ocho áreas y ochenta centiáreas, con un valor total de 10.371'20 puntos, lo que revela una correcta equivalencia entre lo aportado y lo recibido por la interesada, de conformidad con los márgenes admitidos en el artículo 41 de la Ley 14/90 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León (BOCyL de 14 de diciembre).

El autor de la queja, mediante escritos de 22 de marzo de 2000 y 9 de octubre de 2000, alega que las fincas de reemplazo n° 102, n° 312 y n° 351 del plano general de la zona tienen en la realidad una superficie inferior a la obrante en el Acuerdo de concentración y solicita de este Servicio Territorial la oportuna comprobación.

(...)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 14/90 de 28 de Noviembre de Concentración Parcelaria de Castilla y León (BOCyL de 14 de diciembre), cualquier reclamación sobre diferencias de superficie entre la cabida real de las nuevas fincas y la obrante en el expediente deberá ir acompañada de dictamen pericial y formularse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que las fincas sean puestas a disposición de los participantes en la concentración.

De acuerdo con lo anterior y, considerando que la toma de posesión de las nuevas fincas tuvo lugar en la zona de concentración de referencia con fecha 17 de julio de 1999, la reclamación presentada por la autora de la queja el día 22 de marzo de 2000 es extemporánea y debe declararse necesariamente su inadmisibilidad.

No obstante, a la vista del expediente, alegaciones de la recurrente y reconocimiento pericial efectuado por el equipo técnico encargado, esta jefatura ha iniciado de oficio procedimiento de rectificación de error material, a fin de determinar si existe una discordancia entre la extensión superficial de las fincas adjudicadas al autor de la queja y su representación gráfica en el plano oficial extendido a la escala gráfica aproximada de 1:5000 y, en su caso, proponer a la Dirección General de Desarrollo rural, al amparo de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 14/90, la

modificación del Acuerdo de concentración, compensando a la reclamante, según las circunstancias, con cargo a las tierras sobrantes del proceso de concentración.”

Considerando las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica, que habían sido puestas de manifiesto en el informe transcrito, esta Institución no apreció en las mismas irregularidad alguna que pudiera generar una decisión supervisora por mi parte, lo cual fue puesto de manifiesto al Servicio de la Administración Pública afectada y al ciudadano autor de la queja, realizándole a este último, con la finalidad de fundamentar la decisión adoptada, las siguientes consideraciones:

Primera.- Lo expuesto en el informe remitido a esta Procuraduría manifestaba un correcto actuar de la Administración Autonómica, en el marco de lo dispuesto en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero y, en fin, en el Decreto 183/1994, de 25 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan los plazos de resolución de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y los efectos estimatorios y desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca, cuyo punto séptimo se encuentra dedicado a los procedimientos en materia de estructuras agrarias.

Segunda.- Según se desprendía del contenido del informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, se

había iniciado de oficio un procedimiento cuyo objeto era verificar la realidad de las pretensiones esgrimidas por el ciudadano ante la Administración Autonómica y ante esta Procuraduría para, en su caso, determinar la adopción de las medidas que correspondan.

En relación con el citado procedimiento, esta Institución solicitó a la Delegación Territorial que le fueran comunicadas las actuaciones que se llevasen a cabo en el seno de aquél, así como la resolución que pusiera fin al mismo.

Puesto de manifiesto lo anterior, se procedió al archivo del expediente, habiendo informado debidamente de las actuaciones desarrolladas por esta Institución al Justicia de Aragón, como Institución que había remitido el escrito inicial de queja, dentro del marco de las relaciones de coordinación y cooperación que deben guardarse entre todos los Comisionados Parlamentarios.

1.1.3. Obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria

Uno de los datos reseñables en relación con las quejas presentadas por los ciudadanos en el año 2000 en relación con los procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo en el ámbito de la Comunidad, es la relevancia, desde un punto de vista cuantitativo, de aquéllas relacionadas con las obras inherentes o necesarias para la concentración parcelaria o complementarias para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona concentrada. A este concreto aspecto de la concentración parcelaria se

referían, entre otros, los expedientes **Q/548/00**, **Q/632/00**, **Q/683/00** y **Q/1197/00**.

Las Resoluciones formuladas por esta Procuraduría en la materia señalada abordan los dos motivos fundamentales de controversia que enfrentan a los ciudadanos con la Administración en el ámbito de las obras vinculadas a los procedimientos de concentración parcelaria: de un lado, la realización, o ausencia de la misma, de una determinada obra en la zona concentrada; y de otro, la gestión y conservación de las obras construidas y entregadas.

Al primer motivo de disconformidad señalado se refería el expediente **Q/1191/99**. En el mismo, el ciudadano manifestaba, entre otras circunstancias, su disconformidad con la exclusión que, en la red de saneamiento prevista en el correspondiente Proyecto de Obras inherentes al proceso de Concentración Parcelaria de la zona de Juarros y Anejos, provincia de Burgos, aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias, se había llevado a cabo de los arroyos que sanearían las fincas de su titularidad, indicando expresamente que éstas no podían ser cultivadas parcialmente si no se llevasen a cabo dichos arroyos.

Admitida la queja a trámite, se iniciaron las investigaciones oportunas, solicitando información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

El informe solicitado fue remitido a esta Procuraduría, calificando en el mismo las obras demandadas por el autor de la queja como "*obras que*

debe acometer cada propietario al adjudicarle los nuevos lotes de reemplazo, previo permiso de la Consejería de Medio Ambiente”.

A la vista del contenido del informe precitado, se solicitó ampliación de la información proporcionada, solicitud que dio lugar a la emisión de un segundo informe, en el cual se ponían de manifiesto cuáles eran los criterios técnicos, económicos y ambientales considerados para que unos arroyos se saneen en un determinado proceso de Concentración Parcelaria y otros sean los propietarios quienes lo hagan a su costa.

Considerando el contenido de la información remitida, en cuanto a la denegación con la que mostraba su disconformidad el autor de la queja, se estimó pertinente efectuar una resolución a la Administración Autonómica, con fundamento en los argumentos jurídicos que a continuación se señalan.

La problemática objeto de la queja se había suscitado en el ámbito de las obras y mejoras que necesariamente han de ser llevadas a cabo para que la Concentración Parcelaria de que se trate alcance su fin. El proyecto y ejecución de tales obras discurre de forma paralela, y normalmente posterior en el tiempo, a los trámites que integran el proceso de Concentración Parcelaria propiamente dicho, lo cual se manifiesta en la sistemática seguida por el ordenamiento jurídico para su regulación. Así, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, aplicable al proceso estudiado en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Primera, regula en su título III el Procedimiento

Ordinario, mientras que las Obras y Mejoras son reguladas en un Título diferente, concretamente en el V. Ello no es sino el reflejo de la legislación vigente en la materia en nuestra Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la norma citada, integrada esencialmente por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en la cual las obras y mejoras territoriales, incluidas las llevadas a cabo como consecuencia de la concentración, son objeto de regulación en el Título II del Libro III, mientras que a la Concentración Parcelaria se dedica el Título VI y último del mismo libro. En consecuencia, esta sistemática legislativa manifiesta que el proceso de concentración parcelaria y el proyecto y ejecución de las obras necesarias para que aquella alcance su fin son procedimientos que, hallándose sustancial y recíprocamente relacionados, discurren de forma paralela, lo cual habrá de ser considerado debidamente a los efectos de valorar desde una perspectiva jurídica el desarrollo de ambos.

La regulación de las obras y mejoras en la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León pivota sobre la doble clasificación de las mismas contenida en el art. 77, de conformidad con el cual,

“1. En las zonas de concentración parcelaria, las obras a realizar por la Dirección General, podrán clasificarse en los siguientes grupos:

- a) Obras de interés general.
- b) Obras complementarias

2. En el grupo a) se incluirán las obras que se estimen inherentes o necesarias para la concentración parcelaria. En el grupo b) se incluirán las que sin ser indispensables para la concentración, sirvan de complemento para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona.”

Con relación a las obras de interés general, precisa el art. 78 de la precitada Ley que “podrán ser clasificadas como obras de interés general, en cuanto dichas obras beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración, las que se enumeran a continuación”, entre otras, “los saneamientos de tierras y acondicionamiento de cauces”. Las obras de interés general, tal y como señala el art. 80 de la Ley de concentración parcelaria de Castilla y León, “serán proyectadas y ejecutadas por la Consejería a través de la Dirección General” y, en fin, “serán sufragadas íntegramente con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma”.

Lo anteriormente expresado, a modo de resumen del régimen jurídico aplicable a las obras de interés general en el ámbito de la concentración parcelaria, debía ser puesto en relación con la problemática planteada por el autor de la queja. La denegación realizada por el Servicio Territorial de Agricultura que había dado lugar a la presentación de aquélla se fundamentó en la no inclusión de la obra solicitada en el Proyecto aprobado por la Dirección General de Estructuras agrarias, en el cual habían sido objeto de especificación las obras de interés general inherentes o necesarias a la concentración parcelaria de la zona de Juarros y Anejos.

En este sentido, la Administración se encontraba facultada para delimitar las obras que hubieran de ser consideradas de interés general, tal y como indican los arts. 77 y 78 de la Ley de Concentración Parcelaria al utilizar el término “podrán”, estando vinculada esa calificación al carácter inherente o necesario que tales obras tuvieran en relación con la concentración y al beneficio que las mismas proporcionasen a las condiciones de la zona afectada.

En otras palabras, la determinación realizada por la Dirección General de Estructuras Agrarias de las obras que debían ser sufragadas por los presupuestos de la Comunidad Autónoma al ser calificadas de interés general, suponía el ejercicio de una “discrecionalidad técnica” que, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1999, “si bien nunca podrá justificar una actuación arbitraria, sí permite disponer de un margen de libertad en la elección de objetivos como medio para satisfacer el interés público que es, en verdad, el que sirve de causa legitimadora de la actividad de la Administración”. Sin embargo, continúa diciendo la resolución judicial anterior, “la decisión discrecional se convertirá en arbitraria cuando se concrete en una solución claramente incongruente o discordante con la realidad a que se aplica”.

La aplicación de la última afirmación al supuesto que constituía el objeto de la queja, implicaba que la decisión de la Dirección General de excluir la obra solicitada del Proyecto “Infraestructuras de la Zona de Concentración Parcelaria de Juarros y Anejos (Burgos)” constituía una

legítima opción adoptada por la Administración en la materia analizada, siempre y cuando se fundamentase en criterios individualizados que hubieran llevado a aquélla a determinar que la realización de trabajos de saneamiento en el arroyo indicado por los solicitantes no constituía una obra inherente o necesaria a la concentración parcelaria, por contraposición a otras obras análogas que, en la misma zona, sí se hubieran considerado de interés general y, por lo tanto, hubieran sido sufragadas a través de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. Es decir, la existencia de una discrecionalidad técnica de la Administración en el momento de proceder a delimitar las obras de interés general, no puede implicar la ausencia de criterio alguno individualizado a la hora de adoptar tal decisión, por cuanto ello transformaría la discrecionalidad administrativa técnica, necesaria para garantizar la eficacia administrativa en numerosos ámbitos, en arbitrariedad de los poderes públicos, expresamente rechazada por nuestro ordenamiento jurídico, al más alto nivel normativo, en el art. 9.3 de la Constitución Española.

En este sentido, los criterios individualizados utilizados como fundamento de la decisión adoptada de excluir la obra del Proyecto no habían sido puestos de manifiesto ni en la contestación realizada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Burgos a los solicitantes, ni en el informe emitido por la Sección de Estructuras Agrarias de ese Servicio. Así, de un lado, en la contestación notificada a los particulares no se hacía sino poner de manifiesto la exclusión de la obra del Proyecto

aprobado por la Dirección General ya conocida por éstos y, de otro, en el informe remitido a esta Institución, si bien se explicitaban los criterios utilizados en general para que unos arroyos se saneen en el proceso de Concentración Parcelaria y otros sean los particulares quienes lo hagan a su costa, nada se decía respecto a las directrices seguidas para la exclusión de la obra que individualizadamente señalaba el autor de la queja en su escrito.

No obstante, en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja no se había determinado en ningún momento que la actuación llevada a cabo por la Administración hubiera sido arbitraria, por lo que para eliminar todo vestigio de arbitrariedad de su actuación debería proceder a explicitar a los interesados los criterios seguidos para la adopción de su decisión. Esta actuación procedería haberla llevado a cabo a la vista de las reclamaciones individuales promovidas por los interesados y que fueron contestadas irregularmente por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería por medio de una simple remisión al contenido del Proyecto de Obras adoptado por la Dirección General de Estructuras Agrarias.

En este sentido, el principio de legalidad y eficacia administrativa, recogidos en el art. 103 de la Constitución Española, el servicio al ciudadano como principio general latente en todo el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el propio catálogo de derechos de los ciudadanos reconocido en el art. 35 de la citada Ley, exigían que, ante la reclamación individual promovida por los interesados

en el proceso de concentración parcelaria, en el sentido previsto en el art. 48.2 de la Ley, la Administración hubiese emitido una respuesta que fuera notificada individualizadamente y en la cual se fundamentase suficientemente la decisión adoptada. A ello debemos añadir que la propia Ley de concentración parcelaria no es ajena a esta consideración esencial de los derechos del destinatario del procedimiento, como se puede constatar a lo largo de todo su articulado.

Por tanto, no resultaba suficiente, a juicio de esta Procuraduría, la contestación realizada en el sentido de justificar la exclusión de la obra por remisión al Proyecto adoptado, sino que habían de ponerse en conocimiento del interesado los criterios individualizados que habían determinado dicha exclusión. La inexistencia de tales criterios sería suficiente para calificar la exclusión de arbitraria, debiendo procederse, en ese caso, a la modificación del Proyecto original, en el sentido de incluir la obra solicitada.

A la vista de lo expuesto, se remitió Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, en los siguientes términos:

“Que se verifiquen los criterios seguidos para excluir del Proyecto de Obras “Infraestructura de la Zona de Concentración Parcelaria de Juarros y Anejos (Burgos)”, aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias, las obras de saneamiento correspondientes al arroyo que discurre por el lindero sur de las

fincas cuya titularidad corresponde al autor de la queja, comunicando a los propietarios de tales fincas los criterios individualizados que fundamentaron dicha exclusión, y, en general, que las reclamaciones promovidas por los interesados análogas a las puestas de manifiesto en este escrito sean contestadas de forma motivada, incluyendo los criterios que hayan llevado a la Administración a adoptar una decisión en un determinado sentido.”

La resolución señalada fue aceptada motivadamente por la Delegación Territorial afectada, circunstancia ésta que, una vez puesta de manifiesto al autor de la queja, dio lugar al archivo de la misma.

Por otro lado, a la conservación de una obra de concentración parcelaria, en concreto a un camino, se refería el expediente **Q/632/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba la deficiente conservación de un camino de concentración parcelaria, lo cual determinaba la imposibilidad de acometer unas obras de vallado de una parcela de su titularidad. Las citadas obras, de conformidad con la licencia concedida al efecto por la Administración municipal, debían ejecutarse tomando como referencia el eje del camino, eje que según las alegaciones del autor de la queja no podía ser determinado por las condiciones irregulares de conservación del camino en cuestión.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la información que se estimó pertinente al Ayuntamiento al que, de conformidad con la normativa

vigente, correspondía la conservación del camino de concentración parcelaria, el cual manifestó a esta Procuraduría lo siguiente:

“El camino a que se refiere el asunto está deslindado, con acuerdo y participación de todos los colindantes al mismo, incluida la persona autora del escrito de queja, desde primeros de año. Por lo tanto, es fácil saber cuál es el eje del camino.”

A la vista de lo informado, cabía poner de manifiesto dos omisiones imputables al Ayuntamiento a quién correspondía la conservación del camino controvertido que, a juicio de esta Institución, constituían infracciones de los deberes atribuidos a esa Corporación Local por el ordenamiento jurídico-administrativo, y que dieron lugar a la formulación de la correspondiente resolución.

En primer lugar, y desde una perspectiva formal, la ausencia de contestación expresa a las solicitudes formuladas por el autor de la queja al Ayuntamiento, suponía una quiebra de aquel principio general que rige en las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, conforme al cual aquélla debe dar respuesta a todas las reclamaciones presentadas por los administrados.

En este sentido, más allá de la decisión material que el Ayuntamiento adoptase en relación con la cuestión controvertida planteada por el autor de la queja, éste se encontraba compelido por la normativa vigente a poner de manifiesto expresamente y por escrito al ciudadano interesado el contenido de su resolución.

Puesta de manifiesto la omisión formal en la que había incurrido la Administración municipal, procedía abordar la problemática que constituía el objeto de la queja desde una perspectiva material, concretándose ésta en la determinación de las competencias que, al Ayuntamiento precitado, atribuye el ordenamiento jurídico con relación al camino señalado.

El camino de labor en cuestión se configuraba jurídicamente como un camino público cuya titularidad dominical debe ser atribuida al Ayuntamiento, de lo cual era prueba el deslinde llevado a cabo entre el mismo y las fincas colindantes, y al cual se hacía referencia en la información remitida. En este sentido, procedía señalar que el deslinde es una facultad exorbitante del derecho común que, reconocida a las Corporaciones Locales en la letra b) del art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en los arts. 56 y siguientes del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, corresponde ejercitar a éstas con la finalidad de determinar los límites precisos entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares. Por tanto, únicamente la naturaleza pública y municipal del camino cuya conservación dio lugar a la queja, podría haber justificado jurídicamente la acción de deslinde llevada a cabo respecto a la vía precitada.

Así mismo, el camino de labor precitado se configuraba como una obra derivada del proceso de concentración parcelaria llevado a cabo en la

zona por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León.

En concreto, se integraba dentro de las obras de interés general, definidas por el art. 78 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, como aquéllas que “beneficien las condiciones de la zona y se estimen necesarias para la concentración”, y entre las que se incluyen en el punto 1º del citado precepto “los caminos rurales de servicio de las explotaciones agrarias”.

En este sentido, cabía destacar que el Capítulo VII del Título V de la norma legal referida, pauta el régimen de conservación de las obras de concentración parcelaria, entre las cuales se halla el camino que se encontraba en el origen de la queja, correspondiendo su mantenimiento al concreto sujeto, público o privado, al que se hubiera entregado su propiedad. Haciendo hincapié en la obligación anterior, el art. 89 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, dispone:

“Las Corporaciones, Entidades públicas o privadas y Comunidades de Regantes, a quienes haya de entregarse la propiedad de las obras incluidas en los planes de concentración parcelaria, se comprometerán formalmente a consignar en sus presupuestos los recursos necesarios para su conservación”.

La configuración del camino precitado como obra de concentración parcelaria cuya titularidad corresponde a la Corporación Local, identifica al Ayuntamiento en cuestión como el sujeto público que resultaba obligado a

su conservación en condiciones tales que resultase apto para cumplir su fin, que no es otro que garantizar el acceso a las parcelas a las que sirve como vía de comunicación, con el objeto de facilitar el desarrollo de las actividades agrícolas en las mismas.

Considerando las afirmaciones realizadas por el autor de la queja (cuyo contenido se acreditó suficientemente mediante fotografías del lugar), el contenido del informe remitido y los argumentos jurídicos expuestos, se formuló Resolución al Ayuntamiento implicado, en los siguientes términos:

“Primero.- Verificar, en forma, el estado de conservación del camino de labor sito en el término municipal de ese Ayuntamiento, determinando si el mismo se encuentra en condiciones físicas tales que le permitan cumplir su fin de prestar un servicio a las parcelas del lugar.

Segundo.- Adoptar, en su caso, las medidas necesarias para garantizar un estado de conservación adecuado del camino, dando cumplimiento así a las obligaciones de mantenimiento que vinculan a ese Ayuntamiento.

Tercero.- Comunicar por escrito, y de forma motivada, a la autora de la queja la decisión que adopte esa Corporación Local tras la verificación de las condiciones del camino a la que hace referencia el punto primero de esta resolución”.

La resolución formulada fue aceptada en todos sus términos por la Administración local destinataria de su contenido, circunstancia ésta que fue puesta en conocimiento del autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

1.2. Gestión hidráulica

Íntimamente relacionada con el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas se encuentra la gestión de las aguas que integran el patrimonio hidráulico de la Comunidad. Las actuaciones integrantes de la citada gestión han dado lugar a la presentación de diversas quejas ante esta Procuraduría por los ciudadanos en el año 2000 (en concreto, 28), en relación con las cuales la actuación de esta Institución ha variado según el concreto sujeto público que las haya llevado a cabo.

Así, en un primer grupo de supuestos, las irregularidades denunciadas por los ciudadanos se referían a la actuación desarrollada por alguna de las Confederaciones Hidrográficas a quienes corresponde la gestión de las cuencas hidrográficas incluidas, total o parcialmente, en el ámbito territorial de la Región. A actuaciones de estos Organismos Públicos se referían los expedientes **Q/327/00** y **Q/374/00**, procediéndose en ambos supuestos a la remisión del escrito de queja correspondiente a la Institución del Defensor del Pueblo, debidamente considerada, de un lado, la adscripción de aquellos Organismos Públicos al Ministerio de Medio Ambiente, y, de otro, las relaciones de coordinación y cooperación que deben guardarse con aquel Comisionado Parlamentario.

El otro grupo de supuestos, más frecuente, se refiere a las actuaciones desarrolladas por las Diferentes Comunidades de Usuarios, y dentro de ellas, por las Comunidades de Regantes, a quienes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma les corresponde la gestión de las aguas destinadas a regadío. Dentro de este segundo grupo, podemos englobar los expedientes **Q/1232/00**, **Q/1764/00**, **Q/1844/00** y **Q/2349/00**, entre otros.

En relación con la naturaleza de las Comunidades de Usuarios, cabe explicitar, y así se hizo en las Resoluciones formuladas a esta singular clase de sujetos, la fundamentación en la cual se amparó esta Institución para adoptar decisiones supervisoras cuyo objeto venía constituido por actuaciones desarrolladas por aquéllas.

En este sentido, se señaló en las citadas Resoluciones que el art. 74.1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, dispone que “las comunidades de usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de Cuenca, que velarán por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento”. Este precepto, cuyo contenido se reitera en el art. 199.1 del RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, configura a estas corporaciones sectoriales de base privada con una doble faz: de un lado, la de agrupación representativa y gestora de los intereses privados de sus miembros; y de otro, la de entidad en la que la Administración delega una parte de sus poderes. Ello tiene

como consecuencia necesaria una dualidad en el régimen jurídico que les sea aplicable, que será privado en relación a las actividades por ellas realizadas en el puro interés particular de sus miembros, y público en lo que respecta a aquellas otras que cumplen en ejercicio de las potestades que en ellas tiene delegadas la Administración.

Al sector del ordenamiento jurídico propio del Derecho Público se debió someter la actuación de la Comunidad de Regantes que dio lugar al expediente **Q/1154/99**. En el mismo, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la denegación, por parte de la Junta de Gobierno de la Comunidad de Regantes, de la autorización de una obra que había pretendido llevar a cabo para construir una nave agrícola en una finca de su propiedad, cuyo extremo se encontraba delimitado por un desagüe de aguas residuales. La citada disconformidad se fundamentaba, esencialmente, en una notificación de la resolución señalada presuntamente irregular que, siempre a juicio del firmante de la queja, había dado lugar a su indefensión frente a la misma. Habiendo presentado un recurso de alzada frente a la resolución, se emitió una nueva comunicación por parte de la Comunidad de Regantes resolviendo el recurso planteado en el sentido de declararse incompetente para autorizar la obra en cuestión.

Admitida la queja a trámite se iniciaron las investigaciones oportunas, dirigiéndome en petición de información a la Comunidad General de Regantes implicada, la cual puso de manifiesto los siguientes extremos:

“La Junta de Gobierno del 16 de mayo de 1999 acordó no hacer distinción sobre la aplicación de las normas que tiene la Confederación Hidrográfica del Duero y que la Comunidad exige a sus partícipes para proteger las infraestructuras de riego.

Con fecha 28 de mayo de 1999 se le notifica el acuerdo tomado en la Junta de Gobierno, mandando el 14 de junio de 1999 escrito contra dicho acuerdo.

Puestos en contacto con la Cámara Agraria Provincial nos envían escrito que se adjunta al informe en el cual se pone de manifiesto que la obra proyectada incumple las normas subsidiarias de planeamiento aplicables.

Con todo ello, quiero reiterar que de ninguna manera se ha actuado de manera discrecional, ni lesiva contra los derechos del partícipe, sino que se ha intentado velar por el correcto cuidado de las infraestructuras de riego.”

Recibido el informe transcrito, se solicitó por esta Institución la remisión de una copia de los Estatutos u Ordenanzas por los que se regía la Comunidad de Regantes. En respuesta a la citada petición, fue remitida una copia de las Ordenanzas de la Comunidad General de Regantes en cuestión, así como del Reglamento para el Sindicato de Riegos y del Reglamento para el Jurado de Riegos, ambos de la citada Comunidad.

Considerando las alegaciones realizadas en su escrito inicial por el autor de la queja, el contenido de la información remitida por la Comunidad General de Regantes y lo dispuesto en sus Estatutos, se procedió a formular Resolución a la Comunidad de Regantes cuya actuación había dado lugar a la presentación de la queja, con base en la argumentación jurídica que a continuación se reproduce en su pasajes más relevantes.

Desde un punto de vista formal, la resolución mediante la cual se había denegado al firmante de la queja la autorización para la realización de la obra proyectada, adolecía de una serie de defectos que seguidamente se señalan.

En primer lugar, la resolución considerada carecía de motivación suficiente. De conformidad con lo dispuesto en el art. 54.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, “Serán motivados, con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, entre otros, “los actos que limiten los derechos subjetivos o intereses legítimos”. Como regla general, la jurisprudencia tradicionalmente ha considerado como actos limitativos de derechos, a efectos de su motivación, la denegación de la solicitud por un particular de una autorización, aún cuando no se altere su situación jurídica anterior, como ocurría en el supuesto que había dado lugar a la queja (entre otras, STS de 14 de octubre de 1982 y STS de 26 de noviembre del mismo año). La exigencia de motivación en los actos que

limitan la esfera jurídica de los particulares tiene como fundamento el sentido mismo de la actividad administrativa en el Estado Constitucional y la construcción de éste sobre el respeto a la autonomía individual.

Si consideramos la motivación como la constancia expresa de la reconducción de la decisión que se contiene en un acto administrativo a una regla de derecho que autoriza tal decisión y de cuya aplicación surge, no podía considerarse motivada una resolución en la cual no se indicaba expresamente la norma jurídica con base en la cual se adoptaba el contenido de la misma, desconociendo por lo tanto el destinatario de la resolución su fundamento jurídico, e incluso la posible inexistencia del mismo, con las consecuencias que ello tenía a la hora de reaccionar jurídicamente a través del correspondiente recurso.

Por tanto, la denegación debería haber indicado claramente que su fundamento se encontraba en garantizar el cumplimiento de las condiciones de aplicación en las autorizaciones de obras e instalaciones que afectan a las diferentes infraestructuras de regadíos contenidas en la Resolución de la Dirección de la Confederación Hidrográfica del Duero de 23 de noviembre de 1982, entre las cuales se hallaba la distancia mínima que debía separar una obra de un desagüe que afectaba una zona de menos de 500 hectáreas, y que se cifraba en 3,50 metros desde el borde.

En segundo lugar, establece el art. 84.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que “las resoluciones contendrán la decisión que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54. Expresarán, además, los recursos que

contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno”.

Al margen de la motivación, en la resolución considerada, si bien se establecía que podía interponerse recurso de alzada frente a la misma en el plazo de un mes, no se establecía el órgano ante el cual debía presentarse, en su caso, el correspondiente recurso.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 227.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico “los acuerdos adoptados por la Junta General o por la Junta de Gobierno serán recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa”. Teniendo en cuenta el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual “el recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo”, la resolución denegatoria debió haber incluido las menciones relativas al plazo para la interposición del recurso y al órgano ante el cual debía presentarse el mismo, de conformidad con los preceptos citados. Todo ello, no sólo en cumplimiento a los preceptos indicados, sino atendiendo debidamente al derecho que todos los ciudadanos tienen reconocido en el art. 35, letra g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “a obtener 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”.

Puestos de manifiesto los defectos formales de la resolución analizada, era necesario determinar los efectos jurídicos que tales irregularidades conllevaban. Para ello, era preceptivo acudir a la regulación contenida en el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual,

“1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma solo determinará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”.

De las irregularidades formales señaladas, únicamente la ausencia de motivación tenía la virtualidad de dar lugar a una sanción por parte del ordenamiento jurídico. Generalizadamente se afirma que la ausencia de motivación origina la sanción de la anulabilidad del acto, lo cual tiene su fundamento en la interdicción de la indefensión en el ámbito del procedimiento administrativo, haciendo posible el control efectivo del acto a partir de un conocimiento exacto por parte de su destinatario de la voluntad manifestada en el mismo.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo en la interpretación de este precepto ha señalado en la STS de 7 de junio de 1999 que “la indefensión

de los interesados únicamente se produce cuando se constata una auténtica situación de indefensión material, que se produce siempre que la motivación, en caso de existir, no cumpla con las finalidades de proporcionar los elementos necesarios para una adecuada defensa frente al acto de que se trata y para su revisión en vía de recurso”. Estas circunstancias constitutivas de la indefensión concurrían en el supuesto de hecho que había dado lugar a la queja, por cuanto el interesado y destinatario de la resolución administrativa había visto cercenadas sus posibilidades de reacción al desconocer la norma jurídica en la que se fundamentaba la misma.

En consecuencia, la ausencia de motivación de la denegación de la autorización solicitada por el autor de la queja generaba una indefensión que hacía que el acto en cuestión deviniera anulable. Entre los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico prevé frente a los actos que adolezcan de vicios que los hagan nulos o anulables, se encuentra la revocación de actos. En virtud de lo dispuesto en el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, “las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”. En el caso que constituía el objeto de la queja, el acto en cuestión era un acto de gravamen al limitar la esfera jurídica del particular, y por

tanto nada impedía que la Comunidad de Regantes en cuestión procediera a la eliminación de sus efectos a través de su revocación.

En cuanto a la resolución del recurso, la Comunidad de Regantes no era competente para su adopción, sino que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 227.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el órgano competente era el Organismo de cuenca correspondiente, en este caso la Confederación Hidrográfica del Duero. La Junta de Gobierno de esa comunidad debió proceder, por tanto, en la forma prevista en el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de acuerdo con el cual, “si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior”.

Por tanto, el recurso debió haber sido resuelto por la Confederación Hidrográfica del Duero y no por la Junta de Gobierno de esa comunidad.

Ahora bien, desde un punto de vista material, correspondía a la Comunidad General de Regantes la competencia de velar por el exacto cumplimiento de la legislación de aguas y de las normas complementarias emanadas, en este caso, por la Confederación Hidrográfica del Duero, para lo cual debía verificar que las obras que se llevasen a cabo respetasen aquéllas, sin perjuicio de que las mismas pudieran estar sometidas a otro tipo de controles que debían ser llevados a cabo por otras administraciones.

En el supuesto que había generado la queja, la obra debía respetar una distancia mínima de 3 metros y 50 centímetros desde el borde del desagüe, de conformidad con lo dispuesto en resolución de la Dirección de la Confederación Hidrográfica del Duero, siendo el incumplimiento de esta prescripción la que había dado lugar a la denegación inicial. No obstante, en el informe remitido a esta Institución se hacía constar que la obra se encontraba a cuatro metros y treinta centímetros del lindero que limitaba con el desagüe objeto de la paralización de la obra.

Careciendo de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre el fondo del asunto, esta Institución no pudo sino remitirse a una nueva verificación a realizar por la Comunidad de Regantes implicada, a los solos efectos de comprobar que la obra cuya autorización se solicitaba cumplía las normas emanadas de la Confederación Hidrográfica del Duero, notificando al Ayuntamiento competente la petición de la autorización de construcción, así como la resolución que en ella recaiga, a los efectos del posible otorgamiento de la correspondiente licencia de obras.

Considerando la argumentación expuesta, se remitió Resolución a la Comunidad General de Regantes implicada, con el siguiente tenor literal:

“Primero.- Proceder a la revocación de oficio de la resolución mediante la cual se deniega la autorización para la construcción de una nave agrícola al autor de la queja.

Segundo.- Verificar el cumplimiento por parte de la obra proyectada, si aún se mantiene la intención de llevarla a cabo, de

las disposiciones legales en materia de aguas y, en concreto, de las normas emanadas por la Confederación Hidrográfica del Duero para la protección de las infraestructuras de riego.

Tercero.- Dictar la resolución que corresponda, dando cumplimiento a todas las exigencias formales que se han puesto de manifiesto, y, en fin, remitir la petición, en caso de que ésta se formule por escrito y, en todo caso, la resolución que se dicte, al Ayuntamiento competente a los efectos del posible otorgamiento de la licencia de obras.”

La resolución señalada fue aceptada en todos sus términos por la Comunidad General de Regantes correspondiente, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar a su archivo.

En el expediente **Q/867/00**, el autor de la queja denunciaba, entre otras circunstancias, que la Comunidad de Regantes implicada había procedido a la tala de dos chopos decapitados, sin que hubiese sido emanado consentimiento alguno por parte de su titular.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Comunidad de Regantes correspondiente, entre otros aspectos, sobre la tala de árboles señalada. Al respecto, la Comunidad de Regantes manifestó lo siguiente:

“... al acometer la citada obra, los árboles señalados se encontraban invadiendo la acequia primitiva, y puestos al habla con la propietaria, ésta nos autorizó verbalmente a los

representantes de esta Comunidad, e incluso ante dos testigos ajenos a ella, a cortar los árboles que ella tiene mutilados, con lo cual se procedió a la tala de dos de ellos, respetando el resto.”

Considerando el contenido de la información transcrita, se procedió a formular una resolución a la Comunidad de Regantes que había llevado a cabo la actuación controvertida, acudiendo para ello a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

Desde un punto de vista material, la Institución apoyaba el criterio manifestado en el informe transcrito, conforme al cual la plantación de los chopos talados contravenía lo establecido en las Ordenanzas de la Comunidad y podía constituir un peligro para la acequia en cuestión. Efectivamente, el art. 22 de las Ordenanzas de la Comunidad establecía expresamente que “los dueños de los terrenos limítrofes a las acequias de la Comunidad no podrán practicar en sus cajeros o márgenes obras de ninguna clase, más que las de limpieza, sin autorizaciones de la Junta de Gobierno”.

Considerando que no constaba la existencia de autorización alguna para llevar a cabo la plantación de los citados chopos y que ésta podía constituir un peligro para la obra de la Comunidad, ésta se encontraba legitimada, en el ejercicio de las función de policía de las aguas a la que se refiere el art. 199.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, para acordar la tala de los citados árboles.

No obstante lo anterior, que la tala de los árboles fuera conforme a derecho, desde un punto de vista material, no implicaba que la misma se hubiera llevado a cabo de conformidad con el procedimiento administrativo que, necesariamente, ha de preceder a toda actividad material de ejecución llevada a cabo por un sujeto público, como es el supuesto de una Comunidad de Regantes, en cuanto ejerce potestades propias de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentran las de policía.

En este sentido, resulta clarificador lo dispuesto en el primer apartado del art. 93 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual:

“Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limiten derechos de particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.”

Precisamente lo prescrito por la norma anterior es lo que llevó a efecto la Comunidad de Regantes que, sin adoptar acuerdo alguno previo, procedió a talar árboles de propiedad particular sin que constase documentalmente ningún tipo de trámite previo a la formación de la voluntad de ejecutar la tala.

Ello constituía una auténtica vía de hecho al hacer uso la Comunidad de Regantes de un poder sin observar el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico para su ejercicio.

Este procedimiento que había sido inobservado por la Comunidad de Regantes, debía incluir necesariamente un trámite de audiencia al interesado, proporcionando a éste la oportunidad de realizar las alegaciones que estimase convenientes a su derecho (art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) y un acuerdo del órgano competente de la Comunidad. Este acuerdo, que tendría un carácter ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 76.5 de la Ley de aguas (el cual se remite a la precitada Ley 30/1992, de 26 de noviembre), podría obligar al propio propietario a llevar a cabo la tala de los árboles, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Regantes de ejecutar, en caso de incumplimiento, por sí misma y con cargo al usuario, el acuerdo que imponga la obligación de tala al propietario, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 75 de la Ley de aguas, cuyo contenido se reitera en el art. 209.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

De la documentación obrante en esta Procuraduría, se desprendía que nada de lo anteriormente señalado concurrió en la tala de los dos chopos de titularidad privada llevada a cabo por la Comunidad de Regantes implicada, habiendo actuado esta última, por tanto, al margen del procedimiento establecido.

Con fundamento en lo expuesto, se formuló, en relación con la tala de árboles señalada, Resolución a la Comunidad de Regantes en los siguientes términos:

“... Con carácter general, y en aquellos casos en los que la Comunidad actúe en el ejercicio de funciones propias de los sujetos públicos, no llevar a cabo actuación ejecutiva alguna restrictiva de los derechos de los particulares sin la previa adopción del acuerdo correspondiente por el órgano competente y garantizando, en todo caso, la audiencia del particular cuyos derechos se vean afectados.”

En respuesta a la resolución reseñada, en lo relativo a la tala de dos chopos decapitados, la Comunidad de Regantes mantuvo su criterio, conforme al cual, previamente a la actuación material que dio lugar a la presentación de la queja, había obtenido el consentimiento del titular del árbol y autor de la queja. Puesta de manifiesto a este último la postura de la Comunidad de Regantes, se procedió al archivo del expediente.

En definitiva, de las resoluciones formuladas por esta Institución se desprende, como principal irregularidad atribuible a las Comunidades de Regantes, la ausencia de sometimiento al procedimiento administrativo en el ejercicio de aquellas competencias de carácter público que han de desarrollar en relación con las aguas, irregularidad que, en buena medida, tiene su origen en la dualidad del régimen jurídico que resulta aplicable a su actuación, y que ya ha sido comentada.

1.3. Ayudas agrícolas

El conjunto de ayudas económicas proporcionadas por los poderes públicos autonómicos al sector agrícola, muchas de ellas de origen

comunitario, ha dado lugar con ocasión de su convocatoria, tramitación y abono, a la presentación por los ciudadanos de diversas quejas ante esta Procuraduría en el año 2000 (en concreto, 7). A esta materia se referían entre otros los expedientes **Q/497/00, Q/506/00, Q/753/00, Q/795/00, Q/1413/00, Q/1544/00, Q/1579/00 y Q/2177/00.**

Dentro de las irregularidades constatadas en la gestión de ayudas agrícolas, cabe reseñar, en primer lugar, el retraso en la resolución de los recursos interpuestos por los ciudadanos frente a las Resoluciones correspondientes a aquellas ayudas integradas en la Política Agrícola Común (en adelante, PAC). Esta irregularidad se puso de manifiesto en el expediente **Q/1430/00**, en el cual el ciudadano denunciaba la ausencia de resolución, en la fecha de presentación de la queja, del recurso, entonces ordinario, que había interpuesto frente a la Resolución de ayuda por superficie, integrada dentro de la PAC (campaña 1998/1999), la cual había sido adoptada con fecha 3 de diciembre de 1998.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas, se solicitó la pertinente información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual puso de manifiesto a esta Procuraduría lo siguiente:

“... la falta de resolución expresa del recurso antes citado ha venido motivada, exclusivamente, por la imposibilidad material y personal de atender hasta la fecha todos y cada uno de los recursos

interpuestos para la citada campaña, debido al elevado número de expedientes tramitados por el Servicio de Ayudas Agrícolas.

No obstante esta Dirección General entiende y comparte la queja formulada y no olvida el deber de resolución expresa que la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, impone.

Igualmente le comunico que la propuesta de resolución de dicho recurso ha sido enviada a la Asesoría Jurídica de la Consejería para su preceptivo informe, tras lo cual, y en breve plazo, el interesado recibirá la Orden resolutoria firmada por el Consejero de Agricultura y Ganadería.”

Considerando el contenido de la información proporcionada a esta Institución por la Consejería de Agricultura y Ganadería, se estimó pertinente formular Resolución en relación con el retraso generalizado en el que incurría la Administración Autonómica en el momento de proceder a la resolución de los recursos interpuestos en la materia señalada, acudiendo para ello a la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

El fundamento jurídico inicial de la resolución se encontraba en la citada obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos, que vincula a todas las Administraciones Públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de *non liquet*, que el apartado

séptimo del artículo primero del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento jurídico. En relación con el plazo dentro del cual las Administraciones Públicas deben cumplir la obligación de resolver los recursos de alzada (antes de la reforma operada por la Ley 4/1999, denominados recursos ordinarios) interpuestos frente a resoluciones administrativas, el apartado segundo del art. 115 de la Ley 30/1992, dispone que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el art. 43.2, segundo párrafo”.

El último inciso del precepto transcrito introduce un nuevo elemento en el análisis que convenía poner de manifiesto, como es el de los efectos jurídicos del transcurso del plazo máximo normativamente establecido para resolver los recursos interpuestos, sin que recaiga resolución expresa en los mismos. Tal y como señala el art. 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el ámbito de los recursos administrativos la regla general es la desestimación de los mismos transcurridos tres meses desde su interposición sin que se haya adoptado por el órgano administrativo competente su resolución expresa (excepción hecha del

recurso potestativo de reposición, cuyo plazo máximo de resolución se reduce a un mes, y de los supuestos en los que los recursos se interponen frente a desestimaciones presuntas, donde el sentido del silencio es el contrario al señalado), lo cual nos conducía al estudio del régimen jurídico del silencio administrativo negativo en la normativa vigente.

En este sentido, la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, había venido a configurar definitivamente el silencio administrativo negativo como una ficción jurídica cuyo efecto es facultar al interesado para interponer, en su caso, el correspondiente recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta. Así lo dispone expresamente el apartado tercero del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en virtud del cual “la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”.

En efecto, en la actualidad la relación entre la obligación de resolver que vincula a las Administraciones Públicas y el silencio administrativo negativo, da lugar a la configuración de éste último como ficción jurídica instrumental, dirigida exclusivamente a garantizar al ciudadano la posibilidad de utilizar los instrumentos de reacción, administrativos o judiciales, que frente a las resoluciones administrativas el Ordenamiento Jurídico contempla, al tiempo que, como lógico corolario de lo anterior, la obligación de dictar resolución expresa de los sujetos

públicos no desaparece, aun cuando el ciudadano pueda entender desestimadas presuntamente sus pretensiones.

Los efectos jurídicos perniciosos que sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos irroga una demora temporal considerable en el cumplimiento de la obligación de resolver, exigía en el supuesto que constituía el objeto de la queja, considerando el propio reconocimiento realizado por esa Administración Autónoma de la “imposibilidad material y personal de atender hasta la fecha todos y cada uno de los recursos interpuestos para la campaña 1998-1999”, la búsqueda de mecanismos y fórmulas dirigidas a garantizar el mayor grado de protección posible de los ciudadanos frente al retraso temporal expuesto y a lograr, como objetivo primordial, el incremento de la eficacia en la actividad administrativa, que en el ámbito señalado se traducía en una reducción del tiempo empleado por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria en la resolución expresa de los recursos planteados por los interesados frente a las resoluciones de los expedientes tramitados en materia de ayudas agrícolas.

Coherentemente con lo anterior, se procedió a poner de manifiesto a la Administración Autónoma y al autor de la queja las medidas que, en el marco del ordenamiento jurídico vigente, procedía aplicar, a juicio de esta Procuraduría, con la finalidad antes expuesta:

Primera.- Adopción de las medidas que procedieran en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objeto de lograr la resolución expresa de los recursos administrativos

tramitados en la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado en la resolución de aquellos recursos.

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprendía la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello. Así, el art. 41, anteriormente citado, de la Ley 30/1992, dispone que “los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”.

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa que “cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los

medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”.

La determinación concreta del contenido y entidad de las medidas a adoptar quedaba fuera del ámbito de la resolución a adoptar por esta Institución, por ser aquélla una decisión propia de los responsables organizativos de las unidades administrativas a quienes correspondía la tramitación y resolución de los recursos a los que se refería el expediente.

Ahora bien, podía ser valorada la adopción de tales medidas en el marco de los nuevos instrumentos aprobados por la Administración Autonómica en materia de calidad y mejora continua de la actividad administrativa, ya que los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos se encuentran directamente vinculados a los compromisos de calidad que las Administraciones Públicas asumen en relación con aquéllos.

En este sentido el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en adelante, Plan Marco), establece en su art. 2 la necesaria aprobación por cada una de las Consejerías integrantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de un Programa Departamental de Mejora y Calidad de los Servicios, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el Plan Marco, Programa Departamental en cuya elaboración y desarrollo podían ser objeto de consideración las deficiencias temporales

reconocidas en la resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a resoluciones administrativas adoptadas en materia de ayudas agrícolas y las medidas que, en su caso, hubieran de ser llevadas a cabo para su reducción.

Segunda.- Verificación de la inexistencia de responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenían a su cargo el despacho de los recursos tramitados por la Dirección General de Fondo de Garantía Agraria.

Aun cuando en el informe remitido a esta Institución se atribuye a la ausencia de recursos materiales y humanos suficientes la imposibilidad de abordar la resolución de los recursos presentados en la materia referida dentro del plazo máximo normativamente establecido, no resultaba baladí recordar que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que “los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación...”.

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece que “el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo

el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por decidir en el cumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

Correspondía a la Administración Autonómica determinar si, tras la demora temporal en la resolución de recursos administrativos en materia de ayudas agrícolas, podía ser identificado algún tipo de responsabilidad exigible a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de esa Administración, de acuerdo con lo dispuesto en los preceptos transcritos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y demás normativa aplicable.

Tercera.- Garantizar que las resoluciones de los recursos que se adoptasen no perdieran su efectividad a causa del período de tiempo transcurrido entre su interposición y su resolución.

Teniendo en cuenta el contenido económico de las cuestiones dilucidadas en los recursos interpuestos en la materia a la que se refería la queja, resultaba preciso articular las medidas necesarias para garantizar que el valor pecuniario de la ayuda económica que, en su caso, fuera reconocida como consecuencia de la estimación total o parcial de un recurso administrativo, no quedase desvirtuado o, al menos, minorado, como consecuencia del período temporal transcurrido desde el momento en el que, como máximo, debía haber sido resuelto el recurso (tres meses desde su interposición) y aquél en el que efectivamente se adoptase por el órgano competente la resolución expresa correspondiente.

Tales medidas, a las que no son ajenas otras normas reguladoras de procedimientos en los que la Administración se ve compelida a la entrega de cantidades dinerarias al ciudadano, como ocurre en el supuesto de los institutos jurídicos de la responsabilidad patrimonial o la expropiación forzosa, responden a un criterio de justicia material que trata de evitar que el retraso en el cumplimiento de la obligación de resolver que vincula a todas las Administraciones Públicas redunde en un perjuicio económico causado al patrimonio del ciudadano que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

En concreto, la actualización de la cantidad que, finalmente, y en su caso fuera preceptivo abonar al ciudadano por la Administración Autonómica como consecuencia de la resolución del recurso, con arreglo al índice de precios al consumo (IPC), fijado por el Instituto Nacional de

Estadística, tomando como fecha de referencia aquélla en la que, como máximo y a la vista de los plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente aquél, garantizaría que el patrimonio del ciudadano no sufriera menoscabo alguno como consecuencia del retraso en el que hubiera incurrido, en su caso, la Administración.

Todo ello, sin perjuicio del abono, cuando procediera, de los intereses por demora en el pago de la subvención finalmente reconocida, de conformidad con lo dispuesto en el RDLeg 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.

Cuarta.- Realización de la comunicación prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos en materia de ayudas agrícolas con posterioridad a la entrada en vigor de esta última norma.

Los recursos administrativos, aun cuando tengan como objeto la impugnación de una resolución administrativa previa, pueden considerarse como procedimientos dotados de autonomía respecto a aquellos en los que se adoptó la actuación administrativa impugnada, de lo cual es prueba el propio régimen transitorio previsto en la Ley 4/1999, de 13 de enero. Lo anterior determina la obligatoriedad de cumplir con el mandato contenido en el apartado cuarto del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

siguiendo para ello lo dispuesto en el propio precepto, así como los criterios establecidos por la Administración Autonómica de Castilla y León, y plasmados en la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 12 de mayo de 1999.

La realización de esta comunicación por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria en el ámbito señalado (que esta Institución desconoce si se está llevando a cabo), tenía especial relevancia puesto que aquélla debía incluir entre sus menciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Orden de 12 de mayo de 1999:

- Efectos que puede producir el silencio administrativo, si transcurre el plazo señalado sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente.

- Medios (teléfono, dirección postal, fax, correo electrónico...) a los que acudir para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento.

La comunicación de los datos señalados al interesado y autor de la queja cumplía un doble objetivo:

a) Poner en conocimiento de los interesados el plazo máximo que la Administración tenía para resolver expresamente los recursos planteados por aquéllos, así como las consecuencias jurídicas del transcurso de dicho plazo sin que recayera resolución expresa en el recurso correspondiente, con la finalidad de que el ciudadano pudiera elegir entre interponer el

recurso jurisdiccional frente a la desestimación presunta o esperar la resolución expresa y tardía del recurso administrativo. Lo anterior perseguía, igualmente, la efectividad de otro de los derechos reconocidos en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cual es la obtención de información y orientación de acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

b) Garantizar el derecho reconocido a todos los ciudadanos, en la letra a) del art. 35 de la Ley 30/1992, a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado, poniendo de manifiesto los medios a través de los cuales puede ser obtenida aquella información.

Con basamento en los argumentos expuestos, se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

“- Con carácter singular, adoptar las medidas oportunas para proporcionar la mayor celeridad posible a la tramitación y resolución (si ésta aún no se hubiera adoptado) del recurso ordinario interpuesto frente a la Resolución administrativa recaída en el expediente administrativo (...) (se ruega sea remitida a esta Procuraduría dicha resolución).

- Con carácter general, y en relación con la tramitación y resolución de los recursos administrativos interpuestos frente a las

resoluciones adoptadas por esa Administración Autónoma en materia de ayudas agrícolas integradas en la PAC:

a) Adoptar las medidas que procedan en materia presupuestaria, de recursos humanos y de cualquier otro orden, con el objetivo de lograr la resolución de los recursos administrativos tramitados en la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria dentro del plazo máximo legalmente establecido para ello o, cuando menos, una reducción del plazo temporal empleado hasta el momento en su resolución.

b) Verificar la inexistencia de responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo el despacho de los recursos tramitados por la Dirección General de Fondo de Garantía Agraria por el excesivo retraso en la resolución expresa de los mismos.

c) Garantizar que las resoluciones de los recursos que se adopten no pierdan su efectividad a causa del período de tiempo transcurrido entre su interposición y su resolución, actualizando la cantidad que, finalmente, sea preceptivo abonar al ciudadano por la Administración Autónoma como consecuencia de la resolución del recurso, con arreglo al índice de precios al consumo (IPC), fijado por el Instituto Nacional de Estadística, tomando como fecha de referencia aquélla en la que, como máximo y a la vista de los

plazos normativamente establecidos, la Administración estaba obligada a resolver expresamente el recurso

d) Realizar la comunicación prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, en todos los recursos interpuestos con posterioridad a la entrada en vigor de ésta última norma.”

Las resoluciones formuladas desde esta Procuraduría fueron aceptadas íntegramente por la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria de la Consejería de Agricultura y Ganadería, significando este centro administrativo que no se apreciaban indicios de responsabilidad patrimonial en ninguno de los empleados públicos que intervenían en la tramitación de los recursos que dio lugar a la queja. Una vez puesta de manifiesto la postura de la Administración autonómica al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

A otro tipo de retraso temporal, en este caso relativo al pago de una ayuda, se refería el expediente **Q/5/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba la ausencia de abono, en la fecha de presentación de la queja, de los pagos compensatorios para cereales, proteaginosas, lino no textil, retirada de tierras y ayudas a las leguminosas de grano, correspondientes a la solicitud única del año 1999, reconocidos al autor de la queja mediante Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, dictada con fecha 13 de diciembre de 1999.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual participó a esta Procuraduría los siguientes extremos:

“... Mediante Resolución de 13 de diciembre de 1999, de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, se acuerda la concesión de los pagos compensatorios para cereales, proteaginosas, lino no textil, retirada de tierras y ayudas a las leguminosas de grano correspondientes a la Solicitud Única del año 1999, a favor de D. XXX, de acuerdo con la siguiente liquidación, en la que el importe a percibir asciende a 88.436 pesetas.

El día 16 de diciembre de 1999 fue ordenada la transferencia del importe de 88.436 pesetas a la cuenta reseñada por el interesado en su solicitud de ayuda.

Posteriormente el día 29 de diciembre de 1999, D. XXX presentó un escrito dirigido al Consejero de Agricultura y Ganadería, manifestando su disconformidad con los pagos de las ayudas efectuadas en campañas anteriores y en la actual.

En relación a lo anterior señalar que no existe ninguna ayuda pendiente de abonar en concepto de ayudas de superficies de campañas anteriores y que, asimismo, el pago efectuado correspondiente a la Solicitud Única- Año 1999 es correcto conforme a lo indicado en el presente informe.”

A la vista de lo informado, esta Procuraduría no observó irregularidad alguna cometida por la Administración Autonómica en las actuaciones llevadas a cabo en orden a la tramitación y resolución del expediente a que dio lugar la presentación de la Solicitud Única de Ayudas Superficie-Año 1999 por el autor de la queja, ajustándose las mismas a las previsiones generales establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a las más concretas contenidas, esencialmente, en el Reglamento CEE 3887/1992, en la Orden de 17 de octubre de 1996, por la que se determina el procedimiento de actuación del Organismo Pagador de los gastos correspondientes a la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y, en fin, en la Orden de 23 de diciembre de 1998 por la que se aprueba el procedimiento para la solicitud, tramitación y concesión de las ayudas a los productores de determinados cultivos en la campaña de comercialización 1999-2000.

Así mismo, la brevedad del plazo temporal transcurrido entre la fecha de la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria y la de la presentación del escrito citado por el firmante de la queja, impedía que se pudiera atribuir a la Administración Autonómica cualquier tipo de demora en el abono de la ayuda reconocida para la campaña 1999-2000 que pudiera justificar “la falta de eficacia para no pagar” a la que se refería expresamente el interesado en el escrito dirigido al Consejero de Agricultura y Ganadería.

No obstante lo anterior, considerando la ausencia de contestación alguna emitida por la Consejería citada en relación con el escrito presentado por el autor de la queja, en el cual manifestaba su disconformidad con los pagos de ayudas efectuados en diversas campañas, se estimó oportuno la formulación de una Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería, fundamentada en los criterios jurídicos que a continuación se señalan.

El principio de servicio a los ciudadanos que, con carácter general se recoge en el art. 3.2 de la Ley 30/1992 como principio rector de la actividad administrativa, aconsejaba dar una respuesta expresa a las manifestaciones realizadas por el ciudadano, para lo cual era necesario plantearse, previamente, la posible calificación del escrito precitado como recurso administrativo frente a la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria. A pesar de la previsión contenida en el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no resultaba posible tal calificación debido a la ausencia de los requisitos preceptivos previstos en el art. 110.1 de la citada norma legal, por muy amplia que la interpretación de los mismos se hubiera deseado realizar. Baste afirmar que de su contenido no se desprendía la identificación de resolución administrativa alguna y, más aún, ni tan siquiera la voluntad de impugnar una actuación administrativa concreta.

Esta circunstancia, sin embargo, no impedía haber dado cumplida respuesta al ciudadano, garantizando de esta forma dos de los derechos que

el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

1. La falta de eficacia a la que se refería el ciudadano en su escrito parecía indicar su malestar ante la ausencia de pago de la ayuda concedida. Dado que en la fecha de presentación del escrito, ya había sido emitida la orden de transferencia del importe de la ayuda reconocida, una comunicación individualizada al particular manifestándole tal circunstancia e, incluso, acreditando la misma mediante la copia del documento correspondiente, al tiempo que hubiera puesto de manifiesto el cumplimiento por esa Administración de la obligación de abonar la ayuda concedida, hubiera dado a conocer al administrado el estado de tramitación del procedimiento (en este caso, dentro de la fase de ejecución de su resolución), dando virtualidad, de esta forma, al derecho reconocido a todo interesado en un procedimiento en el art. 35 a) de la Ley 30/1992.

2. En la contestación individualizada al ciudadano, se podía haber reiterado la mención a los recursos que esté hubiera podido interponer frente a la Resolución de la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria, órgano administrativo ante el que hubieran de presentarse y plazo para su interposición. De esta manera, la Administración hubiera indicado nuevamente al particular el cauce jurídico a través del cual éste debía haber manifestado su disconformidad con la actuación de la Administración, lo cual no hubiera hecho sino dar debido cumplimiento al derecho que asiste a todos los ciudadanos a obtener 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, en virtud de lo dispuesto en el art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La actuación descrita que, a juicio de esta Procuraduría, hubiera sido escrupulosamente respetuosa con el principio de servicio a los ciudadanos y con los derechos que asisten a éstos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, carecía de sentido una vez transcurridos más de siete meses desde la finalización del procedimiento a través del abono de la ayuda concedida, por lo que la resolución a formular sólo podía emitirse desde una perspectiva general y con relación al resto de procedimientos análogos tramitados en la Consejería precitada.

Consecuentemente, se efectuó una Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León con el siguiente tenor:

“Adoptar las medidas necesarias para dar cumplida respuesta a todas las reclamaciones formuladas por los ciudadanos, garantizando, en todo caso, los derechos reconocidos a éstos a lo largo del articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

La resolución señalada fue aceptada en su totalidad por la Administración destinataria de la misma, lo cual, una vez comunicado al autor de la queja, generó el archivo del expediente.

Para finalizar el repaso a la actuación de la Institución, a instancia de parte, en el ámbito de las ayudas agrícolas cabe hacer referencia al expediente **Q/1804/00**, al que dio lugar la queja presentada por uno de los sindicatos agrarios que ostenta la condición de más representativo en la Comunidad Autónoma. El objeto de la citada queja no era otro que la ausencia de coordinación entre la convocatoria, tramitación y resolución de las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria y las correspondientes al abandono voluntario e indemnizado de la cuota láctea.

Dado que la problemática señalada dio lugar a una actuación de oficio de esta Procuraduría, procede realizar una remisión a la parte del presente informe dedicada a tales actuaciones, donde se podrá obtener cumplida información sobre el contenido y resultados de la actuación desarrollada por este Comisionado en relación con la materia señalada.

2. GANADERÍA

Dentro del sector primario integrante de la estructura productiva de la Comunidad Autónoma, destaca también, por su relevancia en la Región, el subsector ganadero. Las quejas planteadas por los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos en relación con este subsector productivo se han centrado en los dos aspectos fundamentales de la precitada acción pública en la materia: sanidad animal y ayudas ganaderas.

2.1. Sanidad animal

Esta materia, cuya problemática ha adquirido una amplia difusión pública en los últimos meses como consecuencia de la declaración en la Región de los primeros casos de Encefalopatía Espongiforme en bovinos, ha generado en el año 2000 únicamente tres actuaciones de esta Procuraduría a instancia de parte.

En dos de los expedientes relativos a la materia reseñada (**Q/1072/00** y **Q/2276/00**), no ha sido posible adoptar aún una postura debido a que ambos se encuentran todavía en la fase de recopilación de la información necesaria para ello.

A diferencia de lo señalado en relación con los dos expedientes indicados, el expediente **Q/27/00** dio lugar a la formulación de una Resolución por esta Procuraduría. En la queja citada, el ciudadano planteaba dos cuestiones que merecieron un tratamiento diferenciado: de un lado, manifestaba su disconformidad con una denegación de concesión de subvención solicitada ante la Consejería de Agricultura y Ganadería para la reposición de reses sacrificadas en la Campaña de Saneamiento Ganadero; y de otro, denunciaba la ausencia de resolución del expediente de indemnización por muertes de animales en la explotación del autor de la queja, como consecuencia de actuaciones integrantes de la campaña de saneamiento ganadero correspondiente al año 1995.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información relativa a las dos cuestiones planteadas a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

“Referente a la petición de subvención por reposición de reses positivas de ganado ovino en campañas de saneamiento ya se comunicaron a D. XXX, los motivos de la no indemnización de las 45 reses positivas por escrito nº..., de acuerdo con el artículo 1º de la Orden de 20 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocan ayudas para la compra de ganado bovino, ovino o caprino que tenga por objeto la reposición de las reses sacrificadas en las campañas de saneamiento ganadero, publicada en el BOC y L de 5 de febrero de 1997.

En consecuencia, el ganadero no tiene derecho a percibir indemnización por reposición de reses positivas en campañas de saneamiento al no haber realizado vacío sanitario.

Referente a las actuaciones de Campaña de Saneamiento realizadas en el año 1995 en la explotación de D. XXX, se han realizado gestiones con la Sección de Sanidad y Producción Animal de Salamanca para confirmar la situación del expediente, comprobándose que el interesado no ha recibido ninguna subvención hasta la fecha al no haberse continuado el expediente.

Por parte del Servicio de Sanidad Animal se reanudarán los trámites del expediente para el pago de las 8 reses muertas de

acuerdo con el apartado 2 del artículo 19 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, teniendo en cuenta el baremo de animales vivos en las fechas en que se produjeron las muertes.”

Considerando el contenido de la información remitida, así como las alegaciones de hecho y de derecho que habían sido formuladas por el autor de la queja, estimé procedente, a la vista de la normativa aplicable, adoptar una decisión diversa para cada una de las cuestiones planteadas.

En relación con la primera de ellas, el art. 1º de la Orden de 20 de enero de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocaron ayudas para la compra de ganado bovino, ovino o caprino que tuviera por objeto la reposición de reses sacrificadas en las campañas de saneamiento ganadero, disponía que la norma precitada tenía por objeto “convocar ayudas para la compra de ganado por los titulares de explotaciones de ganado bovino, ovino y caprino, ubicadas en Castilla y León que, habiendo realizado la Campaña obligatoria de Saneamiento Ganadero durante 1997, y encontrándose en segunda o sucesivas fases de saneamiento, sacrifiquen el total de los ovinos y caprinos o bovinos de la explotación...”.

Coherentemente con lo señalado, si el autor de la queja había procedido al sacrificio de la totalidad de las reses que integraban la explotación, en la forma prevenida en la disposición transcrita, la comunicación realizada a aquél por el Jefe del Servicio de Sanidad Animal,

en la cual se manifestaba la imposibilidad de admisión de su petición de subvención, resultaba ajustada a derecho.

Lo anterior, no obstante, debía entenderse sin perjuicio del derecho que asistía al autor de la queja a percibir la correspondiente indemnización por el sacrificio obligatorio de las reses reaccionantes positivas, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 41 y 42 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, y en el art. 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León, de 20 de enero de 1997, por la que se aprueban normas para la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero, vigente en el momento en el que se produjo el marcado de los animales afectados por la brucelosis.

Por su parte, la segunda de las cuestiones planteadas por el autor de la queja en su escrito inicial sí resultó merecedora de una decisión supervisora, adoptada por esta Procuraduría con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

El marco jurídico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la indemnización solicitada por el autor de la queja encontraba su primer fundamento en el art. 19 de la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, en virtud del cual:

“1. La Consejería de Agricultura y Ganadería podrá ordenar campañas de tratamientos sanitarios o de vacunación obligatoria para producir anillos inmunitarios y cordones sanitarios que impidan la difusión de la enfermedad y permitan la defensa de los territorios limítrofes.

2. Procederá la indemnización, según los baremos que se establezcan, en los casos en que se produzcan bajas o muertes de animales después de la aplicación de tratamientos sanitarios o vacunaciones obligatorias, siempre que las bajas o muertes hayan sido comunicadas en tiempo y forma y técnicamente quede demostrada y acreditada la relación de causa a efecto.”

El segundo apartado del anterior precepto encuentra su desarrollo reglamentario, actualmente, en el art. 52 del Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal, el cual establece que “procederá la indemnización, según los baremos que se establecen, en los casos en que se produzcan bajas o muertes de animales como consecuencia de la aplicación de tratamientos sanitarios, realización de pruebas diagnósticas o vacunaciones obligatorias efectuadas por los Servicios Veterinarios, siempre que las muertes hayan sido comunicadas en un plazo no superior a 72 horas ante la Unidad Veterinaria y técnicamente quede demostrada y acreditada la relación directa y exclusiva entre la causa originante y el efecto producido”.

La norma anterior, que no estaba vigente en el momento en el que se produjeron los hechos que constituían el objeto de la queja, establece someramente el procedimiento a seguir para proceder a la indemnización, cuando haya lugar a la misma conforme a derecho.

Existiendo en el presente supuesto, como parecía desprenderse del contenido del informe remitido a esta Institución, elementos de hecho

determinantes de la indemnización a la que se refiere el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, ya citado, cabía plantearse diversas cuestiones al respecto.

La primera de ellas hacía referencia al instrumento jurídico procedimental a través del cual procedía encauzar la petición de indemnización. El Consejo de Estado ha reiterado en su dictamen 2832/1995, entre otros, que cuando el supuesto del hecho causante y la correspondiente reparación del daño tengan una vía procedimental específica prevista en el Ordenamiento Jurídico, como sucede en el caso presente, en el que el daño ocasionado y la obligatoriedad de su reparación por la Administración se encuentran expresamente previstos en las normas que ya han sido citadas en esta Resolución, no procede acudir al procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas regulado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el RD 429/1993, de 26 de marzo. La Institución Jurídica de la responsabilidad patrimonial de los sujetos públicos aparece como una vía idónea para la reparación de los daños causados, cuando no haya otra de índole específica, en cuyo caso se debe acudir a ésta última. Por tanto, el cauce jurídico idóneo para la tramitación del expediente de indemnización al que se refería la queja era el previsto en el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal de Castilla y León, y en su normativa de desarrollo.

Consideraciones formales aparte, de las manifestaciones que habían sido realizadas por el autor de la queja, y del propio contenido del informe

que obraba en la Institución, se desprendía una paralización del expediente cuyo objeto era la indemnización de la muerte de ocho reses, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley de Sanidad Animal. Ello implicaba, no sólo la vulneración de la obligación de resolver que vincula a todas las Administraciones Públicas, y que se recoge de forma inequívoca en el art. 42 de la Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sino también el incumplimiento, en su caso, de una obligación concreta que el legislador ha atribuido a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cual es la de indemnizar, según los baremos establecidos, las bajas o muertes de animales que se produzcan después de la aplicación de tratamientos sanitarios o vacunaciones obligatorias, cuando concurren las circunstancias formales y materiales exigidas por la normativa aplicable.

Por ello, y debido a la amplitud del período temporal transcurrido desde la producción del hecho causante, desde esta Institución no se podía sino instar a la Administración Autonómica a que agilizase los trámites para la resolución del correspondiente expediente de indemnización, abonando al particular, si procediera, la cantidad pecuniaria que resultase de la aplicación de los baremos establecidos.

Para este último supuesto, sin embargo, debía tenerse en cuenta que el período temporal transcurrido no podía perjudicar el patrimonio del reclamante, ajeno al retraso que había sido ocasionado por la Consejería de Agricultura y Ganadería en la tramitación del expediente. En este sentido, y

a la hora de determinar el montante económico de la indemnización a abonar por la Administración, si hubiera derecho a ella, se debía acudir a la configuración de la misma en el ámbito de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas por cuanto, si bien hemos afirmado que no resulta aplicable su procedimiento propio, nada obsta a que se acudiera a los principios generales configuradores de la institución. No en vano, la finalidad perseguida en ambos supuestos es la misma: reparar el daño patrimonial causado a un particular como consecuencia de una actuación administrativa.

Pues bien, uno de aquellos principios es el de indemnidad, al que no sólo ha hecho referencia la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, sino que también ha tenido su correspondiente plasmación legal. En su formulación jurisprudencial, entre otras STS de 8 de octubre de 1998 y STS de 17 de abril del mismo año, el principio de indemnidad implica la obligatoria reparación integral del daño causado por la Administración, hasta cubrir la totalidad de los perjuicios sufridos y lograr así la indemnidad del derecho subjetivo o del interés que resulta lesionado.

Esta pretensión no puede ser ajena a un transcurso de tiempo amplio entre el hecho causante y el momento de la determinación de la indemnización que corresponda para reparar aquél. A ello se refiere el apartado tercero del art. 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el cual dispone que la cuantía de la indemnización “se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su

actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”.

Por tanto, en el supuesto que constituía el objeto de la queja, y para el caso en el que procediera el abono de la indemnización en el expediente referido, aquélla debía ser actualizada de conformidad con los criterios señalados en la Ley, en aras de garantizar la reparación integral del patrimonio del reclamante, sin que éste se viera perjudicado por retrasos ajenos a su intervención.

Con fundamento en todo lo anterior, se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

“Adoptar las medidas necesarias para agilizar la resolución del expediente de indemnización de la muerte de ocho reses en la explotación cuya titularidad corresponde al autor de la queja, actualizando la cuantía de aquélla, en su caso, de conformidad con los criterios legales establecidos en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992.”

La Resolución expuesta fue aceptada en todos sus términos por la Administración destinataria de la misma, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo del expediente.

En el ámbito de la sanidad animal, cabe hacer referencia, para finalizar y exclusivamente a efectos de mención, a dos actuaciones de oficio llevadas a cabo en la actualidad en relación con la materia indicada.

La primera de ellas (expediente **OF/109/00**) tiene por objeto verificar la incidencia en la zona de la montaña oriental de la provincia de León (Mancomunidad de Riaño) de la enfermedad denominada brucelosis, así como la efectividad de las medidas adoptadas por la Administración Autónoma para su control y erradicación. A tal fin, me he dirigido en petición de información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León. Estando aún pendiente la recepción de la información solicitada a la última de las Consejerías citadas, no ha sido posible aún adoptar una decisión en relación con la materia señalada.

Por su parte, la segunda de ellas (expediente **OF/8/01**) persigue la finalidad de determinar y, en su caso, valorar las medidas adoptadas, o a adoptar en un futuro próximo, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en relación con la problemática generada por las encefalopatías espongiformes transmisibles, así como acreditar la efectiva aplicación de la normativa de origen comunitario y estatal vigente en la materia, y en especial, de las previsiones contenidas en el RD 3454/2000, de 22 de diciembre, por el que se establece y regula el Programa Integral coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales. Con tal objeto me dirigí

solicitando la información correspondiente a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la cual no ha remitido aún la información solicitada.

Ambas actuaciones, en definitiva, tienen como objetivo final complementar la actuación desarrollada por esta Institución a instancia de parte, procediendo para ello a verificar *motu proprio*, la actuación administrativa llevada a efecto en relación con aquellas enfermedades ganaderas de mayor relevancia social.

2.2. Ayudas ganaderas

Dentro de la acción llevada a cabo por esta Institución a instancia de parte, en relación con la aplicación de las ayudas públicas al subsector ganadero, muchas de ellas, como ocurría con las dirigidas al subsector agrícola, de origen comunitario, cabe destacar la actuación desarrollada con ocasión de los expedientes **Q/7/00** y **Q/61/00**.

Ambos, de objeto análogo, tenían su origen en los escritos de queja presentados, respectivamente, por dos de los sindicatos agrarios más representativos de la Comunidad Autónoma, los cuales manifestaban su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en orden a poner de manifiesto, mediante la notificación correspondiente a los interesados, la propuesta de denegación de solicitudes en el procedimiento de adquisición de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional. La

identidad de objeto reseñada entre las quejas indicadas motivó que ambas fueran tramitadas de forma conjunta en todos sus extremos.

Admitidas las quejas a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería, la cual, tras poner de manifiesto el régimen jurídico aplicable a la problemática planteada y los criterios materiales que a la vista de aquél debían ser aplicados para proceder a formular la correspondiente propuesta de asignación, señaló, en cuanto a la presunta deficiencia formal denunciada, lo siguiente:

“... De conformidad con lo establecido en los artículos 9 y 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, así como en el artículo 15.2 del Real Decreto 1486/1998, y mediante la aplicación informática “Blanca”, el día 10 de diciembre de 1999, la Comunidad Autónoma de Castilla y León remite al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la relación de solicitantes para los que se les propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo; así como la relación de productores que, habiendo solicitado asignación de cantidades de referencia del Fondo, no se les propone la asignación de las mismas.

De conformidad con el punto 2 del antedicho artículo 10 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, el Director General de Producción Agropecuaria procede a la notificación de la propuesta de los asignatarios.

Con un único interés informativo también se remite una notificación a los solicitantes no propuestos para la asignación de cantidades de referencia procedentes del Fondo, indicándoles el no cumplimiento de requisitos o bien la inexistencia de cantidad de cuota.

Posteriormente y ante las llamadas telefónicas recibidas donde se solicita más información por parte de los solicitantes que cumpliendo requisitos no son propuestos para asignación, se les remite una carta complementaria donde se les reitera que, cumpliendo requisitos, no han llegado a la puntuación de corte establecida en 16 puntos en unos casos o bien que habiendo llegado a dicha puntuación y tras aplicar el punto 3 del artículo 7 no han resultado propuestos para la asignación.

En todos los casos se indica que la resolución (asignación o desestimación) será remitida por el Director General de Agricultura, Pesca y Alimentación, pudiéndose interponer recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

De todo lo anterior se desprende que el procedimiento de asignación ha sido transparente y sujeto en todo momento a la normativa vigente. Y que no ha existido indefensión sino un exceso de información con el fin de evitar a los solicitantes recursos de alzada posteriores cuando fuese emitida la resolución definitiva.”

Considerando las alegaciones que habían sido realizadas por los autores de las quejas respectivas y el contenido de la información puesta de manifiesto a esta Procuraduría, se estimó oportuno formular una Resolución, conjuntamente para ambas, a la Administración regional, en relación con el ámbito formal de la actuación de ésta última, cuyos fundamentos jurídicos son objeto de exposición a continuación.

El análisis del objeto de la queja debía tener como fundamento básico la configuración legal del procedimiento de asignación de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas. Este procedimiento tiene una vinculación esencial a los principios constitucionales que presiden la actuación de nuestros sujetos públicos, contenidos en los arts. 103 y 105 de nuestra Carta Magna, y a la configuración general del procedimiento administrativo diseñada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Dentro del marco genérico indicado, surgían las especialidades propias del procedimiento, contenidas en su normativa específica, integrada, en el momento de elaboración de la Resolución cuya fundamentación jurídica ahora se expone, en el ámbito estatal, por el RD 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 9 de septiembre de 1999, que instrumentaba la adquisición de cantidades de referencia por los ganaderos al Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y asignación de la reserva nacional, para el período 1999/2000; y en el ámbito autonómico, por la

Orden de 22 de septiembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, que aplicaba y desarrollaba las normas estatales citadas.

El procedimiento administrativo diseñado por la normativa anterior se fundamentaba en una necesaria colaboración y coordinación entre la Administración estatal y la autonómica, lo cual resultaba evidente si se consideraban los preceptos específicos reguladores del cauce procedimental previsto para la asignación de cantidades de referencia del Fondo citado.

Así, el art. 15 del RD 1486/1998, de 10 de julio, disponía expresamente en su apartado segundo que las Comunidades Autónomas debían elaborar “una propuesta de asignación de cantidades de referencia entre los productores con explotaciones ubicadas en su territorio. La propuesta será notificada a los interesados y remitida a la Dirección General de Ganadería”.

Lo anterior se completaba con lo previsto en el apartado primero del art. 16 de la misma norma, en virtud del cual la Dirección General de Ganadería debía proceder a “la asignación de las cuotas a los solicitantes, hasta el límite de los derechos disponibles del Fondo nacional coordinado de cuotas lácteas”.

Las normas precitadas tenían su reflejo normativo, en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el art. 9 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de 22 de septiembre de 1999. Los dos primeros apartados de este precepto disponían lo siguiente:

“1. El Director General de Producción Agropecuaria, de conformidad con lo establecido en el art. 15.2 del RD 1486/1998, remitirá a la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, antes del 15 de diciembre, la relación de productores con explotaciones ubicadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo; así como la relación de productores que, habiendo solicitado asignación de cantidades de referencia del Fondo, no se les propone la asignación de las mismas.

2. El Director General de Producción Agropecuaria notificará, antes del 15 de diciembre, a los ganaderos que figuren en la propuesta de asignación remitida a la Dirección General de Ganadería la cantidad de referencia procedente del Fondo que ha propuesto asignarles, así como el importe que para adquirir la misma deberán ingresar en la cuenta corriente que a tal efecto establezca la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en el plazo de diez días a contar desde la fecha de recepción de la citada notificación”.

La configuración del procedimiento administrativo que se desprende de los preceptos transcritos, analizada a la luz de las líneas generales diseñadas en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, denotaba una distribución de funciones en la tramitación de aquél entre las dos Administraciones Públicas intervinientes, de forma tal que correspondía a la Administración Autonómica la instrucción del

procedimiento y la elaboración de la propuesta resolución que pusiera fin al mismo, y a la Administración estatal, la adopción de la resolución que resultase a la luz de la instrucción previamente llevada a efecto y de los criterios materiales que debían ser aplicados.

Esta distribución de funciones parecía no haber sido tomada en cuenta por la Administración Autonómica al encabezar algunas de las notificaciones efectuadas, como aquéllas en las que se establecía como encabezamiento la siguiente rúbrica:

“Asunto: Notificación de denegación a la solicitud de cantidades de referencia integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional.”

Rúbricas como la transcrita no respondían a la realidad de las funciones atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el procedimiento, introduciendo por tanto una inevitable confusión en el ciudadano al que se notificó de aquella forma.

En todo caso, surgía en el seno de este procedimiento la necesidad de garantizar debidamente el derecho de defensa del ciudadano ante la actuación administrativa, dotando a ésta del mayor grado de transparencia posible y proporcionando al administrado los instrumentos necesarios para reaccionar frente a la decisión administrativa que afectaba finalmente a su ámbito de derechos.

Las garantías del administrado ante el desarrollo del procedimiento debían tener su corolario lógico en la notificación a los interesados de la inclusión o no de su solicitud en la Propuesta de Asignación de cantidades de referencia del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas, cuya práctica por esa Consejería se encontraba en el origen de las quejas. La forma en que se debía llevar a cabo esa notificación estaba estrechamente vinculada a la naturaleza del trámite y a su carácter preceptivo.

En relación con la naturaleza del trámite, cabía señalar que la notificación citada y realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma tenía una finalidad diversa según tuviera como destinatarios a agricultores incluidos en la Propuesta de Asignación a agricultores que no lo estuvieran.

En el primer caso, la notificación respondía a la necesidad de que aquéllos que habían resultado incluidos, en el plazo normativamente establecido para ello, procedieran a la constitución del depósito que correspondiera, en la forma que determinara el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En el segundo supuesto, poner en conocimiento del interesado la denegación de la solicitud formulada, implicaba proporcionar a éste la información necesaria sobre el fundamento jurídico de la propuesta realizada con el objeto de garantizar su derecho de defensa, antes incluso de que se adoptase la decisión final sobre su solicitud. En definitiva, suponía un trámite de audiencia que, además de atribuir al administrado la

posibilidad de conocer los fundamentos jurídicos de su exclusión y alegar lo que estimase conveniente a su derecho, garantizaba completar debidamente el material instruido que debía ser remitido a la Administración estatal.

Por tanto, los principios que presiden el trámite de audiencia propiamente dicho en el procedimiento administrativo general, contenidos fundamentalmente en el art. 105 a) de la Constitución Española y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debían ser considerados en el momento de valorar el contenido de la notificación practicada por esa Administración.

En relación con el carácter preceptivo o no de la notificación señalada, tanto la normativa general aplicable a todo procedimiento administrativo como la específica del que ahora se estudia, postulan la obligatoriedad de su práctica.

A diferencia de lo señalado en el informe remitido, esta Procuraduría consideró que existían elementos suficientes para afirmar la obligatoriedad de realizar la notificación, tanto de la inclusión en la Propuesta de Asignación, como de la exclusión de la misma, adquiriendo, por tanto, un valor jurídico superior al meramente “informativo” que, según se desprendía del informe remitido, era el atribuido a la misma por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Desde el punto de vista del procedimiento administrativo general, la propuesta de resolución denegando la solicitud de cantidades de referencia

integradas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas y Asignación de Cantidades Complementarias de la Reserva Nacional, debía ser notificada a los particulares interesados, esencialmente por dos razones:

1. Principio de audiencia al interesado, en especial en aquellos casos en los que por existir concurrencia competitiva con otras solicitudes, únicamente resuelta a través de los criterios señalados en los apartados 3 y 4 del art. 7 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Ganadería, no sólo se tuvieron en cuenta hechos, alegaciones y pruebas aducidas por el interesado, único supuesto éste en el que en los procedimientos administrativos se puede prescindir del trámite de audiencia, conforme a lo dispuesto en el art. 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2. Adecuada instrucción del procedimiento. Tal y como señalaba la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y como ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 28 de marzo de 1992), la instrucción se integra por todos aquellos actos tendentes a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. En este supuesto, la notificación al interesado y la apertura de un trámite para que éste alegase lo que considerara conveniente a su derecho, no sólo redundaba en beneficio del derecho de defensa del interesado sino que podía proporcionar mayores elementos de convicción al órgano competente para adoptar la decisión final.

La normativa específica en la materia también permitía una interpretación en el sentido antes indicado. El RD 1486/1998, de 10 de julio, establecía en su art. 15.2, ya transcrito, que las Comunidades Autónomas debían proceder a elaborar una propuesta de asignación de cantidades de referencia que sería notificada a los interesados y remitida a la Dirección General de Ganadería. Esta Propuesta, por su propia naturaleza provisional y susceptible de modificación por el órgano decisor, debía incluir los solicitantes incluidos y los excluidos, y en ambos casos la notificación debía llevarse a cabo, puesto que así lo señalaba expresamente el precepto.

Abundando en el argumento anterior, el art. 9.1 de la Orden de 22 de septiembre de 1999, al referirse a la Propuesta de Asignación de cantidades de referencia del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas, se refería tanto a la relación de productores para los cuales se proponía la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo, como a la relación de productores que, habiendo solicitado igualmente asignación de cantidades de referencia, no se les proponía la asignación de las mismas.

En definitiva, tanto la propuesta de inclusión como la de exclusión debía ser preceptivamente notificada al interesado-solicitante, y ello sin perjuicio de que la resolución que emitiese la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fuera susceptible de recurso de alzada.

La obligatoriedad de llevar a efecto la notificación citada influía esencialmente en la forma que hubiera de revestir la misma. Para examinar este aspecto, objeto estricto de la queja planteada, y siguiendo la sistemática utilizada en el informe remitido por la Consejería de Agricultura y Ganadería procedía diferenciar tres tipos de propuestas:

I.- Solicitantes que por cumplir los requisitos establecidos en la Orden, y tras aplicar los criterios de desempate, eran propuestos como estimados.

Este supuesto no planteaba inconveniente alguno, siendo necesario únicamente que figurase la cantidad de referencia procedente del Fondo que se proponía asignarles y el importe que para adquirir la misma debía ingresarse en la cuenta corriente correspondiente. A juicio de esta Institución, la notificación efectuada por la Administración Autonómica en este primer supuesto, excepción hecha de la confusión derivada del encabezamiento de la misma, resultaba ajustada a derecho.

II.- Solicitantes cuya exclusión se propone por no cumplir los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

En estos supuestos las notificaciones debían contener, como mínimo, el requisito incumplido. Las notificaciones efectuadas por esa Administración dentro de este grupo, de acuerdo con la documentación obrante en esta Institución, resultaban acordes con el principio de derecho de defensa del administrado.

III.- Solicitantes que cumpliendo los requisitos no se les propone como estimados al no existir cantidad de referencia suficiente en el Fondo, previa aplicación de los criterios de puntuación y desempate previstos en la normativa aplicable.

Este supuesto, motivador esencial de ambas quejas, fue el más numeroso en la campaña 1999/2000, elevándose las solicitudes incluidas en el mismo a 929, frente a 746 excluidas por no cumplir requisitos y 159 incluidas.

La notificación en este supuesto debía ser comprensiva, como mínimo, para garantizar adecuadamente el derecho de defensa del ciudadano, de la puntuación obtenida por el solicitante y de los criterios utilizados para proponer la exclusión, que no eran otros que los contenidos en la normativa vigente.

En este caso, la notificación inicialmente practicada por la Administración y en la que no se hacía referencia alguna a los aspectos indicados vulneraba el derecho de audiencia del interesado, por cuanto éste no podía conocer los fundamentos jurídicos de su exclusión y, consecuentemente, no podía alegar lo que estimara conveniente a su derecho. No obstante, posteriormente se subsanó la notificación indicada, practicando una nueva en la cual se hacía constar la puntuación obtenida por el solicitante así como el fundamento de la exclusión, ya fuera la obtención de una puntuación inferior a la mínima exigida una vez valoradas

todas las solicitudes u otro criterio de desempate previsto en la norma aplicable.

A juicio de esta Procuraduría, la segunda de las notificaciones practicadas comprendía los elementos necesarios para proporcionar a sus destinatarios un conocimiento suficiente de las razones de su exclusión, lo cual, al tiempo que garantizaba el derecho de defensa de aquéllos, introducía mayor transparencia en la actuación llevada a cabo por la Administración, desterrando cualquier atisbo de discrecionalidad administrativa en la elaboración de la Propuesta de Asignación.

En este sentido, la segunda notificación vino a subsanar la deficiencia inicial e implicaba que el procedimiento en cuestión no podía ser objeto de actuación revisora alguna, por no concurrir en el mismo, en cuanto al aspecto estudiado, ningún vicio de legalidad que lo hiciera susceptible de aquélla, máxime si nos atenemos a los criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional en relación con la audiencia del interesado en los procedimientos administrativos.

Así, según la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (entre otras STC145/1990, de 1 de octubre; STC 219/1989, de 21 de diciembre; STC 250/1989, de 25 de septiembre), y aún para el caso en el que concurra en el procedimiento algún vicio, no toda vulneración de normas procedimentales puede producir indefensión en sentido jurídico-constitucional. Señala expresamente la STC 145/1990:

“La indefensión en sentido jurídico-constitucional sólo tiene lugar cuando se priva al justiciable de alguno de los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance para la defensa de sus derechos o se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción con el consiguiente perjuicio real y efectivo para los intereses del afectado; la indefensión consiste en un impedimento del derecho a alegar y de demostrar en el procedimiento los propios derechos, y en su manifestación más trascendente es la situación en la que se impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privándola de ejercitar su potestad de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción.”

Conectando la interpretación espiritualista de los vicios procedimentales expuesta con la problemática planteada en el supuesto que dio lugar a las quejas precitadas, cabía señalar que, con carácter general, no había concurrido indefensión de los interesados en el sentido indicado. Una situación jurídica diversa sería aquélla en la que no se hubiera subsanado la notificación inicial, en cuyo caso procedería analizar individualmente cada expediente para determinar aquéllos en los que se hubiera producido una indefensión material del solicitante.

Determinada la legalidad procedimental de la segunda de las notificaciones realizada a los interesados de la exclusión de la Propuesta de Asignación formulada por la Administración Regional y, por tanto, la

inexistencia, con carácter general, de indefensión material de aquéllos, cabía plantearse, no obstante, si la citada notificación podía ser objeto de alguna modificación en su contenido en aras de incrementar las garantías de los ciudadanos en el seno del procedimiento.

La notificación indicada tenía por objeto, como ya se ha expresado anteriormente, garantizar el derecho de defensa de los interesados y la adecuada instrucción del procedimiento, objetivos éstos que únicamente se verían efectivamente cumplidos en la medida en la que se proporcionase al interesado un amplio conocimiento de las causas que fundamentaron la exclusión de su solicitud.

Volviendo a la sistematización seguida en el informe remitido a esta Institución, procedía señalar que en los supuestos de inclusión de la solicitud en la Propuesta de Asignación y de exclusión de la misma por incumplimiento de los requisitos exigidos, la notificación individual practicada en la forma ya expresada proporcionaba al interesado la totalidad de los datos del expediente que afectaban a sus derechos e intereses.

A diferencia de lo que ocurría en los dos supuestos anteriores, en el caso de los solicitantes que, cumpliendo los requisitos, no se les proponía como estimados al no existir cantidad de referencia suficiente en el Fondo, previa aplicación de los criterios de puntuación y desempate previstos en la normativa aplicable, la notificación podía ser susceptible de mejora mediante la puesta en conocimiento del interesado de la lista completa de

administrados cuya solicitud se incluía en la Propuesta de Asignación, con la puntuación obtenida por cada uno de ellos. Ello suponía que al ciudadano se le permitiera conocer, no sólo las causas de su exclusión, sino también la puntuación obtenida por las solicitudes que resultaban incluidas en la Propuesta de Asignación, con preferencia a la suya.

La forma a través de la cual podía llevarse a cabo la difusión de la Propuesta de Asignación de cantidades podía ser aquella en la que, manteniendo la notificación individual a la que se ha venido haciendo referencia en esta Resolución, aquélla se complementase con la publicación en los tablones de anuncios de las Delegaciones Territoriales, u otras dependencias oficiales, de la relación de productores para los cuales se propusiera la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo Nacional Coordinado de Cuotas.

Ello podía ser objeto de previsión en la propia normativa autonómica reguladora del procedimiento indicado para sucesivas campañas, o de procedimientos análogos al ahora estudiado, incluyendo en la misma la necesaria publicación en las dependencias oficiales que se considerasen convenientes de la Propuesta de Asignación, concediendo el plazo de alegaciones a los interesados correspondiente.

Lo anterior no es desconocido en el ordenamiento autonómico, donde se regulan procedimientos administrativos de concurrencia competitiva en los que, existiendo una lista provisional previa que hace la función de una propuesta de resolución, al igual que ocurre en el

procedimiento de referencia, aquélla es objeto de publicación para que los interesados puedan tener el adecuado conocimiento de la misma.

Con apoyo jurídico en la argumentación expuesta se formuló Resolución a la Consejería de Agricultura y Ganadería en los siguientes términos:

“En el procedimiento de asignación de cantidades de referencia incorporadas en el Fondo Nacional Coordinado de Cuotas Lácteas:

a) notificar a todos los solicitantes individualmente, la propuesta de inclusión o exclusión de su solicitud en la relación de productores para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo.

b) complementariamente, establecer la publicación, en la forma que se considere más conveniente, de la relación de productores con explotaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para los cuales se propone la asignación de las cantidades de referencia procedentes del Fondo, con la puntuación obtenida por cada uno de ellos.

El contenido de esta Sugerencia es extensible a todos aquellos procedimientos tramitados por esa Consejería de Agricultura y Ganadería que guarden una identidad sustancial en su estructura con el procedimiento de referencia.”

La resolución señalada fue aceptada por la Administración destinataria de su contenido, señalando al respecto la Consejería de Agricultura y Ganadería la toma en consideración de todas las resoluciones formuladas. Puesto de manifiesto lo anterior a los autores respectivos de las quejas en cuestión, se procedió al archivo de ambas.

3. MONTES

Las actuaciones llevadas a efecto por esta Institución, a instancia de parte, en el año 2000 en materia de montes se han limitado a la problemática derivada del aprovechamiento comunal de terrenos incluidos en montes de utilidad pública. En los expedientes **Q/9/00**, **Q/10/00**, **Q/11/00**, **Q/12/00**, **Q/13/00** y **Q/14/00**, la controversia planteada por los ciudadanos, en todos ellos, versaba sobre la materia señalada, dando lugar su tramitación a la formulación de una Resolución que, por razones sistemáticas, se expone en la parte del presente informe dedicada a los bienes comunales (área B). Esta ubicación se debe a que, en definitiva, es la naturaleza comunal de los bienes, y no su integración en un monte de utilidad pública, la que determinó esencialmente el sentido y el contenido de la Resolución formulada.

4. CAZA

4.1. Permisos y sanciones

En relación con los procedimientos sancionadores instruidos y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en materia de caza se han presentado en el año 2000 tres quejas (**Q/1047/00**, **Q/1307/00**, **Q/1366/00**). En todas ellas se ha procedido a formular la correspondiente petición de información a los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente, encontrándose en la fecha de elaboración del presente informe pendientes de resolución, por no haber sido recopilada la totalidad de la información necesaria para la adopción de una decisión, o encontrarse la misma en estudio.

4.2. Terrenos cinegéticos

Dentro de las diversas clases de terrenos que, desde un punto de vista cinegético, existen en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son los cotos de caza aquellos que han generado mayor número de quejas (en concreto, 8), en relación con diversos aspectos relacionados con los mismos.

En este sentido, a las modificaciones normativas operadas en materia de señalización de cotos de caza y a su difusión, se refería el expediente **Q/197/00**. En el mismo, el ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con la ausencia de información personalizada a los

propietarios de Cotos de Caza sobre las modificaciones normativas operadas en materia de señalización de los mismos.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, sobre los medios de difusión utilizados para dar a conocer las modificaciones normativas que se habían operado en materia de señalización de cotos de caza. La Delegación Territorial citada se limitó a remitir una copia del expediente sancionador seguido frente al autor de la queja, por incumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico a los titulares cinegéticos de cotos de caza, en orden a su correcta señalización.

No obstante la ausencia de información proporcionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en relación con el concreto aspecto solicitado, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Regional, con fundamento en la argumentación jurídica que se expone seguidamente.

La publicidad constituye, sin duda, uno de los requisitos ontológicos de la norma jurídica en el Estado Moderno. De ello no se olvida la Constitución Española de 1978, cuyo art. 9, en su apartado tercero, configura la publicidad de las normas como uno de los principios jurídicos que han de ser garantizados al más alto nivel normativo. Es evidente que si las normas integrantes del ordenamiento jurídico tienen como vocación el cumplimiento y respeto de su contenido, no sólo por los

operadores jurídicos encargados de su aplicación, sino por la totalidad de los miembros de la comunidad social que se configuren como sus destinatarios, un presupuesto básico del logro de aquel fin es el previo conocimiento de la norma por los ciudadanos obligados a respetarla.

Tradicionalmente, y aún se mantiene en la actualidad, el medio elegido para dar efectividad al principio de publicidad expuesto ha sido la inserción de la norma jurídica en un periódico oficial de público conocimiento. Así, el Código Civil de 1889, aún vigente, dispone en el apartado primero de su art. 2 que “las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado si en ellas no se dispone otra cosa”. Una correcta interpretación del precepto transcrito, ha de conducir a considerar el término “Ley” en sentido material, es decir, integrando en el mismo toda norma jurídica independientemente de su rango normativo, y no en un sentido formal que identifique el término nominal con aquella concreta forma normativa que ha de ser aprobada por un parlamento representativo de la ciudadanía, previo cumplimiento de los trámites establecidos en el ordenamiento, normalmente con rango normativo constitucional.

Jurisprudencialmente se ha abogado, en todo caso, por una interpretación acorde con el principio garantizado por el art. 9.3 de la Constitución Española, de forma tal que toda duda que se suscite en relación con la publicidad de las normas ha de despejarse con la solución

que permita hacer más eficaz dicha publicidad (entre otras, STS de 24 de junio de 1998 y STS de 20 de enero de 1999).

La previsión contenida en el Código Civil ha de adaptarse a un sistema jurídico como el establecido en nuestro país tras la Constitución Española de 1978, en el que conviven distintos sujetos con capacidad de innovación normativa.

En este sentido, y por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dos son las previsiones normativas que se refieren a los medios de publicación de las normas integrantes del ordenamiento autonómico:

En primer lugar, el apartado cuarto del art. 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone expresamente que “las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del rey, por el presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León y en el Boletín Oficial del Estado” (en este caso, sí procede una interpretación formal del término Ley).

En segundo lugar, y con relación a las disposiciones administrativas autonómicas con rango de Decreto y Orden, el art. 45 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Gobierno y Administración de Castilla y León establece que “las disposiciones administrativas se publicarán en el Boletín Oficial de Castilla y León, órgano oficial de publicación de la Junta de

Castilla y León, y entrarán en vigor a los veinte días de su publicación, salvo que en las mismas se dispusiere otra cosa”.

Por tanto, el medio de publicación común exigido por las normas citadas para las disposiciones jurídicas de la Comunidad Autónoma es la inserción completa de las mismas en el Boletín Oficial de Castilla y León, periódico oficial de la Comunidad.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que nos ocupa, resulta obvio señalar que las normas relativas a la señalización de los terrenos cinegéticos habían sido objeto de la debida publicación. Así, la Ley de Caza de Castilla y León fue publicada en el BOCyL nº 140, de 22 de julio de 1996; el Decreto 83/1998, de 30 de abril, lo fue en el BOCyL nº 83, de 6 de mayo de 1998; y, en fin , la Orden de 18 de junio de 1998 fue objeto de publicación en el BOCyL nº 121, de 29 de junio de 1998.

Considerando lo anterior, no podía identificarse un incumplimiento de la normativa vigente por parte de la Administración Autonómica en el proceso de difusión de las normas jurídicas citadas.

Sin perjuicio de lo expuesto, la observancia de los medios de difusión de las normas jurídicas establecidos por la normativa vigente no implica necesariamente el cumplimiento de la finalidad esencial de garantizar el público conocimiento de su contenido por los destinatarios de aquéllas. Más bien al contrario, la realidad social pone de manifiesto que los ciudadanos no acceden al conocimiento de las obligaciones impuestas por las normas jurídicas a través de su lectura en el Boletín Oficial de

Castilla y León, sino mediante otros medios, como pueden ser la difusión genérica del contenido de las normas jurídicas a través de los medios de comunicación social, la publicación de las mismas a través de medios de difusión más cercanos al destinatario de la norma e, incluso, la notificación individual de las obligaciones contenidas en las disposiciones en cuestión.

Evidentemente, la utilización de estos medios de difusión adicionales, en aras de garantizar el principio de publicidad de las normas, no puede ser aplicada con carácter general por la Administración Autónoma a todos los supuestos de normas jurídicas y a la totalidad de su contenido, por resultar materialmente imposible y jurídicamente desaconsejable. Sin embargo, en aquellos supuestos fácticos, como el que constituía el objeto de la queja, en los que la norma jurídica imponga obligaciones específicas a un determinado colectivo de ciudadanos, que impliquen la necesaria realización de conductas positivas por parte de éstos, la utilización de instrumentos que contribuyan a un mejor conocimiento del contenido del precepto por parte de sus destinatarios, no sólo es factible, sino que resulta conveniente al cumplimiento de la finalidad propia de la norma jurídica.

Conectando lo anteriormente expuesto con el supuesto al que se refería la queja, el establecimiento de obligaciones específicas de señalización de terrenos cinegéticos a través de una norma de rango reglamentario, que debían ser cumplidas exclusivamente por los titulares cinegéticos, únicamente logrará la finalidad perseguida de garantizar que

aquella señalización se lleve a cabo de conformidad con lo dispuesto en la disposición correspondiente, cuando los sujetos obligados a introducir las modificaciones que se establezcan tengan conocimiento de su contenido.

En este sentido, considerando la identificación de los destinatarios de la norma (titulares cinegéticos de cotos de caza) y la determinación en la misma de modificaciones en la señalización de los Cotos que debían ser llevadas a cabo preceptivamente por sus titulares, la adopción por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de medidas que hubieran garantizado una mayor difusión del contenido de aquéllas, adicional a la proporcionada por su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, hubiera resultado idónea a la finalidad inmediata perseguida por todo sujeto productor de una norma jurídica, que no es otra que lograr su cumplimiento por los destinatarios de la misma.

Determinada la posibilidad y conveniencia de que la Administración Autonómica adoptase en determinados supuestos, como el que constituía el objeto de la queja, medidas adicionales de difusión de las normas jurídicas, únicamente quedaba por identificar el contenido de aquellas medidas. Estas medidas complementarias a la publicación de las normas en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma pueden ser, al menos, de tres tipos:

1º) Utilización de los medios de comunicación social para difundir, con un carácter necesariamente genérico, aquellos contenidos de las normas jurídicas que resulten de mayor relevancia. A través de los

correspondientes servicios de prensa de los órganos administrativos que los posean, se podrá promover la publicación de aquellas modificaciones normativas de mayor repercusión social.

2º) Difusión de las nuevas obligaciones impuestas por las modificaciones normativas adoptadas, a través de medios de publicación más cercanos al ciudadano que el BOCyL, como es el supuesto de los tablones de anuncios de las dependencias administrativas propias de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en las diferentes provincias de la Comunidad, así como de los Ayuntamientos u otras Entidades Locales.

3º) Notificación individual a los ciudadanos destinatarios directos de las nuevas obligaciones establecidas por las innovaciones normativas. Esta forma adicional de difusión, que fue la llevada a cabo, según las manifestaciones del autor de la queja, para la adecuación de los Cotos de Caza a la normativa contenida en el Decreto 83/1998, de 30 de abril, garantiza fehacientemente el conocimiento del contenido de la norma jurídica por los destinatarios de la misma.

Por su propia naturaleza, esta fórmula de manifestación del contenido de la norma jurídica, sólo podrá llevarse a cabo en supuestos en los que el número de destinatarios directos de la norma sea restringido. En supuestos análogos al estudiado en la queja, donde los destinatarios de las nuevas obligaciones impuestas son los titulares cinegéticos de los Cotos de Caza, resultaba conveniente llevar a cabo la citada notificación individual a

través de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, las medidas adicionales de difusión expuestas podrían actuar de forma conjunta o excluyente, conviviendo en todo caso con la preceptiva publicación de la norma jurídica en el Boletín Oficial de Castilla y León y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado.

Considerando los argumentos jurídicos señalados, se formuló Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, en los siguientes términos:

“Adoptar medidas adicionales de difusión de las innovaciones normativas que se adopten en materia de Cotos de Caza, a través de las cuales se impongan obligaciones específicas que han de ser observadas por los titulares cinegéticos de aquéllos, procediendo, si ello fuera posible, a la notificación individual de las citadas modificaciones con el objeto de garantizar el conocimiento de su contenido por parte de sus destinatarios inmediatos.”

A la vista del carácter general del contenido de la resolución transcrita, estimé oportuno dar traslado, a los efectos oportunos, de la misma a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

En contestación a la Resolución precitada, tanto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca como la Consejería

de Medio Ambiente procedieron a aceptar su contenido, poniendo de manifiesto, sin embargo, lo costoso, en términos de recursos materiales y humanos, de acudir a la notificación individual de las innovaciones normativas a los destinatarios directos de las mismas.

Puesta de manifiesto la postura de la Administración Regional, en relación con la problemática planteada, se procedió al archivo del expediente.

A otros aspectos relacionados con los cotos de caza, tales como su constitución o su modificación, se referían los expedientes **Q/749/00**, **Q/1675/00**, **Q/1762/00** y **Q/2221/00**, todos ellos pendientes de resolución por no haber sido recopilada toda la información necesaria para adoptar una decisión en relación con la problemática planteada en los mismos o por encontrarse la obtenida en estudio.

4.3. Daños causados por piezas cinegéticas

La aplicación del régimen de responsabilidad establecido para los daños producidos por las piezas de caza en el art. 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León, ha generado la presentación de tres quejas (**Q/114/00**, **Q/243/00** y **Q/1753/00**), teniendo dos de ellas su origen en la ausencia de contestación a los escritos de reclamación por daños, formulados por los ciudadanos ante los sujetos públicos.

Así, en el expediente **Q/114/00**, el ciudadano denunciaba la ausencia de contestación al escrito presentado por el mismo en las

dependencias de la Junta de Castilla y León, en el que solicitaba la reparación de los daños causados por jabalís en una parcela de su propiedad, que se encontraba ubicada dentro del Parque Regional de la Sierra de Gredos.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las gestiones de investigación pertinentes, se procedió a formular la oportuna petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, la cual participó a esta Procuraduría de los siguientes extremos:

“La finca (...) se encuentra dentro del coto privado de caza AV-10.618, aunque no está integrada en el coto, siendo el titular de éste el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

La ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su artículo 12, que se refiere a daños producidos por piezas de caza, indica que en los terrenos cinegéticos la responsabilidad corresponde a quien ostente la titularidad cinegética, es decir, en este caso el mencionado Ayuntamiento, por lo que no existe responsabilidad patrimonial de la Junta de Castilla y León.”

Considerando el contenido de la queja presentada, así como el de la información puesta en conocimiento de la Institución, estimé oportuno dirigir una Resolución a la Administración regional, acudiendo para ello, desde un punto de vista argumentativo, a los siguientes criterios jurídicos.

En primer lugar, la ausencia de contestación, en forma alguna, al escrito presentado ante la Delegación Territorial precitada constituía una irregularidad formal determinante de la postergación de algunos de los derechos reconocidos legalmente a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja planteada ante esta Institución, la denuncia formulada por el autor de la misma ante la Administración pretendía, en definitiva, la iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el cual se adoptase por la Administración Autónoma el acuerdo de reparar los daños sufridos por el reclamante. Ante la presentación de una reclamación análoga a la descrita, cuya tramitación se regularía por el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, caben inicialmente tres opciones para la Administración:

1ª) Solicitar la subsanación de la reclamación del interesado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, si adoleciera de alguno de los requisitos previstos en el art. 70 de la misma norma, o de los exigidos por el art. 6 del RD 429/1993, de 26 de marzo.

2ª) Admitir a trámite la reclamación, y proceder al nombramiento de instructor del procedimiento, si aquélla reuniera todos los requisitos exigidos por la normativa vigente.

3ª) Inadmitir a trámite la reclamación, si ésta careciera manifiestamente de fundamento. La posibilidad de este acuerdo, si bien no se encuentra prevista expresamente en el RD 429/1993, de 26 de marzo, se desprende de una interpretación *contrario sensu* del apartado segundo del art. 6 de esta última norma, de conformidad con el cual, “si se admite la reclamación por el órgano competente, el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites...”.

Por tanto, la interpretación realizada de la previsión normativa anterior y un principio de economía procedimental, que se vería transgredido si se tramitara un procedimiento de responsabilidad patrimonial con base en reclamaciones carentes manifiestamente de fundamento, permiten que el órgano competente en cada caso, de forma motivada y adoptando un criterio restrictivo respecto a los supuestos en los que proceda, acuerde la inadmisión a trámite de reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas frente a la Administración Pública.

De conformidad con el criterio material mantenido por la Administración y manifestado en el informe remitido esta Procuraduría, esa Administración Autónoma debería haber escogido la tercera de las alternativas señaladas, declarando de forma motivada la inadmisión de la reclamación planteada e identificando a la Administración Pública que, en

su caso, pudiera ser responsable de los daños alegados, sin que ello suponga prejuzgar, en modo alguno, la concurrencia de esa responsabilidad.

Lo anterior, así mismo, hubiera dado lugar a un efectivo cumplimiento del derecho reconocido a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas en la letra g) del art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “a obtener 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”.

Manifestada la irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por esa Administración, cabía referirse brevemente al criterio material expuesto en el informe remitido a esta Institución.

A la vista de la documentación obrante en la Institución, los daños cuya reparación se solicitaba fueron causados por piezas de caza (jabalís), calificación del animal realizada de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, y en las respectivas Órdenes anuales de caza aprobadas por la Consejería de Medio Ambiente.

El régimen de responsabilidad aplicable, por tanto, es el propio de los daños causados por piezas de caza, pautado en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, precepto cuya letra a) de su primer apartado dispone:

“La responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá en los terrenos cinegéticos a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético.”

Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el informe remitido, la finca en la que se habían ocasionado los daños cuya reparación se postulaba se encontraba enclavada en un coto privado de caza, aunque no estuviera integrada en dicho coto, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, la responsabilidad de los mismos correspondería, en su caso, al titular del terreno cinegético.

En definitiva, si bien esta Institución compartía el criterio material mantenido por la Administración Autonómica en la problemática que había dado lugar a la presentación de la queja, ello no implicaba la regularidad formal del procedimiento, ya que la ausencia de contestación al interesado había determinado un incumplimiento de las obligaciones que vinculan a todas las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

Con fundamento en la argumentación jurídica que ha sido expuesta, se procedió a formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, con el siguiente tenor literal:

“Adoptar, por el órgano competente, acuerdo expreso de inadmisión a trámite de la reclamación presentada con fecha 28 de

octubre de 1998 ante esa Delegación Territorial en orden a la reparación de los daños causados por jabalís en la finca (...), expresando la fundamentación jurídica de la inadmisión e identificando a los posibles responsables de dichos daños, sin que ello implique prejuzgar la concurrencia de su responsabilidad.”

En la fecha de elaboración del presente informe, aún no había sido recibida la aceptación o rechazo motivado de la anterior resolución emitido por la Delegación Territorial destinataria de su contenido.

En términos similares a la queja anterior, se planteaba el expediente **Q/243/00**, en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la tramitación y ausencia de resolución de la reclamación formulada ante la Administración municipal correspondiente, en orden a obtener la indemnización de los daños irrogados a aquél, como consecuencia de la muerte de una ternera de su propiedad, presuntamente causada por la acción del lobo.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las investigaciones oportunas, me dirigí en petición de información al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la reclamación, el cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría lo siguiente:

“En relación con el supuesto del lobo que causó la muerte a una ternera de propiedad del autor de la queja, este Ayuntamiento informa que con fecha 9 de febrero de 2000, le fue entregado un cheque por 50.000 pesetas. Así mismo, se informa que en ningún

momento se le informó verbalmente de la fecha en que la reclamación iba a ser atendida, ya que todo requerimiento o información se hace mediante escrito dirigido al interesado y, como la reclamación era muy dudosa, se necesitó un tiempo para atender dicha reclamación.”

A la vista del contenido de la información transcrita, se estimó oportuno formular resolución al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la reclamación cuya regulación había dado lugar a la queja, realizando previamente para ello la argumentación jurídica que a continuación se expone.

En el presente supuesto, y desde un punto de vista material, resultaba necesario identificar al sujeto, público o privado, que devenía responsable de los daños causados por la acción del lobo al patrimonio del autor de la queja y que habían sido expuestos en su escrito inicial ante esta Procuraduría. Para ello, el punto de partida debía ser, necesariamente, la configuración jurídica de la especie del lobo (*Canis Lupus*).

Esta especie, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León situado al norte del Río Duero y en el año 1999 (año en el cual se produjeron los daños cuya reparación se solicita) se configuraba como una pieza de caza dentro de las especies cinegéticas de caza mayor. Así se desprendía de los arts. 7 y 9 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, del anexo del Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y del punto

segundo del art. 2 de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen las normas reguladoras de la caza durante la temporada cinegética 1999-2000.

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, la responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza corresponderá con carácter general, en los terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de los mismos.

Conectando el régimen jurídico expuesto con la problemática planteada en la queja, los hechos generadores del daño, según ponía de manifiesto el Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, habían ocurrido en un coto privado de caza, cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento en cuestión. Consecuentemente, el sujeto responsable, en principio, de los daños era, precisamente, ese Ayuntamiento.

Esta responsabilidad, derivada del título de imputación establecido en el art. 12 de la Ley de Caza de Castilla y León, parece ser asumida por el titular cinegético del coto precitado, según se desprende del contenido del informe remitido a esta Institución, procediendo el Ayuntamiento de Villamanín a la reparación de los daños causados mediante el abono al reclamante de la cantidad de 50.000 pesetas.

En relación con este aspecto material de la cuestión controvertida, no se observaba irregularidad alguna en la actuación de la Administración local merecedora de una decisión supervisora de esta Procuraduría, sin que

ello supusiera prejuzgar la corrección de la valoración material de los daños realizada por ese Ayuntamiento. En este sentido, a la vista del informe remitido, no era posible emanar un juicio jurídico sobre la precitada valoración debido al desconocimiento de los argumentos utilizados, lo cual conducía inevitablemente al análisis del aspecto formal de la cuestión planteada ante esta Institución.

Desde un punto de vista formal, cabía señalar que se había presentado por el autor de la queja solicitud de indemnización de los daños causados por la acción del lobo, adjuntando a la misma certificado de un Veterinario, en el cual se valoraban los daños causados en un montante pecuniario de 140.000 pesetas.

Dicha solicitud había dado lugar a la entrega al autor de la queja de un cheque por el importe de 50.000 pesetas, sin que constasen los fundamentos de la valoración económica de los daños cuya reparación se solicita, realizada por el Ayuntamiento implicado.

En este sentido, si bien en el caso puntual que constituía el objeto de la queja, esa Administración Local actuaba como titular cinegético del coto privado de caza donde se habían producido los daños y no como sujeto revestido de potestades públicas, ello no podía implicar un total desconocimiento de los principios generales que han de presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos destinatarios de su acción.

Dos de estos principios generales son la obligación de resolver expresamente las reclamaciones y solicitudes de los ciudadanos y el derecho de defensa de los administrados frente a las decisiones adoptadas por las Administraciones Públicas, que se concreta, entre otras vinculaciones impuestas a los sujetos públicos, en la exigencia de motivación de aquéllas. Ambos se encuentran recogidos en el Título IV de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que lleva por rúbrica “De la actividad de las Administraciones Públicas”, pensado fundamentalmente para presidir la actuación desarrollada por los sujetos públicos a través de los procedimientos administrativos, pero cuyas fórmulas generales han de informar la completa actividad de las Administraciones.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, la ausencia de resolución expresa de la reclamación presentada por el autor de la queja, tenía como consecuencia fundamental el desconocimiento del ciudadano de los elementos de convicción utilizados por esa Entidad Local a la hora de valorar económicamente el perjuicio sufrido en su patrimonio. Ello cobraba máxima relevancia si consideramos que la valoración de los daños cuya reparación se solicita realizada por el reclamante era de 140.000 pesetas (valoración, por otro lado, avalada mediante certificado de Veterinario Oficial), siendo el pago indemnizatorio efectivamente realizado de 50.000 pesetas.

Este silencio sobre los datos utilizados por la Administración para la determinación cuantitativa de la indemnización procedente, suponía la ausencia de exteriorización del juicio lógico-racional seguido por la Entidad Local para llegar a la decisión final, lo cual implicaba la imposibilidad del reclamante de utilizar correctamente los medios de reacción previstos por el Ordenamiento Jurídico frente a la decisión administrativa, sea en vía administrativa o judicial. En efecto, si no era conocido el fundamento de la decisión, difícilmente se podía combatir el sentido de la misma desde un punto de vista argumental, produciéndose entonces indefensión en el destinatario de la acción administrativa. En definitiva, la motivación no es sino un medio de control de la actuación administrativa, como ha puesto de manifiesto reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras muchas, STS de 9 de junio de 1986).

Por todo ello, resultaba exigible a la Administración Local implicada, a juicio de esta Institución, resolver expresamente la reclamación de indemnización formulada frente a la misma, motivando su contenido mediante la mención expresa de los elementos de juicio utilizados para valorar pecuniariamente los daños irrogados al autor de la queja, posibilitando así a éste una correcta utilización de los medios de reacción jurídica previstos en la normativa vigente.

Con apoyo jurídico en los criterios expuestos, se formuló una Resolución al Ayuntamiento ante el cual se había presentado la denuncia cuya tramitación había dado lugar a la queja, en los siguientes términos:

“Resolver expresamente la reclamación de indemnización presentada ante ese Excmo. Ayuntamiento, motivando debidamente la valoración pecuniaria de los daños patrimoniales cuya responsabilidad se asuma.”

En la fecha de elaboración del presente informe, aún no se había recibido la aceptación o rechazo motivado de la Resolución precitada, emitido por el sujeto público destinatario de su contenido.

Para finalizar el repaso a la actuación de la Institución, a instancia de parte, en el ámbito sectorial de la caza, cabe hacer referencia, a efectos exclusivamente de mención, a la problemática causada por los daños generados a la ganadería, con especial influencia en la provincia de Zamora, por la especie del lobo, al sur del río Duero, zona geográfica donde no se encuentra configurado como especie cinegética.

En relación con la temática señalada, se planteó la queja **Q/908/00**, que dio lugar a la formulación de una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León que, por contener propuestas modificativas del ordenamiento jurídico, se halla ampliamente referida en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría en Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

5. PESCA

La defensa de los derechos e intereses del colectivo de ciudadanos que desarrollan esta actividad en los ríos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ha dado lugar a diversas actuaciones de esta Procuraduría en el año 2000.

Cabe resaltar, entre ellas, las desarrolladas en orden a garantizar la objetividad y la igualdad de oportunidades en el desarrollo del sorteo de permisos de pesca en los cotos de salmónidos, que se celebra anualmente para cada campaña.

En este sentido, en el expediente **Q/254/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con el desarrollo del sorteo celebrado para la campaña correspondiente al año 2000, y en concreto, con la atribución de los números correspondientes a cada una de las solicitudes de participación en el mismo formuladas.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las gestiones de investigación pertinentes, se procedió a solicitar la oportuna información, en relación con la problemática planteada, a la Consejería de Medio Ambiente, la cual procedió a la remisión del correspondiente informe, en el cual se indicaba textualmente:

“El sorteo de permisos de pesca en cotos, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 18 de

Agosto de 1999, se efectúa de la siguiente manera: a cada solicitud, en la que se pueden incluir hasta cuatro pescadores, se le asigna un número por orden de llegada, que se graba en el ordenador. Si existen varios solicitantes que deseen ser grabados con números correlativos pueden presentar sus solicitudes grapadas. Una vez grapadas todas las solicitudes admitidas, se publica con tres días de antelación la relación de solicitantes. En el sorteo público (que se celebró el 25 de octubre), se elige un número (en la presente campaña fue el 3.009) a partir del cual se establece un orden de prioridad para elegir permisos, dentro de los disponibles. El número de solicitudes recibidas fue de 4.145, que comprendían 10.385 pescadores.

La mayor parte de las solicitudes se reciben en los días más próximos al límite de admisión, a lo que debe añadirse el número de solicitudes que se reciben por correo en fechas posteriores, pero presentadas dentro de plazo. Por otra parte, durante los meses de septiembre y octubre, particularmente este último, se están expidiendo una gran parte de licencias de caza, que han de grabarse en los mismos equipos informáticos. Todo ello hace que al no llegar registradas las solicitudes ni ordenadas por fechas de entrada, no se pueda seguir con absoluto rigor la grabación por orden de llegada.

El hecho de que una solicitud tenga un número de orden más o menos alejado del número agraciado en el sorteo no supone limitar las oportunidades para elegir, únicamente que, en este caso, el sorteo no le ha sido favorable y posiblemente no haya podido elegir el coto y la fecha que más le interesaba.”

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y el contenido de la información puesta de manifiesto por la Administración regional se estimó oportuno formular una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente, en relación con la problemática general planteada en la queja, atendiendo para ello a los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen.

Desde un punto de vista general, en el escrito inicial de queja se realizaban por su autor alegaciones dirigidas a cuestionar el desarrollo del sorteo de permisos de pesca en cotos de salmónidos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la campaña 2000. La realización de un juicio crítico sobre el desarrollo del citado sorteo exigía una breve referencia al régimen jurídico integrador de las normas que han de presidir su desarrollo.

En este sentido, el fundamento legal del sorteo precitado se halla en el apartado quinto del artículo 52 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, en virtud del cual:

“La adjudicación y expedición de todos los permisos de pesca se efectuará por la Junta basándose en el principio de igualdad de oportunidades, mediante la adecuada publicidad de ofertas, fechas, plazos y tras el correspondiente sorteo público.”

En aplicación del precepto transcrito, la Consejería de Medio Ambiente aprueba anualmente una Orden por la que se fijan las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de salmónidos de Castilla y León para la temporada correspondiente. En concreto, el sorteo celebrado en el año 1999 se rigió por las normas contenidas en la Orden de 18 de agosto del mismo año, mientras la adjudicación de permisos en cotos de pesca en la temporada 2001 se regula por la Orden de 22 de agosto de 2000, actualmente vigente.

El sistema establecido en las citadas normas se fundamentaba en la asignación de números diferentes y correlativos a las solicitudes para tomar parte en el sorteo dirigidas a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, según su orden de entrada, estableciéndose el orden de prelación entre los peticionarios para la elección de los cotos mediante la determinación por sorteo de uno de los números asignados, a partir del cual se inicia el orden de elección.

El mecanismo diseñado responde a la necesidad de garantizar el principio de igualdad de oportunidades en la adjudicación de permisos en cotos de pesca en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, configurando el sorteo público como elemento esencial en el momento de

establecer el orden de prelación entre los solicitantes en la elección de los cotos, dando así cumplimiento al precepto legal anteriormente transcrito.

Las reticencias manifestadas por el autor de la queja en su escrito se referían esencialmente al número otorgado a su solicitud (836, de un total de 4.124 solicitudes), considerado por aquél especialmente bajo teniendo en cuenta que su petición se había formulado dos días antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

La explicación puesta de manifiesto por la Administración Autonómica a la circunstancia alegada por el autor de la queja resultaba, a juicio de esta Institución, suficiente para justificar el número otorgado al autor de aquélla. En este sentido, el hecho de que la mayor parte de las solicitudes de participación en el sorteo hubieran sido presentadas en los últimos días del plazo concedido, añadido a que otras muchas fueran registradas en las Oficinas de Correos en plazo pero remitidas por éstas a los servicios administrativos de la Comunidad Autónoma con posterioridad, implicaba que la mayoría de los números otorgados a los solicitantes lo hubieran sido en los últimos días del plazo, sin perjuicio de que la irregularidad que más adelante se pondrá de manifiesto contribuyera a que el fenómeno adquiriera mayores dimensiones.

En todo caso, esta Institución compartía el criterio manifestado por la Administración en su informe, conforme al cual el número otorgado a la solicitud no implicaba, en ningún caso, limitación arbitraria en las oportunidades de elección del peticionario, ya que es, en definitiva, el

resultado del sorteo el que determina las facultades de elección de los participantes en el mismo.

Complementando la explicación señalada, el informe remitido a esta Procuraduría expresaba que la ausencia de registro y ordenación de las solicitudes por fecha de entrada, impedía seguir con absoluto rigor la grabación informática de las peticiones por riguroso orden de llegada.

Es de este último punto del informe remitido a esta Institución, del que parecía desprenderse un incumplimiento de la Orden anual reguladora de las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca, incumplimiento que, si bien no implicaba una quiebra del principio de igualdad de oportunidades que debía presidir aquella adjudicación, no por ello dejaba de constituir un alejamiento de la letra de la norma jurídica aprobada por la Consejería de Medio Ambiente.

En efecto, el apartado séptimo del art. 2 de la Orden de 18 de agosto de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se fijan las normas para la adjudicación de permisos en cotos de pesca de salmónidos de Castilla y León en la temporada 2000, disponía que, para el sorteo citado, “a cada solicitud le será asignado un número diferente y correlativo según el orden de entrada. En el tablón de anuncios de cada Servicio Territorial se expondrá la lista numerada de peticionarios con, al menos, tres días de antelación”.

El apartado sexto del artículo segundo de la Orden de 22 de agosto de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, norma aplicable para la temporada 2001, reitera la previsión anterior.

La ausencia de registro y ordenación de las solicitudes por fechas de entrada no sólo impedía asignar un número diferente y correlativo a las solicitudes de participación en el sorteo presentadas, lo cual daba lugar a un incumplimiento de los preceptos antes transcritos, sino que además implicaba la inobservancia del deber de registro de todos los documentos que se presenten en los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de los Organismos Autónomos de ella dependientes.

Este deber se formula, con carácter general, en el apartado primero del art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual, “los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia”.

Esta previsión normativa aplicable a todas las Administraciones Públicas que conviven en nuestro sistema jurídico, tiene su desarrollo en el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las Funciones de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A los efectos que aquí interesan, el apartado primero del artículo 2 de la norma reglamentaria precitada conceptúa el término documento como “... toda declaración de voluntad de persona física o jurídica, manifestada por escrito y dirigida a cualquier órgano de las Administraciones Públicas”.

Por su parte, el apartado primero del art. 7 del Decreto 8/1998, de 22 de enero, dispone que “deberán ser registrados todos los documentos que sean recibidos en las unidades que realicen las funciones de registro. Aquellos documentos que deban ser objeto de registro y sean recibidos directa y personalmente por los empleados públicos, se presentarán por éstos, para su registro, en el plazo máximo de tres días hábiles”.

Considerando el concepto de documento establecido por la norma y el deber genérico de registro al que hace referencia el último de los preceptos transcritos, resultaba obvia la incardinación dentro de aquel concepto de las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en los cotos de la Comunidad Autónoma y, por tanto, la contravención a la normativa vigente derivada de la ausencia de registro de las mismas.

Así mismo, el registro de las solicitudes referidas en la forma prevista en el Decreto 8/1998, de 22 de enero, habría facilitado el cumplimiento por la Administración Autónoma de la obligación de asignar a cada solicitud un número diferente y correlativo según el orden de entrada.

En este sentido, era necesario resaltar que el apartado tercero del art. 6 de la norma reguladora de las funciones de registro de la Comunidad Autónoma dispone que “los registros han de cerrar cada día y los asientos han de quedar ordenados cronológicamente según el orden de presentación o salida de los documentos”.

Del mismo modo, dispone el apartado primero del art. 10 del Decreto 8/1998, de 22 de enero, que “en la validación mecánica de entrada inicial que se imprimirá en la primera página del documento registrado constatará el nombre de la unidad administrativa que realiza las funciones de registro, el nombre de la Consejería u Organismo al que se encuentra adscrito esa unidad, la referencia a la Junta de Castilla y León, el número, que será correlativo en su serie respetando el orden de presentación, y la fecha y hora de entrada del documento”.

Por tanto, debido a la exigencia de llevar a cabo una estricta ordenación cronológica de los documentos que sean dirigidos a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León establecida en los preceptos precedentes, el obligado registro de las solicitudes presentadas para la participación en el sorteo de permisos de pesca en cotos de la Comunidad debía haber garantizado el cumplimiento de la obligación que vinculaba a los servicios administrativos de esa Consejería de asignar números diferentes y correlativos a las solicitudes de participación que se presentasen, según su orden de entrada.

Esta asignación numérica podía haber tomado como referencia válida la fecha y hora de registro de la solicitud en la unidad que prestase su servicio de registro a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, órganos administrativos a los que debían ir dirigidas las solicitudes, sin perjuicio del derecho que asistía al ciudadano de presentar su petición de participación en el sorteo en cualquiera de los lugares establecidos en el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, si bien la inobservancia del cumplimiento estricto de la obligación de asignar a las solicitudes de participación en el sorteo de permisos de pesca en cotos de la Comunidad Autónoma números correlativos según su orden de entrada, no daba lugar a una quiebra del principio de igualdad de oportunidades, que debía presidir la adjudicación y expedición de todos los permisos efectuada por la Junta de Castilla y León por mandato imperativo del apartado quinto del art. 52 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, aquella asignación podía haber logrado el estricto respeto al orden de entrada de las solicitudes en los Servicios Territoriales de Medio Ambiente, utilizando para ello los asientos de registro que, necesariamente, debían ser llevados a cabo, en aplicación de la normativa reguladora de las funciones de registro en la Administración de la Comunidad.

En atención a los fundamentos jurídicos expuestos se formuló Resolución a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, con el siguiente tenor literal:

“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.”

La resolución indicada fue aceptada en todos sus términos por la Consejería de Medio Ambiente.

También en relación con el sorteo de permisos de pesca en cotos de salmónidos, en este caso para la campaña 2001, se encuentra en tramitación el expediente **Q/2385/00**. En el mismo, el ciudadano planteaba una presunta irregularidad en el desarrollo del citado sorteo en la provincia de Burgos, consistente en la asignación a diversos peticionarios, entre ellos el autor de la queja, de una fecha para la elección de cotos de pesca posterior

a aquélla en la que, con carácter general, se inicia el período hábil en los cotos de pesca de la provincia.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, petición que se extendió también a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a través del inicio de una actuación de oficio (**OF/25/01**), cuya finalidad era investigar si la circunstancia denunciada por el autor de la queja en relación con la provincia de Burgos se reproducía en el resto de provincias de la Región.

En la fecha de elaboración del presente informe esta Procuraduría se hallaba en la fase de recopilación de toda la información necesaria para poder, en su caso, adoptar una resolución en relación con la problemática reseñada.

Por último, cabe resaltar que las actuaciones llevadas a cabo por la Institución en materia de pesca, no sólo se han limitado a la verificación de las condiciones de desarrollo de los sorteos de permisos de pesca en cotos, sino que también se han dirigido al control de las condiciones de seguridad en las que se desarrolla la actividad que nos ocupa en los ríos de la región. Con tal objeto he iniciado una actuación de oficio (**OF/85/00**), con la finalidad de verificar las condiciones de seguridad de las zonas de influencia de caída de los embalses de la región, ante las variaciones de caudal que se operen en éstos. A tal fin se solicitó información a las cuatro Confederaciones Hidrográficas que gestionan embalses en el ámbito

territorial de la Comunidad Autónoma, sobre los sistemas de preaviso y señales existentes en las zonas de influencia de la caída de los embalses.

En la fecha de elaboración del presente informe, la información recopilada estaba siendo objeto de estudio.

6. VÍAS PECUARIAS

El valor histórico y medioambiental concedido en los últimos años a las Vías Pecuarias por los poderes públicos, cuyo impulso definitivo se produjo con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, ha repercutido en un incremento del interés de los ciudadanos por la correcta delimitación y conservación de esta singular clase de bienes. Lo anterior ha influido en el contenido de alguna de las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución.

Como exponente de este interés, cabe hacer referencia al expediente **Q/2069/99**, en el que el ciudadano ponía de manifiesto una ausencia de contestación a un escrito dirigido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, mediante el cual se solicitaba el inicio de las actuaciones administrativas necesarias para proceder al acto de clasificación de la Vía Pecuaria “Cañada Real de la Vizana o de la Plata o Mozárabe”, con la finalidad de determinar la existencia, anchura, trazado y demás características físicas de esta vía, en los términos municipales de San Justo de la Vega y de Benavides.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió, previa petición formulada desde esta Procuraduría, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León un informe en el que el Servicio Territorial de Medio Ambiente, sin poner de manifiesto aspecto alguno relativo a las actuaciones a las que hubiera dado lugar la solicitud citada o, en su caso, fundamentos jurídicos de la inactividad de la Administración frente a la misma, se pronunciaba sobre el fondo de la demanda formulada por los autores de la queja. En este sentido, y a modo de conclusión del informe citado, se hacía constar:

“La vía pecuaria denominada Cañada de la Vizana, se encuentra clasificada en la mayor parte de su recorrido, aunque varía en su trazado, tanto el ancho como el nombre e incluso la calificación. En ningún momento atraviesa el término de Benavides de Órbigo, existiendo a este respecto el Acta de Clasificación de fecha 19 de noviembre de 1976, en la que se declara la inexistencia de vías pecuarias en dicho término municipal.

Por otra parte, se encuentran ya clasificadas las vías pecuarias del término de San Justo de la Vega, y cuya Clasificación fue aprobada por Orden Ministerial en fecha 12 de febrero de 1966.

No obstante, la naturaleza jurídica de las vías pecuarias de acuerdo con la Ley 3/1995 implica que, aun habiendo sido realizado el Acto de Clasificación, la mera existencia de otras vías

pecuarias no clasificadas le concede el carácter de bienes de dominio público y por tanto imprescriptibles, por lo que pueden clasificarse, siempre que existan precedentes documentados.”

Considerando las alegaciones formuladas en su escrito inicial por el autor de la queja, así como el contenido de la información proporcionada por el Servicio de la Administración Pública afectada, se estimó procedente formular una Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Un estudio del sector del ordenamiento jurídico-administrativo que pauta la actuación de los sujetos públicos en relación con las vías pecuarias debía iniciarse determinando las normas sustantivas reguladoras de la materia y la distribución competencial para su creación y ejecución.

La norma jurídica esencial en este ámbito se encuentra constituida por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, cuya disposición final primera determina el grado de aplicabilidad de sus preceptos a las Comunidades Autónomas, calificando éstos como básicos o de aplicación plena. Mayores problemas presentaba identificar el desarrollo reglamentario de esta norma, una vez derogado por su disposición final primera el Reglamento de Vías Pecuarias, aprobado por Decreto de 3 de noviembre de 1978. Será en el ordenamiento jurídico emanado de las Instituciones propias de las Comunidades Autónomas donde se hallan las normas reglamentarias que

pormenorizan la regulación contenida de forma general en la ley estatal precitada.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y ante la ausencia de un reglamento específicamente dedicado a esa peculiar clase de bienes que son las vías pecuarias, se debe acudir a la legislación general de patrimonio. En este sentido, la disposición transitoria primera del Decreto 250/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, dispone:

“Hasta que se introduzca el desarrollo reglamentario de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, las actuaciones de administración y conservación de las mismas que realice la Consejería competente en la materia se regirán por las disposiciones de este Reglamento.”

Por tanto, y hasta el momento, el Reglamento General de Patrimonio de Castilla y León es la norma jurídica a cuyos preceptos se debe acudir en aquellos aspectos no regulados por la norma legal precitada.

Desde el punto de vista de las competencias atribuidas en la materia a los diferentes sujetos públicos que conviven en nuestro ordenamiento jurídico, el título competencial constitucional, contenido en el art. 149.1 23ª de la Constitución Española, tiene su reflejo estatutario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el art. 34.1 9ª de nuestro Estatuto de Autonomía, en virtud del cual:

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

9ª Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”.

Los títulos constitucional y estatutario estudiados tienen su traducción legal, a los efectos que interesaban al objeto de la queja, en el Capítulo I, del Título I de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, cuya rúbrica es “Potestades Administrativas sobre las vías pecuarias”. En concreto, el art. 5 de la norma legal que da comienzo al citado capítulo, establece las potestades administrativas que corresponden a las Comunidades Autónomas en orden a la conservación y defensa de las vías pecuarias, entre las cuales se cita, en la letra b) del precepto, la clasificación de las mismas. A la luz de este artículo, que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 3/1995, constituye una norma básica integrante del ordenamiento jurídico aplicable en la Comunidad Autónoma, la Administración regional es la competente para la adopción de los actos jurídicos necesarios para proceder a la clasificación de las vías pecuarias dentro de su ámbito territorial. El ejercicio de esta potestad administrativa, en definitiva, era lo que los autores de la queja impetraban a la Administración Regional en su escrito inicial.

Para finalizar este aspecto competencial, cabía manifestar que para identificar, desde un punto de vista orgánico, la Consejería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a quien corresponde el ejercicio de las potestades administrativas indicadas, debemos acudir a la Orden de 15 de marzo de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre delegación de competencias en materia de vías pecuarias, en cuya virtud se ordena “delegar en el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio las competencias que sobre actos de administración y disposición sobre las vías pecuarias corresponden al Consejero de Economía y Hacienda”.

Determinada la concurrencia del título competencial necesario para que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en concreto la Consejería de Medio Ambiente, llevara a cabo las actuaciones administrativas preceptivas ante una solicitud de clasificación de vías pecuarias, procedía delimitar el cauce procedimental que las normas legales y reglamentarias, identificadas como integrantes del ordenamiento jurídico aplicable en la materia, diseñan para ello.

La clasificación de las vías pecuarias se lleva a cabo mediante un acto administrativo. En este sentido, el art. 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, también calificado como norma básica por su disposición final primera, dispone:

“La clasificación 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”.

Jurisprudencialmente se ha delimitado la finalidad de la clasificación de las vías pecuarias. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1990 señala que “... por la naturaleza de la Clasificación de vías pecuarias, ésta se endereza a la determinación de la existencia y categoría de las mismas, debiendo de tener presente la Administración para ello ciertas reglas, entre ellas las de valorar adecuadamente las reclamaciones y documentos presentados y en los que los interesados fundamenten sus derechos”. Añade el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 26 de abril de 1999, “... que lo pretendido con la clasificación de las vías pecuarias es excluirlas del dominio privado e incluirlas en el público”.

La definición legal de la clasificación de las vías pecuarias y la delimitación jurisprudencial de la finalidad que persigue, ponen de manifiesto la repercusión que sobre el interés público reviste la actuación por la Administración competente de esta potestad administrativa y el contenido del acto administrativo en el que se concreta. A la presencia de este interés público responde la necesidad de que las Administraciones Públicas competentes atiendan las solicitudes de clasificación realizadas por los particulares y valoren adecuadamente los elementos de convicción que, en apoyo de su pretensión material, aporten aquéllos.

En la actualidad, la protección del interés público concurrente queda garantizado mediante la aplicación del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, tal y como dispone su disposición transitoria primera. De entre sus preceptos, y ante la solicitud de clasificación de vías pecuarias por los particulares, debemos aplicar analógicamente el Capítulo II del Título II de la citada norma, cuyo art. 29 señala que “el ejercicio de la acción investigadora de la situación de los bienes y derechos que se presuman propios de la Comunidad podrá acordarse de oficio por iniciativa de la Administración o por denuncia de los particulares. Las comunicaciones o denuncias que tengan por objeto el ejercicio de la acción investigadora serán examinadas por el Centro Directivo competente de la Consejería de Economía y Hacienda, el cual, tras recabar los estudios e informes previos que resulten pertinentes, dictará resolución por la que se acuerde el inicio del expediente de investigación o se declare improcedente la denuncia si ésta careciese manifiestamente de fundamento”.

Modificando los términos “acción investigadora” por “clasificación de vías pecuarias” y “Consejería de Economía y Hacienda” por “Consejería de Medio Ambiente” (recuérdese la Orden de 15 de marzo de 1999), obtenemos el cauce jurídico adecuado integrador de las actuaciones administrativas a las que, al menos, deben dar lugar las solicitudes de clasificación de vías pecuarias.

Lo anterior se oponía frontalmente a la inactividad mantenida por la Administración Autonómica frente a la solicitud que había dado origen a la

queja. Ante la solicitud presentada por los autores de la queja es el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, éste debía haber actuado lo indicado en el art. 29 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, de forma tal que, por los órganos competentes de la Consejería de Medio Ambiente, se hubiera examinado adecuadamente la solicitud, recabando para ello los estudios e informes previos que resultasen pertinentes, con la finalidad última de dictar la resolución administrativa por la que se acordase el inicio del expediente o se declarase improcedente la denuncia.

En definitiva, más allá del deber jurídico general que vincula a todas las Administraciones Públicas de atender los escritos y reclamaciones presentados por los ciudadanos, el ordenamiento jurídico aplicable en materia de vías pecuarias disponía las actuaciones administrativas que debían ser llevadas a efecto ante la solicitud de clasificación de aquéllas, habiendo sido tales actuaciones desatendidas por esa Administración en el supuesto que constituía el objeto de la queja.

En cuanto al fondo de las pretensiones esgrimidas por el autor de la queja en la solicitud formulada ante la Administración, esta Institución carecía de los elementos de juicio suficientes para discernir cuál de las dos posturas mantenidas en torno a la clasificación de la vía pecuaria indicada era la correcta y, en consecuencia, si procedía la apertura del expediente administrativo dirigido a la producción de un nuevo acto de clasificación.

No obstante lo anterior, a la vista del régimen jurídico explicado, de su interpretación jurisprudencial y de los argumentos esgrimidos por la Administración en su informe, se procedió a sistematizar las siguientes reglas que debían ser tenidas en cuenta a la hora de valorar adecuadamente los documentos presentados y, con base en esta valoración, decidir la apertura, o no, del expediente administrativo correspondiente:

1. De conformidad con lo dispuesto en el ya reiterado art. 29 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León, únicamente podría declararse improcedente la denuncia, y por tanto, innecesaria la apertura del expediente de clasificación, cuando aquélla careciese manifiestamente de fundamento. El término “manifiestamente” incluido en el precepto citado conducía a una necesaria interpretación restrictiva de los supuestos en los que se declarase innecesaria la apertura del expediente de clasificación.

2. La existencia de un acto de clasificación previo no constituye un argumento suficiente para oponerse a una nueva clasificación, y ello por cuanto aquél no es sino un acto administrativo que, si bien se encuentra amparado en una presunción de validez (art. 57.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ésta tiene una naturaleza *iuris tantum*, cabiendo, por tanto, prueba en contrario. En este sentido, no puede considerarse que las operaciones de clasificación desemboquen siempre en actos definitivos e irreformables, razón por la cual la jurisprudencia ha

podido declarar (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1962 y de 21 de marzo de 1979) que “la reclasificación de unas vías pecuarias no permite aplicar, frente al acto que la efectúa, la inadmisibilidad del recurso, por no darse el supuesto de que el nuevo acto sea mera reproducción del de la clasificación anterior”. En conclusión, el contenido de un acto de clasificación admite su modificación si se aportan los elementos documentales, o de otro tipo, que acrediten su error.

3. La eficacia probatoria absoluta de los documentos públicos se concreta en su fecha y en el hecho que ha dado motivo a su otorgamiento (art. 1218 del Código Civil), pero no alcanza a la veracidad intrínseca de las manifestaciones a él incorporadas, sin que tampoco se pueda entender desconocido su valor cuando el contenido de los documentos públicos u oficiales es ponderado en unión de otros medios probatorios aportados (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1999).

Para finalizar, restaba únicamente poner de manifiesto la utilidad de los documentos referidos en el Informe de la Administración Autonómica para la valoración adecuada de las pretensiones esgrimidas por los firmantes de la queja, considerando, en todo caso, los criterios anteriormente expresados, y, en fin, la aplicabilidad del procedimiento regulado en los arts. 30 a 33 del Reglamento de la Ley de Patrimonio de Castilla y León al expediente de clasificación cuya apertura, en su caso, se acordase.

Consecuentemente con los fundamentos jurídicos expuestos, se emitió Resolución formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, en los siguientes términos:

“Examinar por el centro directivo competente de la Consejería de Medio Ambiente la solicitud de referencia, y dictar y notificar a los solicitantes la resolución por la que se acuerde el inicio del expediente de clasificación o se declare motivadamente improcedente aquélla por carecer manifiestamente de fundamento, considerando, en todo caso, los criterios que se han puesto de manifiesto en la presente Resolución.”

La resolución precitada fue aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, la cual puso de manifiesto a esta Procuraduría el traslado a la Consejería de Medio Ambiente de la solicitud formulada por el autor de la queja, para que ésta procediera en la forma sugerida por esta Institución. Comunicada la circunstancia señalada al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

A la situación específica de una vía pecuaria, se refería también el expediente **Q/1861/00**, en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la anchura declarada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos de la vía pecuaria “Vereda de la Yegua” a la altura del término municipal de Castrojeriz.

Admitida la queja a trámite e iniciadas las investigaciones oportunas, se solicitó información al respecto a la Delegación Territorial de

la Junta de Castilla y León en Burgos, la cual, en la fecha de elaboración del presente informe, no había sido aún remitida.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría en relación con las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cabe hacer referencia, a efectos exclusivamente de mención, a la actuación de oficio iniciada por esta Institución en la materia (**OF/23/01**). La misma, que traía causa de la iniciada en el año 1999, tenía como finalidad esencial verificar la adecuada actuación administrativa desarrollada en orden a la protección de esta singular especie de bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma.

A tal fin, me dirigí a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información sobre el número de presuntas infracciones muy graves, en materia de vías pecuarias, que hubieran sido conocidas por los órganos competentes de la Administración Autonómica, así como sobre la reacción jurídica desarrollada por éstos a la vista de los hechos presuntamente constitutivos del ilícito administrativo.

En la fecha de elaboración del presente informe, no había sido remitida la información solicitada a la Consejería de Medio Ambiente.