

## **ÁREA F**

## ÁREA F

### AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

<b>Expedientes Área .....</b>	<b>76</b>
<b>Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo .....</b>	<b>1</b>
<b>Expedientes admitidos .....</b>	<b>50</b>
<b>Expedientes rechazados .....</b>	<b>6</b>

Dentro de las funciones de supervisión de la actividad administrativa encomendadas al Procurador del Común, se encuentran las realizadas en el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de agricultura, ganadería, industrias agroalimentarias y zonas de montaña, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma, en su art. 26.1.9.

### AGRICULTURA

En el ámbito de la agricultura las quejas que con mayor frecuencia se plantean son las relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria.

#### Concentración parcelaria

El art. 33 CE reconoce el derecho a la propiedad privada, estableciendo seguidamente, en su párrafo 2º, que el contenido de este derecho lo delimita su función social de acuerdo con las leyes.

Como expresión de este principio constitucional, la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, siguiendo la línea marcada por la legislación estatal en la materia, da un contenido eminentemente social a la propiedad privada, si bien es cierto que los altos fines que con la operación concentradora se persiguen no siempre son bien comprendidos por los beneficiarios, obsesionados muchas veces por el valor afectivo hacia sus bienes rústicos.

Por lo tanto, lo que justifica la potestad administrativa en este particular, nunca desviable y cuya correlativa arbitrariedad constitucionalmente se halla proscrita (art. 106.1 CE), es la preponderancia de un interés superior a los derechos particulares.

La Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León recoge la línea iniciada por el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, pero en ella se contienen algunos aspectos innovadores como son los siguientes:

- La creación de las Juntas de Trabajo de concentración parcelaria, órganos colegiados a los que corresponde colaborar con la Administración en la elaboración del Estudio Técnico Previo, que se prevé como una ampliación del cauce participatorio de los afectados en el procedimiento de concentración, ya que en su composición figuran seis agricultores de la zona elegidos por asamblea de participantes, y además debe cumplir también la labor fundamental de asesoramiento técnico en los trabajos que se realicen. Además un representante de la Junta de Trabajo formará parte de la Comisión Local, que es el órgano que propone las Bases de la Concentración.

- Otra de las novedades de la Ley consiste en la creación de un fondo de tierras con la finalidad de mejorar las explotaciones existentes o crear otras nuevas.

- Quizá uno de los aspectos más innovadores sea el de la previsión de procedimientos especiales de concentración parcelaria.

A continuación pasamos a exponer el análisis de las quejas más relevantes en materia de concentración parcelaria:

*Disconformidad de los propietarios con las fincas de reemplazo*

La mayoría de las quejas relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria están motivadas por la disconformidad de los afectados con la extensión, calidad o situación de las parcelas que les han sido adjudicadas, comprobándose que, en algunos casos, no han presentado los recursos oportunos en tiempo y forma y, en otros, que los ciudadanos acuden a la Institución como a una especie de última instancia para el reconocimiento de los derechos que alegan.

Entre las quejas que aluden a las cuestiones mencionadas podemos citar los expedientes **Q/924/95, Q/990/95, Q/1247/95, Q/1235/95, Q/1508/95, Q/1509/95, Q/1451/95, Q/1452/95, Q/1453/95, Q/1510/95, Q/372/96**. En todos ellos, los reclamantes ponen de manifiesto las disconformidades aludidas, basándose en motivos tales como la no adjudicación de las fincas en coto redondo, la distancia entre las nuevas parcelas, la desaparición de caminos públicos, el no haberse respetado las preferencias alegadas en la fase de encuesta...

El art. 3 de dicha Ley 14/1990 establece que "la concentración parcelaria tendrá como principal finalidad la ordenación de la

propiedad rústica, con vistas a dotar a las explotaciones de una estructura adecuada, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones que resulten necesarias *se procurará*: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo o en el menor número posible de fincas de reemplazo, un conjunto de superficie y derechos cuyo valor, según las Bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas y derechos que anteriormente poseía. A tal fin podrán realizarse compensaciones objetivas, en función de criterios y valores que se establecerán en las bases, entre diversos cultivos o entre derechos dominicales de aprovechamientos de suelo, vuelo y pastos..."

Por tanto, en todos los casos se les hizo saber a los interesados que los objetivos de la concentración parcelaria son de carácter general para la zona concentrable, sin que suponga que a cada propietario se le conceda lo solicitado, ni se le entregue las fincas que solicita. Se trata de un supuesto en que la Administración, conforme a los términos potestativos en que aparece redactado el precepto legal –"se procurará"– actuará de modo discrecional.

En esta misma línea el Tribunal Supremo ha declarado que el procedimiento de concentración parcelaria aspira a dar satisfacción a una finalidad social, lo que es propio de todo ordenamiento de reforma, procurando dejar inalterado en lo posible el estado de hecho preexistente, pero ello no significa que la concentración parcelaria lleve consigo necesariamente que las parcelas adjudicadas deban tener la misma productividad agrícola o prátense que las aportadas, sino que aquéllas tengan el mismo valor que éstas.

#### *Desaparición de caminos públicos*

En cuanto a la queja manifestada reiteradamente ante esta Institución sobre la desaparición de caminos públicos, se hizo necesario poner en conocimiento de los reclamantes que el art. 3 de la

Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria en Castilla y León, en su apartado e) establece que se procurará dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, "para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos"; por lo que en todos los procedimientos de concentración parcelaria se procede a la reestructuración de los antiguos caminos creando una nueva red viaria.

*Falta de información de los interesados a lo largo del procedimiento*

La Ley de Concentración Parcelaria contiene una serie de normas que tienden a garantizar el conocimiento y a promover la participación de los interesados desde el inicio del proceso y donde se señalan los recursos y reclamaciones que éstos pueden formular en cada fase del mismo.

Sin embargo, los procesos de concentración parcelaria revisten un grado de complejidad que hacen que difícilmente sean conocidos y comprendidos en todas sus fases por los interesados, incluso en los supuestos en que se ha respetado escrupulosamente el procedimiento establecido, como ha ocurrido en los que han sido sometidos a nuestra consideración durante el presente ejercicio. La confusión práctica de los propietarios lleva a que a veces los que han formulado alegaciones en periodo de encuesta, cuando se produce el acto administrativo que pone fin al procedimiento, no interpongan recurso.

Por ello, desde esta Institución se ha procurado informar a los reclamantes de los recursos que tienen a su alcance, si es que todavía proceden, advirtiéndoles que el art. 52 de la Ley 14/1990 permite a la Administración exigir a los reclamantes el anticipo de los gastos cuando la resolución de los recursos administrativos exija un reconocimiento pericial del terreno, a reserva de la liquidación definitiva. La Consejería acordará únicamente la devolución al

interesado de la cantidad solicitada si los gastos periciales no hubieren llegado a devengarse o si se refieren a prueba pericial que fundamente la estimación total o parcial del recurso.

#### *Composición de las Juntas de Trabajo y Comisiones Locales*

Además de las consideraciones comunes a otros reclamantes relativas a la indefensión padecida por los propietarios en un procedimiento de concentración realizado en la provincia de Burgos, en el expediente **Q/1509/95** el promotor del mismo denunciaba la existencia de diversas irregularidades en el desarrollo del procedimiento de concentración parcelaria al que se refería su queja, en concreto relativas a la constitución de la Junta de Trabajo, siendo ésta más amplia que la prevista legalmente y produciéndose modificaciones en su composición mientras se hallaba funcionando, y a la composición de la Comisión Local.

Una vez recibido en esta Institución informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, tras el examen del mismo y de la documentación oportuna, se pudo constatar que no existieron las pretendidas irregularidades a las que se aludía en el escrito de queja.

- En primer lugar, y por lo que se refiere a las irregularidades denunciadas relativas a la constitución de la Junta de Trabajo, se argumentaba que ésta "no fue notificada a los propietarios residentes en otras localidades" y que "presentaba una composición más amplia que la prevista legalmente". Sobre estas cuestiones se hizo saber al reclamante que la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León no prevé la necesidad de notificar individualmente el acuerdo de constitución de la Junta de Trabajo a los propietarios.

Por otro lado el art. 5.2 de la Ley citada dispone que las Juntas de Trabajo de concentración parcelaria estarán constituidas por seis agricultores de la zona, elegidos por asamblea de participantes en la concentración, convocada y presidida por el Alcalde a instancia de la Consejería. La Junta de Trabajo de concentración de la zona fue constituida en asamblea celebrada en el Ayuntamiento de la localidad, siendo su composición ajustada a lo previsto legalmente, según consta en la copia del acta de constitución. El reclamante posiblemente había sufrido un error derivado de la confusión entre lo que era Junta de Trabajo y Comisión Local.

- En segundo lugar, tampoco existe irregularidad alguna relativa a la constitución y composición de la Comisión Local. Esta fue constituida en la reunión celebrada al efecto, y su composición publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos, no deduciéndose de la misma infracción alguna de lo previsto en los arts. 7 y 8 de la Ley 14/1990.

El art. 7.3 de la Ley citada establece que si cesa cualquier miembro de la Comisión Local en el cargo público que determinó su nombramiento, cesará asimismo de forma automática como miembro de la Comisión, procediéndose a su inmediata sustitución por quien le suceda en el cargo; todo lo cual explica el cambio en los integrantes de la Comisión a la que el reclamante se refería.

Además, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 5.4 y 6.2 de la Ley 14/1990, la Junta de Trabajo y la Comisión Local ya se habían disuelto, puesto que las Bases habían sido declaradas firmes por la Dirección General de Estructuras Agrarias.

Finalmente, las normas procedimentales establecidas en la Ley de Concentración Parcelaria se habían respetado escrupulosamente, en

concreto las relativas a la publicación de todas las fases del proceso, por lo que no existió indefensión de los afectados en ningún momento.

*Publicidad de los actos administrativos en los procedimientos de concentración parcelaria*

En el expediente **Q/1247/95** el firmante de la queja denuncia la falta de información de los propietarios de las parcelas en todo el proceso de la concentración y la vulneración de las nomas que han regido el procedimiento desde el momento de la publicación de las Bases de la concentración.

Por lo que se refiere a las normas que garantizan la publicidad del desarrollo de los trabajos de concentración parcelaria con el fin de facilitar la presencia de los afectados por la misma a lo largo del procedimiento, se había respetado escrupulosamente lo preceptuado en el art. 48.1 de la Ley 14/90, que establece que todas las comunicaciones que hayan de dirigirse a los interesados se podrán realizar por medio de edictos, que se insertarán en los tablones de anuncios de los ayuntamientos o entidades locales afectados y en el Boletín Oficial de la Provincia.

En consecuencia, pudieron los interesados presentar a lo largo del procedimiento las alegaciones y recursos que la legislación establece, teniendo en cuenta que las observaciones y sugerencias, verbales o escritas, a las Bases Provisionales y Proyecto de Concentración no tendrán el carácter de reclamación y se considerarán contestados mediante la publicación de las Bases Definitivas y del Acuerdo de Concentración Parcelaria (art. 48.2 de la Ley 14/90), con lo cual no existió el pretendido silencio administrativo que el reclamante alegaba.

Declarada de utilidad pública y urgente ejecución la Concentración Parcelaria de la zona, las Bases Definitivas habían sido declaradas firmes tras haberse resuelto todos los recursos formulados contra las mismas y, respecto de los recursos interpuestos contra el Acuerdo de concentración, el expediente de resolución cuya competencia se atribuye al Consejero de Agricultura y Ganadería (art. 47.2 Ley 14/90) se encontraba actualmente iniciado.

#### *Desaparición de una vía pecuaria*

En la queja **Q/1453/95** el presentador de la misma exponía que con anterioridad a la concentración parcelaria existía una vía pecuaria, que había desaparecido tras la misma. Puestos en contacto con la Delegación Territorial de Zamora, tras el examen del informe que nos fue remitido no se detecta irregularidad ninguna en su actuación por los motivos siguientes:

En cuanto a la desaparición de una vía pecuaria existente con anterioridad a la iniciación de la concentración parcelaria en esa zona se pudo constatar que, tras las investigaciones practicadas por los técnicos de la Sección de Estructuras Agrarias, se evidenció la existencia de una vía pecuaria la cual había sido respetada en el Acuerdo de Concentración, si bien su trazado se ha hecho más uniforme, lógicamente, sin haberse alterado el acceso y la salida de la misma.

No apreciándose irregularidad por este motivo se procedió al archivo del expediente.

#### *Problemas planteados en torno a la iniciación de los procedimientos de concentración parcelaria*

Dejando a un lado los problemas más frecuentes expuestos respecto a los procedimientos de concentración parcelaria, en las quejas **Q/500/96** y **Q/724/96** varios vecinos de un municipio de la provincia de Salamanca exponen la preocupación ante el hecho de que un número representativo de una minoría de propietarios de terrenos de la localidad había solicitado la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en la zona, a la que sin embargo se oponía la mayoría, lo cual les causaba el temor de que la Administración no tuviera en cuenta dicha oposición.

La queja en cuestión fue rechazada con base en las siguientes consideraciones. La Ley 14/1990 prevé dos vías de iniciación del procedimiento de concentración parcelaria: la primera, regulada en el art. 16, a instancia de la mayoría de los propietarios de la zona, y la segunda, de oficio por la Consejería de Agricultura y Ganadería, en los casos que se establecen en el artículo siguiente y sin tener en cuenta *quorum* alguno.

Sentado lo anterior, resulta que la oposición de la mayoría de los propietarios no impide que el procedimiento de concentración parcelaria se realice, siempre y cuando la Administración inicie de oficio su actuación, cuando lo considere oportuno en virtud de la facultad que se le concede en el art. 17.1 de la Ley citada, esto es, cuando exista una "dispersión grave de los terrenos que aconseje su concentración".

En consecuencia, la causa que puede hacer que la concentración parcelaria se lleve a cabo es la gravedad de la dispersión de los terrenos y la conveniencia de su eliminación, siendo lógica la consecuencia de que las transformaciones en la titularidad dominical puedan imponerse a una mayoría de propietarios que se oponen a ella, si la Administración hace suya la petición de la minoría iniciando el

expediente de oficio. Todo ello nos lleva a la conclusión de que es una razón de utilidad pública la que exige que, frente a ella, tengan que ceder los intereses privados de los propietarios.

Ello no obsta para que, según dispone el art. 17.3 de la misma Ley, si la Dirección General de Estructuras Agrarias lo estima necesario, puede comprobar la realidad de las mayorías invocadas, para lo cual abrirá una información en la que invitará a todos los propietarios de la zona no conformes con la concentración a que hagan constar por escrito su oposición. La Dirección General apreciará los principios de prueba presentados por los solicitantes u oponentes.

Además, previa a la constitución de la Junta de Trabajo de concentración parcelaria y auxiliada por ésta, la Dirección General elaborará en su día un Estudio Técnico Previo de la zona, y si las conclusiones obtenidas así lo justificaran, promoverá la publicación del Decreto de concentración.

De la propia documentación aportada por los firmantes de la queja se desprendía que, con motivo de la solicitud, ya se había previsto realizar las mencionadas actuaciones.

En el expediente **Q/1430/96** el reclamante pone de manifiesto el retraso extraordinario con que se lleva a cabo la Concentración Parcelaria de Morgovejo (León), cuyos trámites, según nos ha manifestado, se iniciaron hace unos veinte años, así como que a su juicio, el proyecto de caminos en algunos casos es totalmente irracional. Se solicita el correspondiente informe. En el informe remitido por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en León se dice:

«La Concentración Parcelaria de Morgovejo está incluida en el proceso de Concentración del Ayuntamiento de Valderrueda, cuya

declaración de utilidad pública se produjo por Orden Ministerial de 4 de Mayo de 1977 y las Bases Provisionales se aprobaron el 22 de Julio de 1980. Pero los problemas surgidos en la fase de encuesta de dichas Bases Provisionales, por las dificultades de identificación de las parcelas de secano, ya que en los planos de que se disponía existían muchos errores, unido al desconocimiento que los propietarios tenían de sus parcelas, es por lo que ante tal situación se intentó recomponer los planos, apoyándose en los de Catastro, prolongándose el plazo de la encuesta y por tanto la preparación de las Bases Definitivas, que fueron aprobadas con fecha 12 de Enero de 1990.

Para la redacción del proyecto de obras y los de concentración, era necesario disponer de unos planos fiables, en los que aparecieran, a ser posible, los futuros caminos de la zona. Por ello y contando con el permiso de los propietarios se procedió a señalar, con máquina, los caminos de la zona de secano, encargándose un vuelo que permitiera la obtención de unos planos, en los que ya aparecen dichos caminos. Todo esto unido a la existencia en la provincia de algunas zonas de gran importancia y rentabilidad agrícola, obligó a la ralentización de los trabajos en la zona de concentración de Valderrueda, aunque no fueron paralizados. En la actualidad se está redactando el proyecto de obras y se ha comenzado a preparar el proyecto de concentración, tanto en la zona de secano como en la de regadío, previendo su publicación a finales del presente año. En función de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de 1997, pueden adjudicarse las obras en la primavera del 97, pudiendo entregarse las nuevas fincas a sus propietarios a finales del mismo año. En cuanto a la denunciada irracionalidad del proyecto de caminos, se informa que no existe ni ha existido ningún proyecto inicial de la red viaria, y por lo tanto, nunca ha sido modificado.»

A la vista de lo informado, de las contradicciones que contiene y de lo que el ciudadano había manifestado en su escrito, se pidió al organismo citado ampliación de la información solicitada. Así mismo y en relación con determinadas preguntas que formulaba, se aprovechó este escrito para facilitarle la respuesta oportuna.

Recibido el informe ampliatorio se conforman los hechos que constituyen objeto de la queja del ciudadano, pues viene a confirmar que desde el 4 de mayo del 77, fecha de la Orden Ministerial que declara de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria del Ayuntamiento de Valderrueda, y la fecha de aprobación de las Bases Definitivas, 12 de enero de 1990, han transcurrido casi 13 años sin que hayan existido otros impedimentos que las dificultades en el trabajo a desarrollar por los técnicos adscritos al Servicio de Agricultura dependiente de esa Delegación Territorial. Asimismo, añade dicho informe que los plazos previstos en la legislación aplicable eran 30 días, prorrogables por otros dos periodos iguales, lo que pone de manifiesto que la Ley preveía la posible existencia de dificultades y que por ello los plazos se podrían prorrogar hasta dos veces por igual periodo de tiempo.

Hay que tener en cuenta que las Bases Provisionales se aprobaron el 22 de julio de 1980 y que, de acuerdo con lo que dispone el art. 184 del Decreto 118/73, finalizada la encuesta de las Bases Provisionales, se someterán a la aprobación del Instituto las siguientes Bases:

- a) Perímetro de la zona a concentrar.
- b) Clasificación de las tierras y los respectivos coeficientes.
- c) Declaración de dominio de las parcelas.

d) Relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el periodo de investigación.

Por lo tanto, con la aprobación provisional de las Bases ya debía de figurar la mayor parte de los datos, que, según sus informes, son la causa del retraso y de la especial dificultad surgida en esta tramitación.

Por otra parte, no se puede desconocer que el art. 190 del Decreto antes citado establece obligaciones para los participantes en el proceso de concentración que, según parece, no resultaron incumplidas, pues nada se dice al respecto; por consiguiente, no ha debido ser la actuación de los propietarios la que, como en otros muchos casos, pudiera justificar el especial retraso en la resolución y tramitación de este proceso de concentración parcelaria.

En todo caso, el art. 205 regula la situación en que han de quedar las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido en el proceso normal de investigación.

Según el art. 197, una vez firmes las Bases, se prepara el Proyecto de Concentración, que ha de constar de un plano que reflejará la nueva distribución de la propiedad y las servidumbres prediales que en cada caso hayan de establecerse. Este Proyecto de concentración será objeto de una nueva encuesta de treinta días, a su vez prorrogable por otros dos periodos de igual duración. Terminada ésta, se acordará la nueva ordenación de la propiedad, introduciendo en el Proyecto las modificaciones que proceda.

A la vista de lo anteriormente señalado, los plazos previstos de tramitación serían hasta dos plazos de 90 días, por lo que en ningún caso parece justificada la demora en la tramitación de este proceso de concentración. Hay que tener en cuenta que las limitaciones que a la

propiedad –a su uso y disfrute– se le imponen a consecuencia de la iniciación de un proceso de concentración parcelaria son totalmente incompatibles con lo que dispone el art. 33 CE, cuando aquél, como ocurre en este caso, se prolonga durante un periodo de tiempo tan largo que puede llegar a casi media vida activa de un agricultor. A la vista de la especial dificultad de los trabajos a realizar se pudo haber acordado, como se ha hecho en otras ocasiones, la suspensión provisional de las actuaciones y realizar un nuevo estudio redactando nuevas Bases Provisionales.

En cuanto a la red viaria, parece desprenderse del informe ampliatorio remitido que se está refiriendo, aunque no lo concrete, en primer lugar, a una ocupación de terrenos, y que en la actualidad se está redactando el proyecto de obras, que por tratarse, según se desprende de su informe, de caminos rurales al servicio de las explotaciones agrarias, serán obras de interés general, por lo que, de ser así, deberá cumplirse lo que al respecto establece el art. 76 de la vigente Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y, una vez aprobado el plan, notificarlo en forma e individualmente a los propietarios a quienes afecte.

En consecuencia con todo ello se recomendó que se realice el esfuerzo necesario por parte de los órganos competentes, para que se impulse el proceso de concentración parcelaria del Ayuntamiento de Valderrueda, iniciado hace 19 años y se lleve a término el mismo, ya que esta demora carece de toda justificación y esta dilación es incompatible con lo establecido en el art. 33 de nuestra Norma suprema, agilizando al máximo los trámites en curso para que se pueda adjudicar la obra en la primavera próxima y entregar en ese mismo año las nuevas fincas a los propietarios.

Con fecha 15-11-1996 se recibe escrito del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de León por el que se comunica que acepta la Recomendación efectuada.

*Solicitud de iniciación del procedimiento de concentración formulada por un Ayuntamiento*

En la vertiente opuesta se sitúa la queja **Q/932/96**, presentada por un Ayuntamiento de la provincia de Burgos, en la que se lamentaba de la atención nula que se había prestado a las solicitudes que desde hacía varios años se venían cursando ante los organismos competentes para la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria en el municipio, considerándose, por parte de los vecinos de la localidad, que se había producido un agravio comparativo en relación con localidades limítrofes de similares características.

También resultan de aplicación a este supuesto las normas sobre iniciación de los procedimientos de concentración parcelaria previstas en la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, que en su art. 17 establece que la Consejería podrá promover la concentración parcelaria, entre otros supuestos, cuando lo insten los Ayuntamientos correspondientes, quienes harán constar las circunstancias de carácter social y económico que concurren en cada zona.

La Resolución de 7 de febrero de 1995, de la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se dictan instrucciones en relación con los trabajos previos a la norma por la que se acuerda la concentración parcelaria, dispone que anualmente se elaborará por las Jefaturas del Área de Estructuras Agrarias de los Servicios Territoriales la relación anual de zonas de actuación prioritarias de entre aquéllas cuya concentración estuviera solicitada y pendiente de Decreto en cada

provincia, y se aprobará anualmente por la Dirección General de Estructuras Agrarias.

Dicha relación se confeccionará teniendo en cuenta el valor obtenido según la suma de unos valores representativos de las condiciones de la zona a concentrar fijados en la norma.

A fin de comprobar la veracidad de los hechos expuestos por los promotores del expediente se solicita informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, que nos comunica que la solicitud de ese municipio no se halla incluida en el programa de actuación de la Dirección General de Estructuras Agrarias para el presente año, figurando la solicitud mencionada en la relación anual de zonas de actuación prioritaria con el puesto número 72, de acuerdo con los criterios de prioridad en las actuaciones de concentración parcelaria establecidos por Resolución de 7 de febrero de 1995 de la Dirección General mencionada.

Por ello no se detectó irregularidad en la actuación administrativa y se procedió al archivo del expediente.

#### Comunidad de Regantes

Por último en el expediente **Q/4/95**, relativo al conflicto planteado entre la Comunidad de Regantes Vega de Rodero y ciertos comuneros deudores, debe tenerse en cuenta que con fecha 2 de julio de 1996 se mantuvieron en la Sede de la Diputación Provincial de Burgos conversaciones –por parte de representantes de esta Institución y el Secretario de dicha Comunidad– con la finalidad de estudiar posibles vías de solución que salvaguardaran los legítimos intereses de ambas partes.

Durante el curso de las mismas se puso de manifiesto la disposición de la citada entidad a someterse a la mediación del Procurador del Común, quien propuso las condiciones que fueron acordadas en sesión celebrada el día 1 de julio y remitidas por parte de esta Institución a los afectados mediante escrito de fecha 16 de julio. Con fecha 28 de octubre de 1996 la Comunidad de Regantes Vega de Rodero pone en nuestro conocimiento que ha sido determinante la intervención de esta Institución ya que ha permitido zanjar definitivamente este asunto.

## **GANADERÍA**

El expediente **Q/588/95** se refiere al impago por la Comisión mixta de pastos de Nepas (Soria) de las cantidades que le corresponden como propietario de finca una sometida al régimen de aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras.

Se le informa que, de acuerdo con lo que dispone el art. 6 del Decreto de 16 de Junio de 1988 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes sobre Pastos, Hierbas y Rastrojeras, por el que se actualiza la normativa de determinados aspectos de este aprovechamiento sometidos a ordenación común en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, es competente el Servicio Territorial de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes para resolver en primera instancia cuantas cuestiones se planteen en relación con los aprovechamientos de pastos.

Por su parte, el expediente **Q/632/95** hace alusión a la supuesta discriminación sufrida por el reclamante con relación al aprovechamiento de pastos comunes.

Por esta Institución se solicitó informe a la Junta Vecinal, la cual puso de manifiesto que no se trataba de pastos comunales sino de aprovechamiento de pastos, hierbas y Rastrojeras sometidos al ordenamiento común. A la vista del mismo, los órganos competentes son las Comisiones mixtas y el Servicio Territorial de Agricultura Ganadería y Montes.

Así mismo, se solicitó a la Delegación Territorial de León informe sobre el sistema establecido para el aprovechamiento y disfrute de dichos pastos y, en su caso, si la obtención del aprovechamiento se efectuaría por subasta, fechas de convocatoria de la misma, precio obtenido y demás circunstancias en relación con la última celebrada.

Recibido dicho informe, en él se pone de manifiesto de manera genérica que se conceden por adjudicación directa, por el precio de tasación, entre ganaderos locales con derecho reconocido a pastos e inscritos en el término municipal. En los últimos años ha correspondido a un ganadero local. No existen pastos sobrantes dado el carácter exclusivo y excluyente de la adjudicación de pastos sometidos a ordenación; y vistos los arts. 64 y 65 del Reglamento, no procede adjudicar pastos a nuevos ganaderos en dicho polígono

Los términos tan genéricos del informe no permitían comprobar los hechos denunciados, por lo que se solicitó nuevo informe ampliatorio en el que se concretaran determinados extremos.

Remitido el informe y los documentos solicitados se comprobó que no existe actuación incorrecta por parte de la Administración, puesto que se ha procedido a aplicar la normativa en vigor. En efecto, los arts. 62, 63 y 64 del Decreto 1256/69 de 6 de junio, que regulan el aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, establecen que no se admitirá, en ningún caso, la inscripción de nuevos ganaderos, a no ser que sobren pastos de modo permanente en el término, y que

únicamente tendrán derecho a aprovechamiento los ganaderos con derecho inscrito y explotación pecuaria permanente en el término.

En el expediente **Q/645/95** un ganadero de la provincia de Burgos se dirige a la Institución en queja en relación con las ayudas que tramita la Consejería de Agricultura (derechos individuales de prima como productor de ovino y caprino correspondientes a 1993). No estando conforme con la cantidad reconocida, formuló escrito de reclamación ante la Unidad Veterinaria de Roa de Duero el 24-6-94. Dicha reclamación fue estimada parcialmente, mediante resolución de la Dirección General de Agricultura y Ganadería dictada el 10 de noviembre de 1995, esto es, con casi diecisiete meses de retraso, y no obstante hasta la fecha no le han hecho efectiva la cantidad que le corresponde y que fue derivada de un error administrativo.

Muestra asimismo discrepancia con el número de derechos que le reconocen, pues según su escrito ascienden a 764, y únicamente le reconocen 694 en la Resolución de la Dirección General.

Se solicitó informe escrito acerca del estado de las referidas cuestiones.

El día 5 de Marzo de 1996 el reclamante se puso en contacto con la Institución manifestando que ya ha sido resuelto el hecho que motivó la presentación de queja ante esta Institución habiendo recibido el abono de las diferencias reconocidas. En consecuencia, se procede al archivo de la queja por entender que ha quedado resuelta.

#### Régimen de subvenciones y ayudas

También dentro del Área de agricultura y ganadería debe hacerse referencia a las quejas planteadas en relación con la gestión de ayudas y subvenciones a la actividad agrícola y ganadera, cuya pérdida

tiene trascendencia económica para los interesados, dado que constituye un porcentaje elevado en los ingresos familiares de los beneficiarios.

Por esta razón los beneficiarios que se han visto privados de las ayudas acuden a esta Institución con la expectativa de que sea reconsiderado su expediente y se recupere el derecho a percibir la subvención a pesar de haberse producido el hecho que había ocasionado su pérdida.

De entre las reclamaciones tramitadas durante el pasado año sobre esta cuestión, podemos señalar la referenciada con el número **Q/1668/95**, presentada por un agricultor que había resultado beneficiario de una de las "ayudas por superficie" para la campaña de comercialización 1993/1994, solicitada al amparo de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 11 de febrero de 1993. Posteriormente la ayuda le fue reducida, notificándosele la obligación de reintegrar la cantidad percibida en exceso.

Contra la liquidación practicada el interesado interpuso recurso de alzada ante el Consejero de Agricultura y Ganadería, en el cual alega haber incurrido en errores materiales en la declaración presentada ante el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, desestimado por Orden de 28 de julio de 1994 de la Consejería.

Después de examinar los motivos expuestos por el reclamante, que basa su disconformidad con la resolución administrativa en las consecuencias tan perjudiciales para su economía que suponen el haber padecido un error, y la normativa aplicable al supuesto, se decidió no admitir a trámite la queja.

El procedimiento para la solicitud y concesión de ayudas de superficie para la campaña en cuestión y la declaración de superficies

forrajeras para la obtención de las primas ganaderas en 1993 se regía por lo dispuesto en la Orden 11-2-1993 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la cual establece en el art. 4.1.a) que los titulares que hayan presentado las solicitudes de ayuda "superficies" en la forma y plazos procedentes podrán modificarlas hasta el 15 de mayo de 1993, sin penalización alguna, entre otros supuestos, cuando exista manifiesto error material en la cumplimentación.

Por otro lado, tal circunstancia se había incluido en el texto del impreso de solicitud de las primas.

Por lo tanto no se había producido la pretendida indefensión alegada por el reclamante, que sin haber puesto en conocimiento de la Administración el error en su momento, acudía a esta Institución como a una última instancia.

Sin embargo, uno de los expedientes que planteaba el tema de la pérdida de una subvención, el referenciado con el número **Q/2929/96**, fue admitido a trámite por una serie de circunstancias expuestas por el beneficiario.

El firmante de la queja solicitó en su día la concesión de una prima en beneficio de los productores de ovino y caprino para la campaña de comercialización de 1995, al amparo de lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 27 de diciembre de 1994.

Con posterioridad se dicta resolución de la Dirección General de Agricultura y Ganadería en la que se le deniega la solicitud debido a que el interesado impidió la verificación del número de cabezas de ganado para la concesión de las primas que se pretendía efectuar por parte de personal técnico de la Consejería, en la visita de inspección que realizaron a su explotación.

El propio reclamante reconocía la veracidad de los hechos; sin embargo solicita en su escrito nuestra mediación para que su expediente sea revisado, alegando en su favor que los técnicos no se acreditaron debidamente cuando giraron la visita, y que si les negó la posibilidad de realizar el control fue por el temor de sufrir un nuevo robo en sus instalaciones, por ser personas desconocidas para él y después de haber padecido varios en un espacio de tiempo reducido. Por otro lado afirma que las cabezas de ganado se habían contado previamente en dos ocasiones por técnicos veterinarios de la Consejería, una de ellas quince días antes de la visita en cuestión y con motivo de su vacunación.

Todo lo anterior motivó que se solicitara informe de la Dirección General de Agricultura y Ganadería, hallándonos a la espera de su remisión a la fecha de cierre de este informe.

En el expediente **Q/1043/95**, el reclamante manifiesta su disconformidad con el archivo, por cese anticipado de la actividad agraria, del expediente de solicitud de ayudas iniciado a su instancia ante el Servicio de Agricultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

Según sus manifestaciones, se ha procedido al archivo sin dictarse la correspondiente Resolución y sin tener en cuenta las alegaciones y documentación aportada por el interesado mediante escrito de fecha 19 de febrero de 1994.

Examaminados el expediente y la documentación se procedió a dictar Recordatorio de Deberes Legales en los términos siguientes:

«El art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que:

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

2. El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

3. Los titulares de los órganos administrativos que tengan la competencia para resolver... son responsables directos de que la obligación de resolución expresa se haga efectiva en los plazos establecidos.

- El art. 79 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone que:

1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicios.

2. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

- El art. 89 del mismo texto legal señala que:

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquéllas otras derivadas del mismo.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste,

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el art. 54.

-El art. 58 del mismo texto legal establece que:

1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

2. Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días, a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitiva en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

- Por último el art. 92 de la tantas veces citada Ley procedimental prevé la caducidad cuando iniciado un procedimiento a solicitud del interesado, se paralice éste por causa imputable al mismo. La Administración, transcurrido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias, acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad, procederán los recursos pertinentes. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución.»

Al no recibirse contestación expresa respecto de la aceptación o no del Recordatorio de Deberes Legales efectuado con fecha 21 de enero de 1997 se ha reiterado al destinatario que manifieste su postura al respecto.

Aprovechamientos comunales

Cualquiera que sea la problemática que plantea el concepto y naturaleza de los bienes comunales, es lo cierto que la nota esencial que los caracteriza y distingue es que el aprovechamiento común corresponde a los vecinos, ya sea de todo el Municipio, ya de una entidad de ámbito territorial inferior. Los bienes comunales son bienes que pertenecen a los Entes Locales y están destinados a la utilización por los habitantes de la población.

El análisis de la regulación de los bienes comunales en la legislación vigente de régimen local es preciso iniciarlo con el estudio de la titularidad de los patrimonios vecinales y la determinación de las personas con derecho al aprovechamiento. Ambos aspectos resultan imprescindibles para poder examinar posteriormente la naturaleza demanial actual de las propiedades vecinales y las modalidades de disfrute reguladas por la normativa local.

Conforme al art. 38 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, las Entidades Locales tienen, entre otras competencias, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

El art. 75 del citado Texto dispone:

"El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuese impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local y, en su defecto, se efectuará la adjudicación de lotes o suertes a los vecinos".

Parecida previsión se contiene en el art. 94 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

El Tribunal Supremo sostiene que, en el orden que prevé el art. 75.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, la costumbre tiene prioridad sobre la Ordenanza Local en la regulación de los aprovechamientos comunales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 79.3, define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. La atribución a estas personas se reitera en el art. 18.1.c) de la citada Ley al configurar el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino.

El concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en el que se establece:

Art. 15: "Los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón".

Art. 16: "El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un Municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el Municipio y del domicilio habitual en el mismo".

Sin embargo, no basta con la condición de vecino para percibir los aprovechamientos comunales; es requisito imprescindible el dato objetivo de la permanencia en la localidad, y así viene exigiéndose por la jurisprudencia: "La condición de residente habitual es esencial, lo

cual supone que sin ella resulta imposible el derecho al aprovechamiento comunal".

Es necesario, por tanto, insistir en la idea de que el establecimiento de las condiciones particulares obedece a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residan en la localidad con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad.

Dentro del apartado relativo a los aprovechamientos comunales, los expedientes de queja más comunes han sido los que planteaban los reclamantes excluidos de los aprovechamientos de estos bienes. A título de ejemplo podemos citar el caso abordado en la queja **Q/1350/95**, en la que un vecino de la localidad de Valcabadillo, perteneciente al término municipal de Saldaña (Palencia), fue excluido, injustamente a su juicio, del aprovechamiento de los bienes comunales que posee aquella Junta Vecinal, alegando que tiene casa abierta en la localidad y es vecino de la misma, como lo demuestra el certificado de empadronamiento que aporta.

En el informe remitido a esta Institución procedente de la Junta Vecinal de Valcabadillo se indica que los aprovechamientos de los bienes comunales pertenecientes a esa Entidad se reparten entre los vecinos que tengan residencia real y efectiva en ella, con expresión tradicional conocida como tener en la localidad "casa abierta con humos", sistema que tradicionalmente se viene aplicando, de conformidad con la costumbre.

Además se nos informa de que el vecino reclamante no tiene su residencia real y efectiva en la localidad. Por ello, no se detecta en los

hechos que en la misma se exponen ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración.

En el aprovechamiento comunal que nos ocupa, según se desprende de la información facilitada, la costumbre observada es que la vecindad legal, la derivada del Padrón Municipal de habitantes, ha de estar acompañada de la residencia habitual en la localidad, con casa abierta, para que de ella nazca el derecho a la participación vecinal.

El Tribunal Constitucional entiende que en el concepto de residencia habitual que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos no sólo se comprende la residencia efectiva y el *animus manendi* (o de permanencia en un lugar), sino también el ánimo de integración en el pueblo.

En consecuencia, es evidente la inexistencia del derecho alegado por el reclamante, pues para acceder al disfrute del aprovechamiento agrícola comunal no basta con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el Padrón Municipal, sino que será preciso, además, que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es, un arraigo estable, real y verdadero en esa localidad.

Aunque no constituyó el objeto de esta queja el desacuerdo con el canon que los beneficiarios deben satisfacer, en la información que nos fue remitida se incluyó la mención siguiente: "Se deberá pagar el canon que la Junta Vecinal estipule, que puede variar en función del lote de la parcela".

Por ello se consideró necesario precisar en el escrito enviado a la Junta Vecinal que, en materia de aprovechamiento de bienes comunales, el art. 77 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de

abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, establece:

"En casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes."

Por tanto, se configura como una forma extraordinaria de financiar determinados servicios cuyos beneficios recaen sobre las propiedades locales. Pero no hay que olvidar que sólo procede para compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes y no otro tipo de actividades.

Por todo ello, debe demostrarse que la cuantía de los cánones se corresponde con el montante de los desembolsos realizados por la Entidad Local para poder procederse a su exacción.

En otro orden de cosas, y siendo consciente esta Institución de la problemática que origina el mantenimiento de vecindades ficticias para percibir los aprovechamientos comunales, sería conveniente que los Ayuntamientos realizaran las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizado el Padrón Municipal de Habitantes, de modo que los datos contenidos en el mismo concuerden con la realidad, otorgando la condición de vecino a quien resida efectivamente en la localidad.

En consecuencia, se sugirió a la Junta Vecinal de Valcabadillo la conveniencia de solicitar del Ayuntamiento de Saldaña que adopte las medidas necesarias para mantener en todo momento actualizado el

Padrón de Habitantes, dado el efecto probatorio que la legislación vigente le atribuye.

A la fecha de cierre de este Informe no hemos recibido contestación de la Junta Vecinal manifestando su postura frente a la Sugerencia de la Institución.

## **PESCA**

Dentro de este apartado, destacaremos los expedientes Q/331/96 y Q/401/96 en los cuales se planteaba una misma cuestión, la suscitada con motivo de la práctica simultánea de dos actividades deportivas distintas, principalmente en tramos acotados de algunos ríos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: la pesca, de un lado, y el *rafting* y piragüismo, de otro, pudiendo llegar a producirse interferencias entre ellas.

La queja tuvo entrada en esta Institución promovida a instancia de un colectivo de pescadores, que lamentaba las molestias producidas durante la temporada de pesca fluvial por las embarcaciones que descienden por las aguas de algunos ríos, principalmente leoneses, donde existen acotados de pesca, con motivo de la práctica de los deportes mencionados.

Posteriormente también se dirigieron a esta Institución otros ciudadanos defensores de la práctica del descenso en balsa por aguas fluviales, para exponer su punto de vista sobre el particular, haciendo hincapié en la escasez de zonas aptas para ejercitar el deporte del *rafting*, en el atractivo turístico que esta actividad comporta y, sobre todo, en el breve periodo de tiempo en que ambas actividades

coinciden –únicamente desde principios del mes de junio hasta mediados de agosto–.

Así pues, la cuestión suponía un conflicto de intereses entre los pescadores titulares de los correspondientes permisos para pescar en el coto correspondiente y los deportistas dedicados al *rafting* y piragüismo en esa misma zona, que, por otra parte, estaban también autorizados para su práctica.

En el informe solicitado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con ocasión de la tramitación de esta queja, se nos comunica lo siguiente:

«- La autorización de la actividad denunciada (descenso de lanchas neumáticas por el río) está sometida a lo recogido en los arts. 51, 55 y siguientes del Reglamento Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que desarrolla la Ley 29/1985, de Aguas.

- De acuerdo con el art. 18 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, sobre Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León, esta actividad ha de ser regulada por la Junta de Castilla y León.

- Respecto a las interferencias en el ejercicio de la pesca en aguas del río Porma (coto de Remellán) se indica que en el Plan Técnico de Gestión de la Cuenca del Río Porma queda limitado el desarrollo de este tipo de actividades a los días no hábiles para la pesca en el tramo.»

Del contenido de dicho informe se desprendía la voluntad de la Administración Autonómica de hacer posible la compatibilización de ambas actividades deportivas, sin perjuicio de lo cual se consideró

oportuno formular a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con fecha 16 de abril de 1996, una Recomendación a fin de que, en la próxima temporada de pesca fluvial en Castilla y León, se advirtiera previamente a los solicitantes del permiso para pescar en un coto donde, a su vez, se realicen actividades de *rafting* y piragüismo, la posibilidad de encontrarse en ese mismo día con personas practicantes de estos deportes.

A la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido respuesta procedente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre la aceptación o el rechazo de la Recomendación efectuada.