



León, 26 de abril de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 - VALLADOLID

Expediente: 20170577

Asunto: Inactividad administrativa para la instalación de una explotación de ganado equino en el municipio de Brañosera (Palencia) / Resolución
Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la denegación por parte del órgano medioambiental de un proyecto para instalar una cuadra de caballos en varias fincas rústicas del municipio palentino de Brañosera.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Brañosera y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con la tramitación administrativa de un expediente solicitado por D. XXX para instalar una explotación de ganado equino en las parcelas XXX, de la localidad palentina de Brañosera, ya que no se ha permitido el ejercicio de dicha actividad a pesar de que se asienta en



una zona de uso compatible del Parque Natural “Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina”.

En efecto, según consta en la documentación remitida por la Administración autonómica, el 11 de diciembre de 2012 se formuló una denuncia por un agente medioambiental contra el Sr. XXX por la ampliación de un antiguo chozo o refugio existente en dicha finca rústica sin la autorización administrativa pertinente. Como consecuencia, se tramitó un expediente sancionador por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, que concluyó por Resolución de la Delegación Territorial de Palencia de 19 de febrero de 2013, por la que se le impuso una multa y la obligación de demoler lo ilegalmente construido, en caso de no ser legalizable, en el plazo de dos meses desde la firmeza de la resolución. Frente a dicha sanción, se interpuso recurso de alzada, que fue igualmente desestimado por Resolución de 25 de noviembre de 2013 de la Dirección General del Medio Natural.

En agosto de 2013, el Sr. XXX presentó una solicitud ante el Ayuntamiento de Brañosera, con el fin de obtener las licencias para construir una nave ganadera y legalizar las obras ya acometidas en un chozo ya preexistente, iniciando las labores de excavación que fueron denunciadas de nuevo por un agente medioambiental en el mes de septiembre de ese año. En febrero de 2014, el Sr. XXX solicitó vallar las parcelas que están junto a la carretera para evitar que los caballos pudieran provocar un accidente de tráfico, y al mes siguiente, presentó una segunda memoria para instalar una cuadra de cría caballar con 15 cabezas de ganado. Sin embargo, no se obtuvo ninguna respuesta, por lo que se presentó una nueva solicitud en el mes de marzo de 2016 para instalar en dichas parcelas una explotación de ganado equino.

En su primer informe, la Administración autonómica nos comunicó que, con carácter general, *“las edificaciones en suelo rústico en el ámbito del Parque Natural Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina han de ajustarse a lo establecido en el artículo 59 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), aprobado por Decreto 140/1998, de 16 de julio, siendo autorizadas por el Ayuntamiento previo informe vinculante del Servicio Territorial de Medio Ambiente”*. En relación con las solicitudes formuladas por el Sr. Gutiérrez Ortega, se informó que, *“respecto al expediente PA/2460/15 "Solicitud de construcción ganadera en Parque Natural", el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia dio traslado al solicitante, D. XXX, de las condiciones y requisitos a los que ajustar la solicitud presentada para construir un alojamiento*



para ganado equino en la parcela XXX, del término municipal de Brañosera, indicándole que la competencia para conceder la licencia correspondía al Ayuntamiento”.

El Ayuntamiento de Brañosera nos comunicó en su informe remitido que, efectivamente, *“con fecha 16 de marzo de 2016 por D. XXX se solicita de este Ayuntamiento Licencia de Actividad Ganadera Equina. A la vista de dicha solicitud, y de los defectos observados en la misma así como en la documentación técnica aportada, se requiere al interesado para que la subsane, con advertencia de que si no lo hiciera se procederá al archivo de su solicitud. Al no proceder el interesado a subsanar la solicitud en plazo se acordó por el Ayuntamiento el archivo del expediente”.* Sin embargo, se reconoce que *“el 23 de septiembre de 2016, por parte de ESAGRO Ingenieros se remite al Ayuntamiento una modificación de la memoria presentada en su día, sin hacer ningún tipo de solicitud”*, por lo que *“una vez aclarada la situación con el interesado, se está tramitando la licencia ambiental”*.

En consecuencia, al requerir dicho expediente la emisión de un informe preceptivo y vinculante por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, se solicitó por esta Procuraduría una ampliación de documentación a la Administración autonómica para conocer su postura y para que nos remita la documentación obrante sobre la petición formulada por el Sr. XXX. Al respecto, se constata que el Ayuntamiento consideró que se trataba de un expediente de licencia ambiental para alojamiento de ganado equino, por lo que se acordó la apertura de un período de información pública, mediante inserción de un anuncio en el BOP de Palencia de 18 de octubre de 2017 y notificación a los propietarios de las fincas colindantes.

En dicho período, no se formularon alegaciones sobre este proyecto, por lo que, con fecha 3 de enero de 2018, se emitió informe favorable por parte de los Servicios técnicos municipales, al entender que *“se ha solicitado la actividad conforme a la legislación vigente”*, remitiendo toda la documentación al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia para que emitiese el dictamen requerido. Sin embargo, con fecha 12 de abril de 2018, el referido órgano autonómico emitió un informe desfavorable, en el que se concluyó que *“las actuaciones solicitadas no son compatibles con los valores que motivaron la declaración del Parque Natural”*, ya que estimaba que *“se trata de una actividad de producción que no puede considerarse acorde a la naturaleza y destino de la zona (el subrayado es nuestro)”*. En consecuencia, mediante Resolución de Alcaldía de 17 de abril de 2018, se acordó denegar la licencia ambiental solicitada, comunicando este acuerdo al peticionario.



Finalmente, el autor de la queja nos ha comunicado que dichas parcelas se sitúan en las inmediaciones del límite del espacio protegido junto a la carretera de acceso a la localidad de Brañosera, ya que a menos de 500 metros se sitúan la piscina y el polideportivo del municipio de Barruelo de Santullán, y a 100 metros se encuentran dos viviendas, lo que implica que nos encontremos en una zona poblada.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de la Consejería en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una actividad que requiere la obtención de una licencia ambiental conforme a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, puesto que, tal como se describe la explotación en la Memoria valorada, se superaría el límite de UGM's fijado el apartado h) del Anexo III para ser considerada instalación ganadera menor conforme a la redacción vigente en el momento de presentar la solicitud el Sr. XXX: *“Instalaciones ganaderas menores, entendiendo por tales las instalaciones pecuarias orientadas al autoconsumo doméstico según está definido en las normas sectoriales de ganadería y aquellas otras que no superen 2 UGM, que se obtendrán de la suma de todos los animales de acuerdo con la tabla de conversión a unidades de ganado mayor siguiente y siempre con un máximo de 100 animales”*. Por lo tanto, en este caso, el Ayuntamiento de Brañosera tramitó el oportuno expediente, cumpliendo así todas las formalidades que exige dicha norma, sin que quepa inferir ninguna irregularidad en la actuación de la Administración municipal.

No obstante, al pretender instalarse la explotación equina en varias parcelas rústicas ubicadas en el interior del Parque Natural “Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina”, lo que supone que le sea de aplicación la normativa de espacios naturales protegidos. Sobre los usos constructivos en el medio natural, el artículo 22.3 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, establece expresamente que, *“en las áreas*



naturales protegidas, con carácter general, solo serán autorizables en suelo rústico los usos constructivos vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales u otros que resulten de interés público, salvo cuando se trate de los previstos en Planes Especiales de Regularización que no afecten a suelo rústico de protección natural”.

No obstante, para aplicar este precepto al caso objeto de queja, debemos tener en cuenta que nos encontramos ante un uso que podría ser autorizable conforme al informe remitido por la Administración autonómica. En efecto, la citada construcción se encuentra en una zona de uso compatible, por lo que debe acudirse a lo regulado en el art. 59 C) 1. del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante, PORN) del Parque Natural “Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina”, que establece que *“en las Zonas de Uso Limitado y Zonas de Uso Compatible, se permiten únicamente, previa autorización por la Administración del Espacio Natural, construcciones ligadas a las actividades de gestión de los recursos forestal, ganadero (el subrayado es nuestro), o cinegético, que guarden relación con la naturaleza y destino de la zona, y que en ningún caso podrán ser utilizadas como vivienda, aunque ésta tenga carácter temporal”*. Por lo tanto, nos encontraríamos ante una construcción que, en principio, podría haber sido autorizada por la Dirección del Parque Natural, puesto que, de acuerdo con la solicitud presentada el Sr. XXX podría estar ligada a una actividad ganadera, al declarar expresamente en la memoria presentada que *“la explotación ganadera está orientada a la producción de carne y yeguas para la cría, con un número total de 10 cabezas, en régimen extensivo”*, para lo que se construirá un edificio *“que se destinará a alojamiento y manejo de ganado equino, así como a almacenamiento de productos para la alimentación del ganado (forraje y piensos)”*.

De esta forma, otorgamiento de una autorización por parte del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se convierte en un requisito imprescindible para que pueda autorizarse su instalación por parte del Ayuntamiento. En principio, esta Procuraduría se muestra conforme con el criterio establecido por los Servicios Jurídicos de esa Consejería, en el sentido de que *“no son admisibles conforme a dicho precepto construcciones ligadas a cualquier actividad ganadera, cinegética o forestal, sino únicamente las que guarden relación con la naturaleza y destino de la zona”*. A priori, este criterio permitiría autorizar la explotación equina que pretende instalar el peticionario en dichas parcelas, puesto que la actividad ganadera de equino en régimen extensivo puede considerarse como un uso tradicional de la zona que debería fomentarse como establece expresamente el artículo 21.1 del PORN del espacio natural:



“Se fomentará la actividad ganadera como una de las bases principales de desarrollo de la zona, así como la mejora de los pastizales, el aprovechamiento ganadero ordenado de los mismos, y la recuperación para pastos de zonas de cultivo abandonadas”. De igual forma, el artículo 44 del PORN prevé que *“con carácter general, se consideran usos o actividades «permitidos» los agrícolas, ganaderos y forestales que sean compatibles con la protección de este espacio natural...”*.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto en estos preceptos, la Administración autonómica consideró en su informe que dicha actividad ganadera no era compatible con los valores naturales que se pretenden proteger con la declaración del espacio natural protegido, al considerar que la carga ganadera era superior a las parcelas vinculadas con la explotación, lo que supondría una vulneración del límite máximo -1,20 UGM/ha- fijado en la Orden FYM/406/2015, por la que se regulan las bases de las ayudas para labores de mejora y prevención de daños en terrenos forestales con vocación silvopastoral. Además, se estimaba que el entorno donde se sitúa es frágil por la proliferación de construcciones en suelo rústico que *“pueden ocasionar un deterioro de los valores naturales de estos espacios, tales como el paisaje, la fauna, la flora, los hábitats naturales o los ecosistemas acuáticos...”*.

En relación con estas afirmaciones, debemos indicar que esta Procuraduría ha constatado una flagrante contradicción en relación con las parcelas vinculadas a la explotación, ya que en el informe desfavorable del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, se hace referencia únicamente a las parcelas XXX–lugar donde se va a ubicar la explotación–, y no al conjunto de superficie pastable que aporta el peticionario en la página 5 de la ampliación de su memoria descriptiva de actividad de febrero de 2016 (parcelas XXX, sitas en Brañosera, y las parcelas XXX ubicadas en Barruelo de Santullán, y que suman todas ellas una superficie de 8,1996 Has.). Además, debería tenerse en cuenta que el ganado equino del Sr. XXX tendría derecho incluso al aprovechamiento vecinal de pastos de la localidad de Brañosera en el supuesto de que lo solicitase y cumplierse los requisitos fijados.

No debemos olvidar tampoco que la construcción se ubicaría en una zona declarada como compatible, y en un lugar muy próximo a la carretera y a varias viviendas e instalaciones municipales de la localidad de Barruelo de Santullán. Esta Institución considera lógica la prevención de la Administración autonómica respecto a la actividad proyectada dados los antecedentes que se recogen en el informe desfavorable emitido, ya que el peticionario amplió un



chozo preexistente sin permisos, y que hubiera podido servir para albergar una vivienda. Sin embargo, la comisión de una infracción con anterioridad no puede conllevar una prohibición absoluta para que el infractor pueda ejercer una actividad ganadera tradicional que supone con carácter general un uso compatible para este espacio, siempre y cuando se cumplan las condiciones que, en su caso, impongan las administraciones competentes.

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia debería revisar su informe desfavorable conforme a los criterios anteriormente descritos. En el supuesto de que valore emitir un nuevo informe en sentido favorable, debería comunicar dicha decisión al Ayuntamiento de Brañosera para que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, revoque la denegación acordada en su día, y acuerde, en consecuencia, una resolución estimatoria a la licencia ambiental solicitada.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- 1. Que se valore por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia revisar el informe desfavorable emitido el 12 de abril de 2018 al proyecto presentado por D. XXX para ubicar una explotación de ganado equino en las parcelas XXX, de la localidad palentina de Brañosera, puesto que no se tuvo en cuenta la totalidad de la superficie total pastable que se describe en la ampliación de la memoria descriptiva de actividad aportada en el mes de febrero de 2016, con independencia de que, en su caso, pudiera tener acceso también al aprovechamiento vecinal de pastos.**
- 2. Que en dicha revisión, se tenga en cuenta por ese órgano autonómico que la zona donde se pretende ubicar la actividad ganadera ha sido clasificada como de uso compatible en el Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural “Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina”, y que uno de los objetivos del espacio protegido es el fomento de la actividad ganadera siempre que sea compatible con la preservación de los valores naturales (artículos 21.1 y 44 del PORN).**



- 3. Que, en el supuesto de que se considere por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia revisar la decisión adoptada y emitir un informe favorable, se comunique esa decisión al Ayuntamiento de Brañosera para que acuerde revocar la Resolución de Alcaldía de 17 de abril de 2018, y, en consecuencia, otorgar la licencia ambiental solicitada en su día por el Sr. XXX.**

Asimismo, le informamos que se han archivado las actuaciones respecto al Ayuntamiento de Brañosera al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López