

ÁREA F

ÁREA F
AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y
PESCA.

Expedientes Área	110
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	12
Expedientes admitidos	65
Expedientes rechazados	33

En materia de agricultura, al igual que en años anteriores, un numeroso grupo de quejas es el constituido por los problemas que originan los procedimientos de concentración parcelaria.

También se han presentado varias quejas relativas al reparto de los aprovechamientos de pastos, la gestión de ayudas a la actividad ganadera y algunas relacionadas con aprovechamientos forestales de los montes existentes en la comunidad autónoma.

Por lo demás debe dejarse constancia de otras quejas relacionadas con la caza y la pesca, que constituyen una parte de las tramitadas dentro de esta área.

AGRICULTURA

Concentración Parcelaria

Disconformidad con los lotes de reemplazo

Al igual que en el ejercicio anterior, la mayoría de las quejas relacionadas con los procedimientos de concentración parcelaria han estado motivadas por la disconformidad de los propietarios con la extensión, calidad y situación de las parcelas de las que han resultado adjudicatarios.

Pueden darse aquí por reproducidas las consideraciones realizadas entonces respecto de la discrecionalidad de que goza la Administración para llevar a cabo las compensaciones de tierras que resulten necesarias, siempre, eso sí, con arreglo a criterios objetivos, conforme a los términos potestativos en que aparece redactada la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León. Tal discrecionalidad no es igual a arbitrariedad, pero desde luego tampoco va a suponer que a cada propietario se le conceda lo solicitado, ni se le entreguen las fincas que pretende, pues la concentración parcelaria aspira a satisfacer una finalidad social, por encima de los intereses privados.

En bastantes ocasiones los afectados acuden a la Institución del Procurador del Común como a una última instancia de la que pretenden la concesión de reivindicaciones concretas relativas a las características de sus propiedades. Muchas veces los interesados no han presentado recursos administrativos en tiempo y forma, otras veces, aunque han presentado reclamaciones, no han sido reconocidas sus peticiones concretas.

A título de ejemplo pueden citarse los expedientes **Q/1/97, Q/650/97, Q/1090/97 y Q/1285/97**. En ellos los interesados pretendían la exclusión del procedimiento de concentración parcelaria de las fincas de las que eran propietarios o bien una nueva clasificación de las mismas, por lo que se hizo necesario informar a estas personas de que con posterioridad a la declaración de firmeza de las Bases no es posible incidir en estas cuestiones que, por otro lado, debieron alegarse en el momento procedimental oportuno, la fase de alegaciones a las Bases provisionales y de recurso frente a las Bases Definitivas.

Falta de resolución de los recursos

También es relativamente frecuente la formulación de quejas que tienen por objeto denunciar la falta de contestación de la Administración a los escritos presentados por los afectados.

En ocasiones, de la documentación remitida por los propios reclamantes se desprende que el pretendido silencio de la Administración no es tal, puesto que las observaciones y sugerencias, verbales o escritas, a las Bases Provisionales y Proyecto de Concentración no tienen el carácter de reclamación y se considerarán contestados mediante la publicación de las Bases Definitivas y del Acuerdo de Concentración Parcelaria, conforme se establece en el art. 48.2 de la Ley 14/90.

Sin embargo, otras veces ha podido detectarse la existencia de demoras en la resolución de los recursos interpuestos contra las Bases Definitivas y contra el Acuerdo de Concentración.

Prueba de ello son los expedientes **Q/2990/96, Q/3177/96, Q/1223/97, Q/1224/97 y Q/1601/97**.

En el expediente **Q/1601/97** se denunciaba la falta de resolución expresa de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración de la zona de Quintana-Luengos (Palencia).

Del informe facilitado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia se deducían los siguientes hechos:

- El Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Quintana-Luengos (Palencia) fue aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 18 de mayo de 1995 y publicado en el BOP de 16 de junio.

- Contra el mismo recurrieron un total de doce propietarios, entre los que se hallaba el firmante de la queja.

- Los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración, según se hacía constar textualmente en el informe, *"una vez practicadas las pertinentes actuaciones técnicas que el procedimiento de concentración parcelaria exige, están siendo objeto de los preceptivos informes jurídicos que habrán de emitir los Servicios Centrales de la Dirección General de Estructuras Agrarias - art. 50.2 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León- y la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería - art. 3º, 3. c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León-, que servirán de fundamento a las resoluciones que oportunamente serán notificadas a los interesados.*

Lo cierto es que el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC dispone: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados".

El párrafo 2 del mismo artículo citado establece que "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 de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses."

Teniendo en cuenta que la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y los Decretos dictados por la Administración Autonómica en cumplimiento de lo dispuesto la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/92 (LRJ-PAC) no establecen plazo para la resolución de los recursos que se planteen contra los Acuerdos de Concentración Parcelaria ante el Consejero de Agricultura, habrá que estar al que con carácter general establece la Ley 30/92, es decir, el de tres meses como plazo máximo de resolución.

Era evidente que en este caso se había sobrepasado ampliamente el plazo aplicable para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona, desde el mes de julio de 1995 hasta, al menos, diciembre de 1997 - fecha en que se remite el informe a esta Institución-.

Por otro lado, la demora en la resolución de los recursos no puede fundarse en la evacuación de unos informes jurídicos que, según se establece en los arts. 75.2 y 83 de la LRJPAC, deben emitirse dentro de un plazo determinado, que además debe consignarse en la comunicación cursada al órgano al que se solicita dicho informe.

Al tener el carácter de informe preceptivo, según se desprende del art. 50.3 de la Ley 14/1990, se puede interrumpir el plazo de los trámites sucesivos, pero para ello deberá dictarse el acto administrativo correspondiente.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que, de conformidad con el apartado 1 del art. 58 de la LRJPAC ("Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses"), todos los actos de trámite y los definitivos deben notificarse a los interesados a los que afecten.

Si se trata de actos que no pueden ser impugnados -actos de trámite- en la notificación a los interesados no deben consignarse los medios de impugnación contra ellos disponibles. Solamente esta mención habrá de incluirse cuando el acto notificado sea susceptible de impugnación (actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o producen indefensión).

Lo cierto es que el acto en virtud del cual se hubiera decidido aplazar la resolución (que suponía esta Institución se había dictado) es un acto de trámite que simplemente deja para más adelante la decisión del asunto no resolviendo nada con carácter definitivo.

Por todo ello, esta Institución consideró procedente formular a la Consejería de Agricultura y Ganadería el siguiente *recordatorio de deberes legales*:

- Que en todo caso se proceda a notificar el acto de trámite a los interesados en el expediente.

- Que se proceda a la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona.

A fecha de cierre de este informe no se había recibido contestación sobre el recordatorio formulado.

Valor paisajístico de una zona afectada por la concentración parcelaria y cuestiones de procedimiento.

En la queja **Q/684/96**, presentada por varios de los afectados en el procedimiento de concentración parcelaria de Cardeñosa (Ávila), se hace especial hincapié en la improcedencia de realizar la concentración en esta zona en atención, por un lado, a la inexistencia de aprovechamientos agrícolas (dada la configuración orográfica del terreno) y, por otro, al valor paisajístico y medioambiental de la zona, así como a la inclusión en el perímetro de la misma de diversos bienes de interés cultural.

Además se alude a la inobservancia de requisitos procedimentales, ausencia de Estudio Técnico previo de la zona, falta de publicación de las Bases Provisionales y ausencia de resolución de los recursos presentados por los interesados contra las Bases Definitivas.

Una vez recibido el preceptivo informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila resultan acreditados los siguientes extremos:

- El procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Cardeñosa (Ávila) se había iniciado a petición de los interesados, la cual se realizó con fecha 28-6-75.

- El Informe Técnico Previo de la zona había sido elaborado con fecha 11-2-80, en el que se incluyen todos los aspectos técnicos de la zona.

- Los yacimientos arqueológicos existentes en el término de Cardeñosa habían sido delimitados por el Servicio Territorial de Cultura, así como su valoración e incidencia en el patrimonio

arqueológico del Municipio, dándose pautas de actuación en el proceso de concentración parcelaria, normas de intervención preventiva y de ejecuciones de obras.

- Como se prevé en el art. 40.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, es en el Proyecto de concentración Parcelaria donde quedará determinado el Proyecto de Restauración del Medio Natural; hasta la fecha los trabajos de concentración parcelaria en la zona de Cardeñosa no habían alcanzado esta fase de realización.

- Por lo que se refiere a la publicación de las Bases Provisionales de la Concentración, habían sido expuestas mediante aviso inserto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con un plazo de exposición hasta el 9-6-93.

- En cuanto a los recursos presentados contra las Bases Definitivas aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 22-3-95, se encontraban en fase de resolución.

Los propietarios afectados insistían en la actual oposición de la mayoría a la realización de la concentración parcelaria, por lo cual fue necesario informarles de que ni la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, ni la legislación estatal anterior que rige con carácter supletorio esta materia, consagra un derecho de oposición de los propietarios de los terrenos al procedimiento.

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 tales extremos fijados con arreglo a criterios técnicos, independientemente de que los propietarios soliciten o no la iniciación del procedimiento. La lógica consecuencia

de esto es que las transformaciones en la titularidad dominical puedan imponerse a una mayoría de propietarios que se oponen a ella, si la Administración acuerda la iniciación del expediente de oficio. Por tanto es una razón de utilidad pública la que exige que, frente a ella, tienen que ceder los intereses privados de los propietarios.

Además la regulación de la concentración parcelaria está presidida por el principio de conservación de la nueva ordenación de la propiedad, cuya justificación se encuentra en la complejidad del proceso. Se trata de un principio impuesto por la propia naturaleza de la concentración en la que es preciso tutelar los intereses de todos los propietarios afectados y, en definitiva, las razones de utilidad pública presentes en dicha operación.

Por lo demás la tramitación de esta queja dio lugar a la formulación de dos resoluciones:

1.- La primera de ellas relacionada con la demora en la resolución de los recursos presentados contra las Bases Definitivas, una vez que se comprobó que las mismas fueron aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 8-2-95 y publicadas en el BOP de 22-3-95 y, según el informe remitido a esta Institución por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, "estando en fase de resolución de los recursos presentados".

De ello se desprendía que se había incumplido la obligación que toda Administración tiene de resolver en tiempo y forma los recursos, por lo cual, se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería recordatorio del deber legal establecido en el art. 42 de la LRJAP-PAC y se recomendó la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra las Bases Definitivas de Concentración Parcelaria de la zona de Cardeñosa (Ávila).

2.- La segunda de las resoluciones se dirigió a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural dependiente de la Consejería de Educación y Cultura, una vez que se tuvo conocimiento de que el término municipal de Cardeñosa es uno de los que cuenta con más rico patrimonio arqueológico de la provincia de Ávila. Sus yacimientos están inventariados y delimitados desde 1991 y corresponden a varias épocas que abarcan desde el principio de la Edad de Bronce hasta el final de la época medieval.

En el informe remitido por el Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de Ávila se indicaba que "en el término municipal de Cardeñosa hay catalogados ocho yacimientos arqueológicos cuya importancia obliga a darles un tratamiento adecuado en la parcelación del municipio." En los trabajos realizados por el Arqueólogo Territorial sobre propuestas de actuaciones arqueológicas en los trabajos de concentración parcelaria en este término municipal se mencionaban otros ocho; de todos ellos, el único declarado como Bien de Interés Cultural era el denominado "Castro de las Cogotas".

Sin perjuicio de las pautas de intervención preventiva y de ejecuciones de obras ya dictadas para preservar el patrimonio arqueológico en el proceso de concentración parcelaria, entre las que se encontraban la declaración de zona comunal y la vigilancia y la apertura de caminos, se sugirió a la Dirección General de Patrimonio que diera traslado de los antecedentes necesarios a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila, a fin de que estudiara la proposición de declarar Bien de Interés Cultural los yacimientos citados, todo ello al amparo del Decreto 273/1994 de 1 de diciembre.

Ambas resoluciones fueron aceptadas.

Inclusión de terreno clasificado como suelo urbano en el perímetro de la Concentración Parcelaria

En el expediente **Q/641/96** el reclamante manifiesta su disconformidad ante la inclusión de una superficie de terreno clasificado como suelo urbano en el perímetro de la zona afectada por el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Morales de Toro (Zamora).

Con el fin de comprobar la veracidad de tales afirmaciones se interesó del Ayuntamiento de Morales de Toro los siguientes datos:

- Si ese Ayuntamiento contaba con Proyecto de Delimitación Suelo Urbano y, en su caso, fecha de entrada en vigor de dicho instrumento de planeamiento urbanístico.

- Clasificación y calificación urbanística de la parcela citada de acuerdo al citado Proyecto de Delimitación.

En la respuesta enviada por el Ayuntamiento textualmente se indicaba que *"este Ayuntamiento cuenta actualmente con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano que fue aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión de 25 de marzo de 1983. La parcela número 530 del polígono nº 15 de los planos anteriores a la Concentración Parcelaria, en una parte de su superficie, es suelo urbano"*.

A la vista de dicho informe se consideró oportuno remitir a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, con fecha 8 de enero de 1997, un escrito solicitando la remisión de un informe sobre la cuestión.

Tras el envío de un recordatorio de la solicitud inicial, se recibió la respuesta de la Delegación Territorial de Zamora el 10 de

abril de 1997, que únicamente contenía una copia de la certificación de acto presunto dictada por el Consejero de Agricultura y Ganadería a instancia del interesado.

No obstante, del examen de la documentación obrante en el expediente resultaban acreditados los siguientes extremos:

1º.- Que la parcela número 530 del polígono nº 15 de los planos anteriores a la Concentración Parcelaria, en una parte de su superficie, es suelo urbano", según constaba en el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Morales de Toro (Zamora).

Respecto de esta primera cuestión era necesario tener en cuenta que las parcelas en virtud de su emplazamiento urbano en nada pueden beneficiarse de la Concentración Parcelaria, atendida la finalidad agraria que con ésta se persigue, por lo que la exclusión del terreno en cuestión de la concentración venía exigida por el art. 29 de la Ley 14/1990 de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (precepto que transcribe el contenido del art. 187 de Decreto 118/1973, de 12 de enero, que aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

Dicha finalidad viene impuesta por el art. 1 de la Ley 14/1990 al declarar que el objeto de la Ley lo constituye "la concentración parcelaria y la estructuración del suelo rústico para promover la constitución de explotaciones económicamente viables en el marco del conjunto de acciones de ordenación del territorio", así como el art.1 de la LRDA "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza".

Como ha señalado el Tribunal Supremo el instituto de la concentración parcelaria obedece a la teleología, revelada por el art. 1 de la Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, de

un mejor aprovechamiento del suelo rústico, por lo que ha de operar sobre fincas que tengan esta naturaleza, presupuesto en el cual entran en juego las facultades de sus arts. 187 y 202 para, respectivamente, excluir del correspondiente programa de actuación sectores o parcelas que no pueden beneficiarse de la concentración, por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de esta o por cualquier otra circunstancia, o, por el contrario, incluir en dicha concentración las superficies de parcelas para la realización de las obras de interés común, preceptos que no pueden interpretarse en otro sentido que en el de no hacer objeto de aquélla algunos predios rústicos o utilizarse como medios necesarios o convenientes para que la concentración se efectúe, y nunca en el de que los que carezcan de dicha concepción se afecten de algún modo por el proyecto.

En consecuencia, la superficie que no tenga la consideración de suelo rústico no debe incluirse en el perímetro de la zona concentrable.

2º.- No obstante, también pudo constatarse que el interesado no había presentado en su día recurso contra las Bases Definitivas, debido a que, según exponía en el escrito de queja, era muy difícil apreciar si se había respetado como suelo urbano la superficie objeto de la reclamación, "pasando desapercibida en el momento de exposición de los planos y hasta que no se colocaron los mojones no descubrí que no se había respetado este suelo a no ser que se hubieran colocado por error".

Aunque la cuestión de fondo hacía referencia a la procedencia de excluir de las Bases de Concentración Parcelaria de la zona de Morales de Toro (Zamora) la porción de terreno calificada como suelo urbano, lo cierto es que el momento procedimental oportuno en que el interesado debió plantear esta cuestión era la fase de encuesta de las

Bases Provisionales y, posteriormente, el recurso contra las Bases Definitivas.

3º.- Por otro lado no cabe olvidar que, con carácter previo a la determinación de las Bases, la Administración debe llevar a cabo los trabajos e investigaciones necesarios encaminados a establecer aquéllas con carácter provisional y, por tanto, deberá excluir del perímetro de la zona a concentrar el terreno que tenga la consideración de suelo urbano.

El art. 18 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León establece el contenido mínimo del Estudio Técnico Previo de la Zona que la Dirección General debe elaborar al inicio de las operaciones concentradoras, dentro del cual se recoge el "Planeamiento Urbanístico existente en la zona".

De este modo 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 y su seguimiento en fases posteriores, establece que el Estudio Técnico previo deberá dar respuesta expresa a cuestiones genéricas entre las que se encuentran las afecciones urbanísticas y subperímetros o sectores objeto de especial consideración.

Por su parte el art. 32 de la Ley 14/1990 dispone que, publicado el Decreto de Concentración, la Dirección General realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar.

En este caso no teníamos a la vista ni los trabajos ni investigaciones realizados para fijar las Bases, pues, como ya se dijo, la respuesta enviada por la Delegación Territorial de Zamora únicamente constaba de una copia de la certificación de actos presuntos pedida por el reclamante y, por otro lado, no desconocíamos la imposibilidad de revocar las Bases en aquel momento; pero lo que debía tenerse presente es que el objetivo último de la actuación de la Administración debe ser el de adecuar su actuación a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

Finalmente el interesado nos comunicó que había decidido acudir a la vía judicial, no obstante, se estimó oportuno *recomendar* a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora que en el futuro se adoptasen las medidas oportunas para garantizar en los procedimientos de concentración parcelaria la exclusión de aquellos terrenos que en nada se benefician con ella.

Dicha recomendación fue aceptada en los siguientes términos:

"En contestación a lo solicitado en su oficio de 21 de mayo de 1997 le comunico que con esta misma fecha se envía fotocopia del escrito del Procurador del Común a la Dirección General de Estructuras Agrarias, al ser un tema de carácter general y que afecta a las nueve provincias de la Comunidad."

Error en los títulos de propiedad de las parcelas de reemplazo.

En el supuesto de la queja **Q/3008/96**, relacionada con el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Taranilla (León), el interesado ponía de manifiesto la existencia de un error

padecido por la Administración en los títulos de propiedad de las parcelas de que había resultado adjudicatario.

El reclamante exponía los hechos en la forma siguiente: *"Con fecha 4 de enero de 1985 se solicitó al Jefe Provincial del IRYDA de León extinguir el condominio que teníamos mis hermanos y yo al ser copropietarios en la concentración parcelaria de Taranilla (León).*

En fecha 11 de enero de 1985 se nos comunica que se modifica el Acuerdo de Concentración de Taranilla, en el sentido de que desaparezca el condominio formado por los hermanos, lo cual se aprueba por Resolución del Jefe Provincial.

A últimos de 1993 nos entregan los títulos de propiedad y no se ajustaban a lo acordado en la anterior Resolución. En fecha 12-11-93 se envió un escrito de reclamación para rectificar dos errores que se observaron: por un lado la calificación de las parcelas como bienes gananciales, siendo en realidad privativos, y por otro, la fusión de las parcelas números 234 y 235 en una sola contradiciendo lo acordado con anterioridad.

A ello se me contesta mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 1993 lo siguiente:

1º.- Han sido iniciados los trámites para proceder a la modificación del carácter de los bienes que en el título figuran como gananciales, cuando la realidad jurídica es que son privativos.

2º.- Respecto a las fincas 234 y 235 del polígono 2, que actualmente figuran ambas englobadas en la 235, es muy difícil la modificación solicitada, estimando que no es necesaria puesto que sus intereses no se ven perjudicados, ya que la superficie adjudicada no

varía, considerando por tanto que un defecto formal que no disminuye el valor económico de las mismas.

Con posterioridad he recurrido al Ilmo. Sr. Director General de Estructuras Agrarias de Castilla y León para que se realice el desglose de las parcelas 234 y 235 del polígono 2, sin que haya obtenido respuesta hasta el momento".

El reclamante argumenta que *"se trata de un error de la Administración no imputable a mí y que económicamente resulto perjudicado para segregar estas parcelas, ya que pretendo transmitírsela a cada uno de mis dos hijos por separado".*

Con fecha 8 de enero se admite a trámite la queja y se solicita informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

En el informe remitido a esta Institución por este organismo expresamente se reconoce la veracidad de los hechos expuestos por el reclamante y así se indica que *"en general todo lo que el reclamante manifiesta es cierto, aunque existían razones más que suficientes para actuar como se actuó."*

Por lo que se desprendía de las consideraciones expuestas en dicho informe las razones se concretaban, por un lado, en las peculiaridades que presentaba la orografía del terreno de la zona concentrada y, por otro, en que la pretensión del reclamante era contraria a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Sin embargo, estimamos que tanto las características orográficas del terreno como los principios inspiradores consagrados en el art. 3 de la Ley citada debieron tenerse en cuenta y presidir la

operación concentradora desde su inicio, pero en modo alguno justificaban la realización de modificaciones en las parcelas "*al redactar las características de las fincas para proceder a la confección de los títulos de propiedad*", con posterioridad por tanto al momento procedimental oportuno, que hubiera sido la redacción del Proyecto de Concentración Parcelaria.

Según lo dispuesto en el art. 40.1 de la Ley de Concentración Parcelaria (en la misma línea que el art. 197 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, que aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), el Proyecto de Concentración constará de un plano que refleje la nueva distribución de la propiedad, de una relación de propietarios en la que, con referencia al plano, se indiquen las fincas que en un principio se asignan a cada uno, y de otra relación de servidumbres prediales que en su caso hayan de establecerse según las conveniencias de la nueva ordenación de la propiedad.

Una vez sometido el Proyecto a la fase de encuesta, la Dirección General acordará la nueva ordenación de la propiedad, introduciendo en el Proyecto sometido a encuesta las modificaciones que de la misma se deriven y determinando las fincas de reemplazo que han de quedar afectadas por los gravámenes y situaciones jurídicas que recaían sobre las parcelas de procedencia (art. 44 de la Ley 14/1990 y art. 200 LRDA).

El art. 57 de la Ley 14/1990 dispone que, firme el Acuerdo, la Dirección General extenderá y autorizará el Acta de Reorganización de la propiedad, donde se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad.

Por otro lado, en el informe remitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León se hacía alusión a que "*no existe constancia de que esta unión se hiciera a petición del interesado*", cuando precisamente resultaba acreditado que era el propietario de los terrenos quien había solicitado reiteradamente la rectificación del error relativo a la discordancia de los títulos con los planos del Acuerdo.

Por todo ello, se recomendó a la Dirección General de Estructuras Agrarias desplegar una actividad revisora para la rectificación del Acta de Reorganización de la Propiedad de la zona y proceder a la modificación del defecto formal observado, de modo que las parcelas figuraran separadamente tal y como aparecían en los planos del Acuerdo de Concentración.

Con fecha 30 de abril de 1997, la Dirección General de Estructuras Agrarias nos comunica la aceptación de la recomendación en los términos siguientes:

"Del examen de la documentación obrante en el expediente, así como de las justificadas consideraciones expuestas en su escrito, se desprende la justa y necesaria modificación del Acta de Reorganización de la Propiedad de la zona de Concentración Parcelaria de Taranilla (León), por lo que a través del presente se le comunica la aceptación de la recomendación propuesta y la adopción inmediata de los trámites pertinentes para llevarla a efecto."

Discordancia entre los planos del Acuerdo de Concentración y su reflejo en la realidad.

En el expediente **Q/132/97** uno de los afectados por el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Almendra Valdeperdices y El Campillo (Zamora) se quejaba de las consecuencias

negativas que había supuesto para su finca el trazado de uno de los caminos nuevos que se apartaba de su diseño en los planos, de modo que invadía parte de su finca, disminuyendo su cabida.

Una vez admitida a trámite la queja y solicitado el preceptivo informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, este organismo nos comunicó que por parte de personal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería se habían realizado diversas mediciones en las cuales se había comprobado que el camino había invadido la finca en dos puntos y, en consecuencia, se procedía a corregir la situación.

Por tanto, se archivó la queja al haberse solucionado favorablemente la misma.

Modificación del Acuerdo de Concentración para recoger la existencia de una servidumbre de riego

En la reclamación registrada con la referencia **Q/451/97** el propietario de una finca excluida del procedimiento de concentración planteaba la falta de constancia en el Acuerdo de Concentración Parcelaria de una servidumbre de riego que beneficiaba a su parcela y que existía con anterioridad al inicio de las operaciones concentradoras.

En la respuesta enviada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a requerimiento de esta Institución, se señalaba que la parcela en cuestión había sido excluida de la Concentración Parcelaria de la Zona, pero, con anterioridad a dicho proceso, se regaba a través de una tubería enterrada que atravesaba otra parcela; aunque, efectivamente, no figuraba en los planos ni en el resto de documentación la existencia de dicha servidumbre.

Una vez que se constató su existencia, la Dirección General de Estructuras Agrarias procedió a la modificación de las Bases y del Acuerdo, a fin de que la servidumbre de riego pudiera ser reflejada en este último, con lo cual quedó solucionada la cuestión.

Expropiación forzosa de fincas afectadas por un procedimiento de concentración parcelaria en curso

En el expediente **Q/1217/97** se plantea un problema derivado de la confluencia de dos procedimientos administrativos sobre unos mismos terrenos: por un lado, el procedimiento de concentración parcelaria y, por otro, el de expropiación forzosa para la realización de las obras de construcción de una carretera. La cuestión se centraba en determinar quién fuera sujeto expropiado a efectos del derecho a percibir la indemnización correspondiente.

En las Bases Definitivas de Concentración parcelaria de la zona de San Miguel y Santiago del Arroyo (Valladolid), las parcelas figuraban aportadas a nombre del reclamante.

Posteriormente, la Dirección General de Estructuras Agrarias había acordado modificar las Bases Definitivas de la concentración para excluir las superficies afectadas por el procedimiento de expropiación motivado por el Proyecto de Construcción de la Variante de San Miguel del Arroyo, entre las que se hallaban las parcelas a las que se refería el reclamante.

El interesado había aportado al procedimiento de expropiación dos certificaciones expedidas por el Jefe del Área de Estructuras Agrarias de Valladolid donde se especificaban estos datos.

Para resolver el fondo de la cuestión había que acudir al art. 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa, según

el cual "las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación".

Según lo dispuesto concordantemente por los arts. 3.2 de la LEF, 6.1 y 19.3 del Reglamento de la Ley, de 26 de abril de 1957, la Administración expropiante, "salvo prueba en contrario", ha de considerar propietario "a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente".

Ante la ausencia de inscripción de la titularidad de la finca expropiada en registros públicos que produjeran presunción de la titularidad, esto es, en el Registro de la Propiedad, entraría en juego el registro fiscal en el que figuraba como titular de la finca una persona fallecida -el padre del interesado-; sin embargo el art. 3.2 de la LEF deja a salvo la prueba en contra de la presunción de titularidad que el propio precepto establece.

La cuestión por tanto se circunscribía a valorar si la certificación expedida por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Valladolid era admisible como prueba en contrario para desvirtuar la presunción legal establecida en los preceptos citados de la LEF.

En este punto se estimó que el promotor del expediente había acreditado suficientemente la titularidad de los terrenos mediante la aportación de un documento público como era la certificación aludida, la cual había sido aportada al expediente de expropiación forzosa tramitado por el Servicio Territorial de Fomento de esa Delegación.

La Administración expropiante, a pesar de que el documento fue presentado ante ella, incoó y tramitó el correspondiente expediente de justiprecio exclusivamente con los herederos del titular catastral, como si se tratara de una comunidad hereditaria.

Es cierto que para que se opere formalmente en el expediente expropiatorio la subrogación del adquirente de un bien o derecho en curso de expropiación, deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular, siendo tomadas únicamente en consideración las transmisiones judiciales, las intervivos que consten en documento público y las mortis causa respecto de los herederos o legatarios, conforme a lo dispuesto en el art. 7 REF.

Sin embargo el caso que ahora se examina no resultaba encuadrable en este artículo porque la subrogación no se producía durante la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa, sino con anterioridad, como lo demuestra el hecho de que la finca fuera aportada al procedimiento de concentración parcelaria por el hijo y heredero del titular catastral y actual propietario del terreno.

Un documento privado no tiene eficacia para destruir la presunción de titularidad dominical que el propio precepto establece. Sin embargo existía una prueba documental como es la certificación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería dependiente de esa misma Delegación Territorial, verdadera y suficientemente acreditativa del carácter de expropiado del reclamante, derivada de su carácter de documento público.

Según el art. 1216 del Código Civil "son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley", precepto concordante con el art. 596 de la Ley de Enjuiciamiento Civil cuando incluye bajo la

denominación de documentos públicos y solemnes "los documentos expedidos por los funcionarios públicos que estén autorizados para ello en lo que se refieren al ejercicio de sus funciones".

El valor que debe darse a los mismos se recoge en el art. 1218 del Código Civil al disponer que "los documentos públicos hacen prueba, aún contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste."

Por otro lado era necesario destacar que la declaración de las propiedades del reclamante se producían en el procedimiento de concentración parcelaria, después de realizada la partición hereditaria, ya en fase de investigación de la propiedad, como lo acreditaba el hecho de que en las Bases Provisionales figuraba exclusivamente como nudo propietario de las parcelas indicadas el interesado, sin que durante el plazo de encuesta de las Bases se hubiera formulado alegación alguna al respecto por los restantes copropietarios.

En las Bases Definitivas figuraba de nuevo la misma titularidad, sin que constara, durante el periodo que para entablar recursos contra las Bases Definitivas prescribe la ley, la interposición de recurso alguno impugnando su propiedad.

Por último, si el expediente se había tramitado con los herederos del titular registral y no con éste y, según el informe de la Delegación Territorial de Valladolid, "la razón es la puesta de manifiesto del fallecimiento del titular catastral y la existencia de una escritura de Partición de Herencia, en la cual se instituye herederos a los tres hijos del fallecido, así como a su viuda", no se comprendía por qué el expediente no se había entendido con cada uno de ellos por separado.

Por todo ello se consideró oportuno formular *recomendación* a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid a fin de que valorara la posibilidad de efectuar los trámites del procedimiento expropiatorio con el reclamante a efectos de percibir la indemnización correspondiente.

A la fecha de cierre del presente informe no se había comunicado la aceptación de la recomendación efectuada.

Diferencia de cabida de las fincas incluidas en concentración.

En el escrito de queja registrado con la referencia **Q/1595/97** el interesado denunciaba la diferencia de cabida en la superficie de las fincas que había aportado al procedimiento de Concentración Parcelaria de la zona de Santo Domingo de Pirón (Segovia), derivada de su reflejo inexacto en el plano del Catastro.

El reclamante argumentaba que existía una irregularidad en el modo de proceder de la Administración Autonómica que había tomado como base los datos catastrales de las fincas.

Sin embargo fue informado que ello no constituía irregularidad; la medición realizada por técnicos de la Administración no puede ser corregida con fundamento en la única prueba que el interesado aportaba, una escritura pública de donación de la finca.

Los documentos públicos sólo hacen prueba frente a terceros del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste, pero nunca de la veracidad de las declaraciones contenidas en ellos (art. 1218 del Código Civil). Por consiguiente, la declaración de los intervinientes en la citada escritura respecto de la extensión de la finca no podía, por su naturaleza, servir de apoyo para desvirtuar la extensión establecida por la Administración.

Dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que las fincas de reemplazo son puestas a disposición de los participantes para que tomen posesión de ellas, los interesados pueden reclamar, acompañando dictamen pericial, sobre diferencias superiores al dos por ciento entre la cabida real de las nuevas fincas y la que conste en el título o en el expediente de concentración.

Si la reclamación fuera estimada la Dirección General de Estructuras Agrarias puede, según las circunstancias, rectificar el Acuerdo, compensar al reclamante con cargo a la masa común o, si esto último no fuera posible, indemnizarle en metálico, reintegrándole los honorarios satisfechos por el informe pericial.(art. 56 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León).

Por estas razones la queja no fue admitida a trámite.

Transmisión de una explotación agraria familiar.

El presentador de la queja **Q/688/97** denunciaba lo que, a su juicio, suponía una actuación irregular de la Administración, al haberle denegado la autorización para dividir una explotación agraria con objeto de proceder a su enajenación por partes.

Al interesado se le hizo saber que el régimen de las tierras y de las explotaciones familiares adjudicadas o constituidas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario viene establecido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, y según el cual, para poder dividir dichas explotaciones, transmitir todo o parte de sus elementos o transmitir "inter vivos" la explotación será necesaria autorización del Instituto,

entendiéndose en la actualidad los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que han asumido las funciones de aquél.

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, modifica el art. 28 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de modo que no será necesaria autorización para transmitir *inter vivos* la explotación en su integridad una vez que hayan transcurrido ocho años, a contar desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública de transmisión de su propiedad, siempre que se haya satisfecho la totalidad del precio que pudiera haber quedado aplazado.

En el caso que constituía el objeto de la reclamación no será necesaria la autorización a que se ha hecho referencia para enajenar la explotación, dado que se cumplían las condiciones exigidas por este precepto legal; sin embargo la transmisión debía realizarse de la explotación en su integridad, puesto que la parcela y la vivienda formaba un todo indivisible.

Por estos motivos la queja no fue admitida a trámite.

Autorización de cultivos agrícolas en terrenos forestales.

En el expediente **Q/1260/97** una asociación medioambiental lamentaba los perjuicios que, según su criterio, se derivaban de la regulación aplicable a las roturaciones de terrenos forestales.

Como ejemplo de ello aludían a la anómala tramitación de un expediente de autorización de cambio de cultivo concedida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca para la roturación de unos terrenos forestales comprendidos en el término municipal de Aldeanueva de Figueroa (Salamanca).

Tras el examen de la documentación aportada por los reclamantes y el informe remitido por la Administración, la cuestión de fondo quedaba limitada a determinar si el acuerdo dictado por esa Delegación Territorial, revocatorio del anterior en el que se concedía la autorización, se ajustaba al ordenamiento jurídico.

Para ello debía partirse de la calificación de la autorización concedida por el Delegado Territorial como un acto declarativo de derechos y de la regulación contenida en Decreto 292/91, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola.

Conforme se establece en el mismo, el Delegado Territorial procedió a recabar los informes preceptivos del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería por un lado, y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por otro, los cuales mantenían criterios opuestos sobre la concesión de la autorización.

No obstante la autorización fue concedida y, aunque en el informe no se indicaba expresamente este extremo, al parecer se trataba de uno de los supuestos incluidos en el art. 4 del citado Decreto en los que la autorización debe ser denegada en todo caso - concretamente el recogido en el apartado c): "que el área basimétrica de los árboles contenidos en el terreno sea superior a un metro cuadrado por Ha"-, y, por tanto, la autorización de roturación debía haber sido denegada.

Posteriormente la Delegación modificó su criterio y revocó la autorización "al advertirse que en la autorización anterior no se había considerado el área basimétrica del arbolado en el terreno; de tal forma que fueron las 6 las Has. roturadas, algunas de ellas pobladas de matorral bajo."

El argumento que subyacía en la respuesta remitida por la Delegación Territorial era el de justificar la subsanación de un error sufrido respecto a la concurrencia de los requisitos necesarios para otorgar la autorización, revocándose la misma al advertir la existencia de una circunstancia que impedía la concesión de la autorización en la normativa aplicable.

Si bien el acuerdo revocado había podido infringir la norma que regula las autorizaciones de roturación, la conducta de la Administración no podía justificarse en base a la corrección de un mero error material, pues, en este caso, se había alterado el contenido de la voluntad administrativa.

Del informe remitido por la Delegación Territorial de Salamanca se deducía por tanto que la rectificación se había producido por la vía del art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, en el supuesto de que así fuera, el acuerdo del Delegado Territorial por el que se decidió volver sobre el acto administrativo anterior y dejar sin efecto la autorización concedida, constituiría la revocación de un acto declarativo de derechos dictada de plano, y prescindiendo en forma clara y total del procedimiento legalmente establecido para las revisiones de oficio, que es en este caso el de los arts. 102 y 103 de la LRJAP-PAC. No puede aceptarse la aplicabilidad del art. 105 de la citada Ley cuando el acto a corregir es declarativo de derechos y el sentido de la corrección es, pura y simplemente, desposeer al administrado del derecho que el acto le concedía.

Si la autorización fue concedida al interesado por error, la vía para corregir éstos cuando tal corrección sacrifica o altera derechos de

los administrados es la revisión de oficio, regulada en el Capítulo I del Título VII de la Ley, con la garantía del dictamen previo, y favorable a la revisión, del Consejo de Estado.

Pero en ningún caso puede justificarse como corrección de un error lo que es una verdadera y propia ablación de un derecho subjetivo formalmente reconocido y que ya había ingresado en el patrimonio del administrado.

La facultad que a la Administración atribuye el referido precepto de rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos, sin limitación temporal, ha sido cuidadosamente matizada por una abundante doctrina jurisprudencial relativa al art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precepto que se corresponde con el actual art. 105 de la LRJAP-PAC. La aludida doctrina jurisprudencial ciñe el ejercicio de dicha facultad a los supuestos en que el propio acto administrativo revela una equivocación evidente de índole material, en cuyo caso "cabe la eliminación del error, siempre que el acto, una vez rectificado, siga subsistiendo con idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio" (STS 1 febrero 1991), pero no puede la Administración, so pretexto de su potestad rectificadora, encubrir una auténtica potestad revocadora eludiendo los trámites formales de nulidad o anulabilidad previstos en la propia Ley. En el mismo sentido, la Sentencia de 3 marzo 1992 señala que "la rectificación de errores materiales no puede afectar al contenido fundamental del acto, sino tan sólo a aspectos accidentales del mismo" (no olvidemos que, en el presente caso, la supuesta rectificación encubriría la revocación de una autorización).

Por lo expuesto, con fecha 13 de noviembre de 1997, se consideró conveniente efectuar recordatorio de los preceptos legales citados a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

Salamanca, a la vez que se efectuó recomendación de que se verificara que en el expediente mencionado se habían seguido los trámites oportunos del procedimiento de revisión de oficio regulado en la LRJAP-PAC.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta de la Administración sobre la recomendación efectuada.

Reconocimiento de la condición de agricultor a título principal.

En el expediente **Q/1505/97** el interesado manifestaba su desacuerdo con la denegación, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora, de su solicitud de 2ª Prima de Mantenimiento y Prima Compensatoria correspondientes al expediente de Ayudas para el Fomento de las Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias, que había solicitado como Agricultor a Título Principal para el ejercicio 1996.

Según el promovente, la ayuda le ha sido denegada "por no estar afiliado a la Seguridad Social Agraria", por lo cual el Servicio Territorial citado no le reconocía la condición de Agricultor a Título Principal, pese a haber acreditado esta cualidad "mediante la presentación de fotocopias de la Declaración del I.R.P.F. y de los recibos de las primas abonadas como empresario agropecuario de los años 87-89 y la declaración de salarios del 93."

La condición de agricultor a título principal sí influye en el importe de la Prima Compensatoria que, de no ser agricultor a título principal es de dieciséis mil seiscientas pesetas por hectárea y de veinticinco mil setecientas pesetas por hectárea en el caso de serlo.

Puesto que la problemática planteada gira en torno al concepto de "agricultor a título principal" su examen exige, como cuestión

previa, conocer cuáles sean las normas de aplicación al mismo. Para ello es preciso hacer referencia a los siguientes preceptos jurídicos:

- El art. 8.6 del Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, según el cual "a efectos de lo previsto en este Real Decreto se considera agricultor a título principal al que reúna las condiciones indicadas en el art. 2 del Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias".

- El art. 7 de la Orden de 26 de octubre de 1995, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen normas para la gestión y tramitación de las ayudas destinadas a fomentar las inversiones forestales en explotaciones agrarias, y que es la Orden en base a la cual el reclamante había solicitado las primas, en cuyo párrafo 4º se exige la "acreditación, en su caso, de ser agricultor a título principal, según lo establecido en el RD 1887/1991, de 30 de diciembre."

- El art. 2, apartado 5 del Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, define la condición de agricultor a título principal como "todo titular de una explotación agraria que ejerza su actividad principal en el sector agrario y que reúna, en su caso, los siguientes requisitos:

a) Si es persona física, que la parte de la renta procedente de la explotación sea igual o superior al 50 por 100 de la renta total del titular de la explotación y que el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación, sea inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación. No podrán reunir esta condición quienes realicen una actividad remunerada por

cuenta propia o ajena que supere en cómputo anual 960 horas de trabajo desarrolladas en actividades ajenas a la actividad agraria."

Una vez remitido el informe solicitado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora se comprueba que al reclamante no le había sido denegada la solicitud de ayuda para el fomento de las inversiones forestales en explotaciones agrarias, dado que la condición de agricultor a título principal no es condición *sine qua non* para la denegación de dichas primas.

Conforme a la documentación presentada por el interesado para la solicitud de las primas de referencia, resultaba acreditada que la parte de la renta procedente de la explotación era igual o superior al 50% de la renta total del titular de la explotación, pero no obraba en poder de este Servicio documento alguno que acreditara que el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación agrícola era inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación, razón por la cual no se le reconocía la condición de agricultor a título principal.

Por tanto, la no afiliación a la Seguridad Social no era el motivo por el que no se le reconocía la cualidad de agricultor a título principal, como afirmaba el reclamante en su escrito de presentación de la queja, sino el no haber acreditado el cumplimiento de la dedicación de más del 50% de su trabajo a la actividad agrícola.

Por otro lado, se informó al interesado que el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social dispone la inclusión en dicho Régimen de "todos los trabajadores españoles, cualquiera que sea su sexo y estado civil, que

en forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias..."

La obligación de cotizar a dicho Régimen Especial nace desde el momento en que el trabajador reúna las condiciones que determinan su inclusión en el campo de aplicación de la Ley.

En consecuencia, la forma lógica de justificar la dedicación a las tareas agrarias en el modo que establecen las normas citadas será la certificación del alta en el Régimen Especial Agrario, a lo que, por otro lado, le obliga la legislación vigente.

En consecuencia, una vez constatada la regularidad de la actuación administrativa, se procedió al archivo del expediente con fecha 23 de diciembre de 1997.

Expropiación Forzosa. Retraso en el abono del justiprecio.

En el expediente **Q/396/97** los propietarios de las fincas afectadas por el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción del embalse de Villagatón (León) lamentaban la falta de pago de las indemnizaciones acordadas en el mismo, a las que habían prestado su conformidad en el año 1989.

Con fecha 22 de abril de 1997 se admitió a trámite la queja y se solicitó informe a la Administración expropiante, el Ayuntamiento de Villagatón-Brañuelas (León).

De la respuesta recibida podía concluirse que, efectivamente, ese Ayuntamiento no había efectuado el pago del justiprecio a los propietarios afectados, justificando su postura en razones de disponibilidad económica, pues en el mismo literalmente se indicaba que *"...aunque esta Administración tiene el compromiso de poner*

totalmente los terrenos afectados por las obras de la presa [...] la realidad es que en la actualidad no tenemos posibilidad económica alguna para afrontar tales pagos."

Sin embargo, entendemos que no es suficiente para justificar la falta de pago de las indemnizaciones el aducir la carencia de medios de ese Ayuntamiento, pues el derecho al cobro atribuido al titular de los bienes es algo incuestionable en la normativa que regula el instituto de la expropiación forzosa, el cual no puede quedar a merced de las dificultades de tesorería del organismo expropiante.

El art. 33 de la Constitución Española después de reconocer el derecho a la propiedad privada y señalar su función social como delimitadora de su contenido, dispone, en su párrafo 3º, que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes."

Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los Poderes Públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropriandi*; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización; y 3) la realización de la expropiación forzosa de conformidad con lo establecido en las leyes.

La garantía constitucional de la "correspondiente indemnización" concede el derecho a percibir la contraprestación que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

La expropiación forzosa impone al propietario o titular de los bienes su cesión en favor de la Administración o de la entidad expropiante, pero a su vez, como contraprestación, le confiere el

derecho al percibo de la cantidad en que se haya justipreciado aquellos bienes.

En la sustitución patrimonial que la expropiación forzosa entraña, so pena de alterar el principio de justicia que ha de presidirla, no debe quedar menoscabada económicamente la persona a quien por público interés se impone la expropiación, siendo desarrollados tales principios constitucionales en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF) y el Reglamento dictado para su ejecución, aprobado por D. de 26 de abril de 1957.

En este sentido, el art. 48 de la Ley citada señala que "una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses".

La indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. Pero, en cualquier caso, existe un derecho al cobro de la indemnización por parte del sujeto expropiado correlativo a la obligación del pago a cargo del expropiante.

En este supuesto concreto no se podía determinar si se había realizado la expropiación por el procedimiento de urgencia, pero dicha naturaleza parecía deducirse de la tramitación del expediente, ya que, de haberse seguido el procedimiento ordinario, el pago del justiprecio se hubiera satisfecho con carácter previo a la ocupación.

Para el caso de las expropiaciones forzosas por razones de urgencia, el art. 52 de la LEF, en redacción dada por la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, impone la necesidad de que

en el expediente figure la oportuna retención del crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago por el importe a que ascendería el justiprecio.

Por otra parte, el art. 195 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, establece:

1. La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las Entidades Autónomas Locales y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y gastos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

2. El ejercicio de la citada función comprenderá: a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores..."

De dichos preceptos se deducía la obligación del Ayuntamiento expropiante de habilitar una partida presupuestaria para hacer frente a la obligación de indemnizar la expropiación de terrenos.

También es de capital importancia, en lo que se refiere a la demora en el cumplimiento de la obligación del pago del justiprecio, el art. 57 de la LEF donde se establece que la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el art. 48.

Igualmente había que tener en cuenta el art. 58 de la LEF, según el cual "si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Por tanto la legislación reconoce el derecho del expropiado a que, transcurrido el periodo previsto en este precepto sin que se haga efectivo el justiprecio, se practique nueva tasación, derecho por supuesto, renunciable por el expropiado, ya que el transcurso de ese plazo da opción al interesado o para pedir la retasación o para cobrar el precio ya fijado con los correspondientes intereses de demora.

En virtud de lo expuesto y del principio de indemnidad recogido en el art. 33 de la Constitución Española, esta Institución acordó formular *recomendación* al Ayuntamiento de Villagatón-Brañuelas (León) para que la fase de pago de los expedientes de expropiación forzosa se tramitaran con la mayor celeridad a fin de dar cumplimiento a los preceptos legales citados y garantizar los derechos de los propietarios cuyos bienes se hallan sujetos a expropiación.

La recomendación fue aceptada, sin embargo los interesados se han dirigido a esta Institución para comunicar que, a la fecha de cierre de este informe, no habían obtenido satisfacción económica.

GANADERÍA

Pastos sujetos a ordenación común. Funcionamiento irregular de la Comisión Mixta de Pastos.

En el expediente **Q/2990/96** el interesado denunciaba la existencia de posibles irregularidades en el funcionamiento de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar (Segovia). Según el escrito de queja *"el Presidente de la misma no convoca las reuniones preceptivas para analizar la situación del cobro de los pastos, ni tiene en cuenta las peticiones de los demás miembros de la Comisión, además de que se niega a clarificar el estado de las cuentas, llegando a desaparecer la cuenta bancaria mancomunada para el manejo de los fondos de la Comisión."*

Respecto del funcionamiento de la Comisión mixta como órgano colegiado es de aplicación lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido el art. 23 de la Ley 30 establece en su apartado b) como función del presidente "acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la suficiente antelación".

En la adopción de acuerdos deberá estarse a lo estipulado en la Ley 30/1992, al tratarse de un órgano colegiado, en su art. 26: "Para la válida constitución del órgano a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la presencia del Presidente, Secretario o en su caso de quienes le sustituyan y de la mitad al menos de sus miembros".

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos.

En el art. 24 de la Ley citada, respecto de los miembros del órgano colegiado (Comisión Mixta de Pastos) queda establecido lo siguiente:

Corresponde a los miembros de la Comisión Mixta:

a) Recibir con una antelación mínima de 48 horas la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.

b) Participar en los debates de las sesiones.

c) Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican.

d) Formular ruegos y preguntas.

e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.

Con fecha 28 de febrero de 1997 se solicitó informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia. Una vez recibido se estima conveniente solicitar la ampliación de algunos aspectos del mismo.

Una vez recibido este último informe con fecha 20 de mayo de 1997, quedaron acreditados los siguientes hechos:

- Con fecha 26 de octubre de 1994 se presenta en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia escrito de los Vocales de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar en el que denuncian la existencia de irregularidades en el funcionamiento de la citada Comisión.

- Tras los trámites oportunos, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería resuelve, el 31 de mayo de 1995, recordar al Presidente de la Comisión las normas de funcionamiento de la misma

como órgano colegiado e instar a la Comisión a la renovación de los cargos vacantes.

- Por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia se deniega la aprobación de las Propuestas de Tasación años 95/96 y 96/97 formuladas por una Comisión Mixta que no se ajusta a lo establecido en el Decreto 120/1988, de 16 de junio, por lo que se reitera la necesidad de proceder a la renovación de sus cargos.

- A la fecha de emisión del informe, 20-5-97, todavía no se ha notificado al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia la renovación de cargos de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar, como tampoco se ha remitido la documentación relativa al proceso de elección.

- Por Resolución del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia de fecha 31 de mayo de 1995 y a la vista del informe emitido por la Junta Provincial de Fomento Pecuario en su reunión de 17 de mayo de 1995, se estimó insuficiente la documentación aportada para iniciar un procedimiento sancionador contra su Presidente, sin que con posterioridad se haya estimado oportuno reconsiderar la posibilidad de iniciar expediente sancionador alguno.

En relación con todo lo expuesto es evidente que la mencionada Comisión Mixta de Pastos, a pesar de los escritos que ha dirigido el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería a su Presidente, funcionaba sin adecuarse en su composición a lo establecido en el art. 3 del Decreto 120/1988, de 16 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualiza la normativa de los Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras sometidos a Ordenación Común en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 6 de la norma citada atribuye a los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería competencia para resolver en primera instancia cuantas cuestiones se planteen en relación con los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras sometidos a ordenación, previa petición de los informes que estimen oportunos a la Junta Provincial de Fomento Pecuario.

En consecuencia, con fecha 16 de junio de 1997 se estimó oportuno dirigir *recomendación* formal a la Delegación Territorial de la junta de Castilla y León en Segovia para que por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Gandería se adoptaran las medidas oportunas para garantizar la adecuación de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar (Segovia) a la normativa vigente en cuanto a su composición y funcionamiento.

Con fecha 2 de julio de 1997 se recibió la respuesta de la Delegación territorial en la que se comunicaba la aceptación de la recomendación realizada.

Vías Pecuarias

Destrucción de vías pecuarias

En el expediente **Q/117/97** un vecino de la localidad de Peñafiel (Valladolid) acudió a esta Institución para denunciar la posible destrucción de las Vías Pecuarias existentes en el término municipal citado.

Una vez admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, el cual se recibió con fecha 28 de mayo de 1997.

En el mismo se indica que el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid *"no tiene constancia de que en la actualidad, o en un pasado reciente, se estén efectuando actuaciones que supongan esa destrucción."*

Sin embargo, en dicho informe se manifiesta que *"no se han practicado deslindes ni amojonamientos de las Vías Pecuarias Clasificadas"*.

El régimen jurídico de las vías pecuarias viene establecido por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, promulgada por el Estado en el ejercicio de las competencias exclusivas que le corresponden en aplicación del art. 149.1.23 de la Constitución Española.

La nueva regulación de las Vías Pecuarias efectuada por la dicha Ley, desde el punto de vista autonómico, cobra una importancia capital, pues la titularidad de las vías públicas recae sobre las Comunidades Autónomas, pasando a integrar su dominio público.

A las mismas les compete, según lo establecido en el art. 3 de la Ley 2/1995:

- Regular su uso, para tránsito ganadero o para otros usos complementarios.
- Defender la integridad de tal patrimonio y asegurar su conservación.
- Garantizar el uso público de las mismas.

Tales competencias comportan también el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de potestades como las de investigación,

clasificación, deslinde, amojonamiento, desafectación y sancionadora en relación con aquellas vías pecuarias.

De acuerdo con lo establecido por la citada Ley, una vez que la vía ha sido clasificada debe procederse al deslinde, que es el acto por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 3/1995, el expediente de deslinde incluirá necesariamente la relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias.

A nuestro juicio, la ausencia de trabajos de deslinde y amojonamiento ponían de manifiesto una indeterminación en la situación territorial de las vías pecuarias, que condiciona la posibilidad de una defensa eficaz de este patrimonio, especialmente en el caso de ocupaciones ilegales.

Solamente a través del deslinde queda fijada la situación, anchura, lados concretos y perímetro exacto de la vía pecuaria, y solamente cuando estos presupuestos de hecho han quedado determinados de manera firme puede conocerse cuál es el alcance real de la invasión que se estima cometida y cuál es el límite que deben respetar las medidas recuperatorias y sancionadoras correspondientes.

Antes de realizarse el deslinde existe una situación indefinida, de modo que mal puede llegarse a la conclusión de que no se han producido ocupaciones en las mismas, puesto que geográficamente las vías pecuarias no se hallan determinadas.

La competencia para tramitar este tipo de expediente corresponde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en virtud de lo dispuesto en el art. 27.1.6º de la Ley

Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y de conformidad con lo previsto en el R.D. 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza, y según lo preceptuado en el Capítulo II del Título I de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y el Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Según el art. 2 de la Orden de 11 de abril de 1996 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, corresponde al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en su ámbito provincial.

Teniendo en cuenta el deber de conservación y defensa que corresponde a las Comunidades Autónomas respecto de las vías pecuarias, se estimó oportuno recomendar, con fecha 6 de junio de 1997, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid que se estudiara la conveniencia de proponer a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la autorización del expediente de deslinde de los terrenos de las Vías Pecuarias existentes en el término municipal de Peñafiel (Valladolid).

Con fecha 16 de julio de 1997 la Delegación Territorial contestó aceptando ala recomendación y dio traslado de la misma a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con objeto de completar el seguimiento del expediente se solicitó de la Consejería información sobre las actuaciones posteriores realizadas en cuanto a la autorización del expediente de deslinde.

La respuesta a esta petición se recibió en términos que evidenciaron que no se había comprendido el contenido de la recomendación por la Consejería, pues literalmente se nos comunica que "lo solicitado por esa Institución, proponiendo el deslinde de las existentes en el término de Peñafiel, supone un trastorno para el citado Servicio por cuanto distorsiona el Programa de defensa de este patrimonio en la provincia".

Todo ello motivó el envío de un nuevo escrito de esta Institución en el cual se hacía hincapié en que en ningún momento se había pretendido distorsionar ni causar trastornos en la actividad del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, que, según nuestro parecer, tampoco había visto alteradas sus funciones cuando fue precisamente este Servicio el que valoró y decidió dar traslado a la Consejería de la recomendación. Tampoco deseaba esta Institución inmiscuirse en los criterios que se sigan para dar prioridad a unas actuaciones frente a otras dentro del Programa de actuaciones de defensa de este patrimonio en la provincia; lo que sí reiteramos es la necesidad de ejercer las potestades que la Administración ostenta en este materia, entre las que se encuentran el deslinde y amojonamiento de estas vías.

Otro expediente en el que se planteaba la destrucción de una vía pecuaria fue el tramitado con la referencia **Q/482/97**.

Según el reclamante, la cañada que pasa por la Ronda de San Francisco Nuestra Señora del Duero, carretera de Gómara, Soto Ocadir hasta Baniel, en el término municipal de Almazán (Soria) había desaparecido en algunos tramos al haber sido invadida por los propietarios de los terrenos colindantes.

En el informe procedente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, se indica que la citada vía pecuaria está clasificada como cordel.

En el momento de la transferencia existían en la margen izquierda del citado cordel y sobre la orilla del río Duero, pequeños huertos y algún cercado y, en su margen derecha, en algunos tramos, invasión de las parcelas de cultivo.

La situación descrita se mantenía en el momento de remitirnos la respuesta, por lo que, en base a ello, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León había dictado la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se acordó iniciar el deslinde de los terrenos de la vía pecuaria que constituía el objeto de la queja, con lo cual se archivó el expediente al haberse solucionado el mismo satisfactoriamente.

Aprovechamiento de pastos comunales

En el expediente **Q/1008/97** dos ganaderos, vecinos del municipio de Robleda (Salamanca) y casados entre sí, lamentaban la exclusión de uno de ellos del disfrute de los pastos comunales pertenecientes al Ayuntamiento de esa localidad.

Estas personas fueron informadas de que a pesar de que la legislación vigente ha suprimido la mención a los cabezas de familia, la jurisprudencia ha interpretado que este requisito puede seguir exigiéndose, siempre que figure en la ordenanza o costumbre del lugar y se interprete de acuerdo con las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución.

En este sentido, la jurisprudencia afirma que el estado civil o el hecho de que dependan varias personas de un vecino no es motivo

suficiente para fundamentar una discriminación. Ello supone que un vecino soltero también puede ser cabeza de familia, con la condición de que concurra la independencia familiar.

El mismo precepto constitucional impone la no discriminación por razón de sexo, por lo que la noción de cabeza de familia puede ser aplicada tanto a un hombre como a una mujer. La exigencia de cabeza de familia implica que el beneficiario es el grupo familiar, no la persona concreta. El grupo debe tener un gestor, una persona que lo represente, que puede ser hombre o mujer. Lo que excluye terminantemente es que puedan ostentar tal condición los dos a la vez o compartirla.

No obstante a la vista de la información suministrada por el Ayuntamiento de Robleda se suscitaron dos cuestiones distintas a las que a continuación se hace referencia.

1ª.- Ordenanza Fiscal de establecimiento de precios públicos por aprovechamientos de pastos.

El art. 38 del R.D.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, establece que 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.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1991 y 11 de julio de 1989 sostienen que, en el orden que prevé el art. 75.2 del TRRL, la costumbre tiene prioridad sobre la Ordenanza Local en la regulación de los aprovechamientos comunales.

Pues bien, en respuesta a nuestra solicitud de indicación del régimen seguido en esa Corporación para el aprovechamiento de los bienes comunales, esto es, costumbre local u Ordenanza aplicable, se remitió copia de la Ordenanza de Pastos de 1996 (BOP de Salamanca 28-8-96), la cual resulta ser una Ordenanza Fiscal por Aprovechamiento de Pastos, donde se establece la obligación de pago de un precio público por aprovechamientos especiales del dominio público local.

La Ordenanza a que se refieren los arts. 75 del TRRL y art. 95 RB es una Ordenanza Especial que, para exigir a los vecinos especiales condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, ha de ser aprobada con unos requisitos específicos que la separan del régimen normal. Estas Ordenanzas deben ser aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en este caso, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, previo dictamen del Consejo de Estado.

Pero es que, además, los bienes comunales no son bienes de dominio público por lo que no puede exigirse el abono de un precio público por su utilización. El art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por "A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local."

Es cierto que la ley últimamente citada no incluye una lista de supuestos por los cuales puedan exigirse precios públicos, sin embargo es claro que el aprovechamiento de bienes comunales no resulta subsumible en dicho precepto, por la sencilla razón de que los bienes comunales no son bienes de dominio público. Así lo considera el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de noviembre de 1995: "frente a los de propios (titularidad municipal) o a los de dominio público (afectados al uso o servicio público), los bienes comunales están afectos al uso y aprovechamiento vecinal".

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que el aprovechamiento de bienes comunales tiene carácter gratuito, lo cual no es óbice para que la legislación permita la posibilidad de fijar un canon por su utilización. Así, el art. 77 del TRRL permite que "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 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.

2º.- Derecho a ser beneficiarios del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.

La normativa vigente únicamente exige para tener derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales poseer la condición de vecino. 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 y, a su vez el concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que establecen que 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.

En algunos supuestos no basta la condición de vecino y puede exigirse determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia, según costumbre local, siempre que estas condiciones singulares sean fijadas en Ordenanzas especiales, tal como dispone el art. 75.4 TRRL. Esta disposición autoriza a restringir el número de beneficiarios, mediante el establecimiento de condiciones particulares que tienen su justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las Entidades locales, su disfrute estricto y exclusivo entre los vecinos vinculados a los Entes Locales.

En la información remitida a esta Institución literalmente se indica que *"dado que los pastos comunales de este municipio son pocos para alimentar a todas las cabezas de ganado del mismo, desde siempre se ha impuesto un cupo máximo de cabezas de ganado, que actualmente está establecido en 35 cabezas por unidad familiar con objeto de repartir los aprovechamientos comunales de forma lo más igualitaria posible."*

Asimismo, se acordó (como medida de presión para evitar el incumplimiento de la norma sobre el cupo de ganado) que cada cabeza sobrante pagara 10.000 ptas.; no obstante, se ha intentado por todos los medios evitar el cobro de esa cantidad; y con referencia al caso que nos ocupa, aunque en un principio se le cobró dicha sanción, con posterioridad se le devolvió la mitad (5.000 ptas. por cabeza, un total de 60.000 ptas.)".

De ello se desprende que el establecimiento de un cupo de cabezas de ganado tiene su base en la costumbre y su justificación en la escasez de pastos sin embargo la exigencia de una cantidad por cabeza de ganado que exceda del cupo es una medida que, según el criterio de esta Institución, carece de apoyo legal, pues la imposición de una sanción excede de las facultades del Ayuntamiento en esta cuestión.

Por todo lo expuesto, se consideró conveniente efectuar al Ayuntamiento de Robleda (Salamanca) un recordatorio de los preceptos legales citados, a la vez que se recomendaba la adopción de las medidas oportunas en aplicación de los mismos.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Robleda sobre la recomendación efectuada.

Un problema distinto, también relativo al aprovechamiento de pastos comunales, planteaban los firmantes de la queja registrada con la referencia **Q/1449/97**.

Estos lamentaban la discriminación que, a su juicio, sufría el ganado vacuno en relación con el ganado lanar en el disfrute del aprovechamiento de pastos en los bienes comunales pertenecientes al Ayuntamiento de Villardegua de la Ribera (Zamora), concretamente en

cuanto a la distribución de las fechas y lugares en que tenía lugar la pasturación.

Admitida a trámite la queja, se solicitó la remisión de un informe al Ayuntamiento de Villardegua de la Ribera con fecha 5 de septiembre de 1997.

El informe remitido por este Ayuntamiento se indicaba que *"en este Municipio se vienen aprovechando los pastos por la fuerza de la costumbre, y esta Corporación reconoce que desde tiempo inmemorial se establecen "cotos" de primavera para ser aprovechados por el ganado mayor y no existen antecedentes de que exista un día fijo para su establecimiento y efectividad. El día viene siendo tradicional fijarlo en el Bando de la Alcaldía y está en consonancia con la climatología. Si se padece sequía, es evidente su aplazamiento como ha ocurrido en el año actual, y por el contrario, si el tiempo es lluvioso, el acotado se verificará antes, sin que el adelantar o retrasar la fijación del día desvirtúe las normas consuetudinarias de obligado cumplimiento para todos en el ejercicio del aprovechamiento de pastos de los bienes comunales."*

A la vista de dicho informe no podía concluirse que la Corporación Local hubiera infringido las normas que regulan el disfrute de los aprovechamientos de bienes comunales, ni que hubiera vulnerado el principio de igualdad sancionado en el art. 14 de la Constitución a la hora de fijar unas fechas concretas, ya que no resultaba acreditado que hubiera existido un trato discriminatorio a quienes se hallaban en una posición de igualdad.

Todo resultado discriminatorio supone una desigualdad de trato por un acto o disposición que, a su vez, requiere una absoluta identidad de las circunstancias concurrentes en las cosas o en los sujetos a los que la norma se aplica mediante aquéllos.

En este caso se partía de supuestos diferentes, pues se trataba de ganados de distinta especie, por lo que no existía la identidad de carácter fáctico inicial; incluso cualquier posible ventaja que pudiera obtener un ganado en el aprovechamiento de los pastos podría resultar fundamentada en bien de los intereses generales que pudieran ser atendibles, sin por ello incurrir en discriminación, al menos en el sentido jurídico que, a efectos de esta reclamación podía entrarse a valorar.

Por ello no pudo apreciarse ninguna irregularidad en la actuación administrativa que legitimara la intervención de esta Institución, lo cual se puso en conocimiento de los reclamantes y se procedió al archivo del expediente.

MONTES

Los expedientes más significativos tramitados durante el pasado ejercicio han sido los que se señalan a continuación.

Tala de árboles y vertedero en Monte Catalogado de Utilidad Pública.

A instancia de una comunidad de propietarios de una urbanización sita en la localidad segoviana de Fresno de Cantespino se tramitó el expediente **Q/2877/96**. En él se hacía referencia a diferentes hechos que se estaban produciendo en un bosque perteneciente al término municipal de Fresno de Cantespino, relativos, por un lado, a las talas de árboles que se estaban llevando a cabo en él y, por otro, al peligro de incendio existente en la zona, derivado del ramaje que no era debidamente retirado tras las talas y a la excesiva proximidad de un vertedero existente en el municipio limítrofe de Riaza.

El denunciante se expresaba en los términos siguientes:

"En dicho término municipal se están llevando a cabo permanentemente cortas abusivas de robles y encinas, sin respetar la vigente legislación de Montes, ya que los "resalvos" que se dejan son árboles delgados y sin ninguna entidad ni consistencia para que puedan regenerar el bosque.

Además el número de estos "resalvos" es muy inferior a lo legislado, sin retirar tras las cortas el ramaje y árboles secos, lo que ayuda enormemente a la eventual propagación de incendios, si estos llegaran a producirse.

Como agravante de todo ello el vertedero municipal de Riaza arde -con llamas o humo- permanentemente día y noche, invierno y verano, solamente a 12 metros del bosque aludido."

Por parte de esta Institución con fecha 3 de enero de 1997 se solicitaron informes de los Ayuntamientos de Fresno de Cantespino y de Riaza, además de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

Respecto de la primera de las cuestiones reseñadas, a partir de los informes recibidos, pudo comprobarse que dentro del término municipal de Fresno de Cantespino se vienen haciendo anualmente aprovechamientos de leñas vecinales en Montes de Utilidad Pública, todo ello con la gestión técnica y administrativa del Servicio Territorial de medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia.

Los Agentes del Servicio de Guardería Forestal no han apreciado la realización de cortas abusivas dentro de estos montes.

En cuanto a la ubicación de un vertedero en el Monte de Utilidad Pública nº 250, en el término municipal de Riaza, donde la

destrucción de basura acumulada se lleva a cabo mediante su incineración periódica, lo que podría constituir un riesgo de incendio para los terrenos forestales cercanos, según la información remitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia: Anualmente y antes de que se inicie la campaña de incendios, se prepara un cortafuegos con la anchura adecuada para disminuir en lo posible el peligro de incendio forestal.

De momento no se ha encontrado una solución alternativa a su ubicación en el monte; sin embargo, se están llevando a cabo actuaciones preventivas en el periodo de mayor riesgo de incendio forestal, de modo que "todos los años, antes del inicio de la Campaña de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, se prepara un área cortafuegos a su alrededor mediante quema controlada, eliminando la vegetación que pudiera propagar un incendio a partir de la combustión que periódicamente se da en dicho basurero."

También se nos informó de que en el Plan Regional de Residuos Sólidos Urbanos, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, está prevista la ejecución de una planta de tratamiento de residuos sólidos de ámbito provincial, mediante concierto o convenio con la Diputación Provincial. Una vez realizadas las obras, previas las correspondientes tramitaciones y autorizaciones, se procederá gradualmente, a medida que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, al sellado y recuperación de las zonas ocupadas por los actuales vertederos de residuos sólidos urbanos.

Tras el análisis de la información facilitada se plantea la duda de si ese vertedero está o no legalizado, ya que este extremo no se menciona expresamente. Sin embargo, los Montes de Utilidad Pública no parecen el lugar más deseable para la instalación de vertederos.

La instalación de los depósitos o vertederos de residuos sólidos urbanos viene regulada en los Decretos de 30 de noviembre de 1961 y de 16 de Agosto de 1968, así como en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre; y de la aplicación armónica de sus preceptos, concretamente, de los arts. 4.º de la primera de aquellas disposiciones y de los 3.º y 5.º de la mencionada Ley se deriva que aquellos depósitos o vertederos tienen la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa y que las licencias necesarias para su instalación deberán ser tramitadas de acuerdo con lo previsto en las Normas que regulan dichas actividades y con lo establecido en la citada Ley de 19 de noviembre de 1975; que el establecimiento y formación de un depósito o vertedero municipal deberá realizarse en lugar apropiado de acuerdo con un proyecto autorizado por la Comisión Provincial de servicios técnicos u organismo competente, con sujeción, en su caso, a lo dispuesto en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961; y que la eliminación de residuos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, así como la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas, y, en general, todo lo que pueda resultar atentatorio contra el ser humano o el medio ambiente.

La Ley 42/1975, concretamente en su art. 5.1, establece la exigencia de la autorización del proyecto para los depósitos o vertederos controlados, autorización que debe garantizar un emplazamiento apropiado. En suma, la falta de autorización de un depósito o vertedero lleva aparejado, en virtud de lo previsto en el número 4 del art. 5, que el mismo sea declarado clandestino e inmediatamente clausurado, impidiéndose su utilización y pudiéndose obligar al responsable a la eliminación de lo depositado.

Reiteramos lo antedicho, ya que a la vista de que nada se ha informado al respecto desconocemos si la actividad del vertedero

cuenta o no con las pertinentes autorizaciones, y por tanto, sólo habrá de atenderse a lo advertido en el supuesto de que el vertedero no estuviera regularizado por no contar con todas las autorizaciones previstas en la ley.

Por lo expuesto, se consideró conveniente trasladar al Ayuntamiento de Riaza las anteriores consideraciones con fecha 19 de noviembre de 1997 para que se procediera a legalizar la situación del vertedero mencionado en caso de que no lo estuviera.

Expediente sancionador en materia de Montes. Prescripción

En la reclamación registrada con la referencia **Q/443/97** el interesado manifestaba su desacuerdo con la incoación de un expediente sancionador en materia de montes particulares, por haber roturado un bosque de espinar sin autorización, cuando en realidad afirmaba que la autorización le había sido concedida.

En efecto, como se comprobó mediante el informe enviado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, el propietario de la finca en cuestión había dirigido escrito a la Delegación Territorial, solicitando "*el cambio de cultivo de la franja de terreno poblada de árboles y maleza*", al cual recibe contestación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, en los términos siguientes:

"... Vd. como propietario de la finca de reemplazo nº 162 del polígono 3, y según las normas de siembra, es dueño de la zona que marca en el plano y por tanto nada le impide el levantar la acequia y cortar los árboles."

A la vista de dicha comunicación, el reclamante procede a limpiar la acequia y cortar los árboles, creyéndose autorizado para ello

por la comunicación anterior y, con posterioridad, recibe la Resolución de la Delegación Territorial autorizando el cambio de cultivo *"respetando la parte que forma un bosque de espinos en su extremo N.O. con una superficie aproximada de 600 m2."*

Como consecuencia de haber realizado la tala sin licencia del Servicio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Burgos se incoa el expediente sancionador.

En primer lugar, aunque el promovente nada aludía al respecto, se observó de la documentación aportada y de los informes remitidos la prescripción de la infracción de conformidad con lo dispuesto en el art. 473 del Reglamento de Montes, aprobado por D. 485/1962, de 22 de febrero, al haber estado paralizado el expediente por un lapso de tiempo superior a dos meses, pues desde que se dicta la correspondiente Propuesta de Resolución, 24 de enero de 1997, y se formulan alegaciones a la misma, 18-2-97, hasta la fecha actual no se ha dictado aún la Resolución de finalización del procedimiento.

Por lo que se refiere a los plazos previstos en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, para la tramitación del procedimiento, éstos no habían sido observados.

El art. 13.1 del Reglamento citado establece que "el órgano competente dictará en el plazo de diez días Resolución motivada...", plazo que no ha sido respetado en este caso, ni tampoco el señalado en el art. 14 del D. 189/1994, "la duración de los procedimientos sancionatorios será de seis meses contados desde la iniciación del mismo". El expediente había sido iniciado con fecha 8 de noviembre de 1996, luego el plazo límite establecido para la Resolución del mismo ha sido ampliamente sobrepasado, pues el día 16 de julio la Resolución aún no había sido dictada.

Al apreciarse la prescripción de la infracción, ello hacía innecesaria ya cualquier consideración sobre si el denunciado había obrado bajo error en torno a la validez y vinculación de la comunicación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

Sin embargo, a nuestro juicio, esa actuación contradictoria tuvo trascendencia en el denunciado, pues obró confiado en que la decisión del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería dejaba resuelto el problema y que, por tanto, siguiendo su decisión, su proceder era correcto.

Por otra parte, dejando a un lado el conocimiento o desconocimiento de la obligación por parte del interesado de respetar la parte de su finca que formaba un "bosquete de espinos", en el futuro deberían evitarse actuaciones que resulten contrarias a los principios de eficacia y competencia que debe regir la actuación de la Administración y prevenir situaciones que producen confusión en los administrados.

Por último, consideramos necesario precisar la extensión y límites del instituto prescriptivo, porque, como afirma la STS 7-11-1985, es necesario distinguir entre la prescripción del ejercicio de la facultad sancionadora de la Administración y el de la utilización de las medidas tendentes a la estricta subsanación de la realidad material alterada y sin que, como también expresa la S. 14-7-1986, pueda haber confusión conceptual entre acto sancionador y acto restaurador independiente de la licitud o ilicitud de la conducta.

Precisamente la finalidad de tal doctrina aparece reflejado en el Reglamento de Montes, en cuyo Título VI, que lleva por rúbrica "De la extinción de la responsabilidad", y en su art. 471, preceptúa que la responsabilidad de carácter correccional que dimana de las infracciones se extingue por la prescripción de la infracción, lo que claramente

expresa que el efecto propio de la prescripción sólo se extiende a las responsabilidades de carácter correccional dimanantes de la conducta sancionable.

El art. 432 ya citado castiga la corta ilícita de arbolado con la correspondiente multa agregando además la obligación de repoblar los terrenos afectados.

Pero tal obligación de repoblar no tiene carácter corrector, como lo corrobora el art. 233, que para el supuesto de cortas de arbolado legalmente autorizadas y ejecutadas con plena licitud, llevan aparejada la obligación por parte del dueño de repoblar en el plazo de dos años el terreno en que aquéllas se realizaron, lo que es revelador de que la obligación de repoblar no es susceptible de ser encuadrada entre las sanciones o medidas punitivas o correctivas que se extinguen por la prescripción.

La reforestación es independiente de la licitud o ilicitud de la conducta de deforestación, constituyendo una especie de obligación "*ad rem*" ínsita al terreno objeto de la tala de arbolado, exigible en todo caso y derivada objetivamente del hecho de la deforestación, en defensa del interés público de la conservación del medio ambiente tutelado especialmente en el art. 45 de la Constitución.

Con fecha 16 de julio de 1997 se consideró conveniente trasladar a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos las anteriores consideraciones, recomendando que en el expediente sancionador que constituía el objeto de la queja se dictara Resolución declarando la prescripción de la infracción y ratificando la obligación de repoblar el terreno.

Dicha recomendación fue aceptada.

Aprovechamiento de bienes comunales

En el expediente **Q/666/97** un vecino de la localidad de Royuela de Río Franco (Burgos) manifiesta su disconformidad ante la decisión del Ayuntamiento de excluirle del aprovechamiento de los bienes comunales.

Solicitado informe al Ayuntamiento sobre el régimen de disfrute de los bienes comunales y las causas de exclusión de esta persona de los aprovechamientos, el mismo nos comunica lo siguiente:

"En esta localidad existe una ordenanza reguladora de la partición del monte y adjudicación del mismo, aprobada con fecha 14 de noviembre de 1979, por la cual se rige el aprovechamiento de dicho bien municipal.

Entre los requisitos que deben reunir los vecinos para poder optar a dicho aprovechamiento, según se desprende de los arts. 2,d y 3,c de dicha Ordenanza, se requiere que el beneficiario habite en la localidad durante nueve meses consecutivos e ininterrumpidos, y asimismo, dará lugar a la pérdida de la suerte del monte la ausencia durante tres meses consecutivos del domicilio.

Con fecha 23-10-96 se le comunicó resolución de este Ayuntamiento por la cual se le excluía del aprovechamiento, toda vez que el interesado había trasladado su residencia habitual a la localidad de Tordomar."

A la vista de dicho informe esta Institución consideró que la actuación del Ayuntamiento había sido correcta y así se le hizo saber al presentador de la queja.

La nota esencial que caracteriza y distingue a los bienes comunales es que el aprovechamiento común corresponde a los

vecinos, ya sean de todo el Municipio, ya de una entidad de ámbito territorial inferior; por tanto, 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.

1ª) Conforme al art. 38 del R.D.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 que "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". Y parecida previsión se contiene en el art. 94 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Según se desprende del informe evacuado por el Ayuntamiento de Royuela de Río Franco el aprovechamiento de bienes comunales se rige por la Ordenanza aprobada por esa Corporación con fecha 14-11-79, la cual recoge el régimen consuetudinario existente con anterioridad.

2ª) 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.

A su vez, el concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 de la Ley 7/1985 de 2 de abril que establece: "Los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio."

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.

Según se desprende de la información facilitada en este caso, para que los vecinos puedan optar a las "suertes de montes", conforme a lo establecido en los arts. 2 d) y 3 c) de la Ordenanza Municipal, se exige que sean residentes en la localidad, concretándose dicha exigencia en la permanencia de nueve meses consecutivos e ininterrumpidos en la localidad, de modo que la ausencia durante tres meses consecutivos del Municipio ocasionará la pérdida del derecho al aprovechamiento comunal.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 308/94, de 21 de noviembre, entiende justificada la exclusión prevista en la Ordenanza y señala 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), esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local, sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se

refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad.

En consecuencia, es evidente la inexistencia del derecho que el promovente alegaba a participar en los aprovechamientos agrícolas comunales, pues, para acceder al disfrute del aprovechamiento 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.

3ª) Por último, el interesado aludía a una diferencia de trato en relación con otras personas, por lo cual se le indicó que esta circunstancia no era motivo suficiente para justificar su pretensión, puesto que el art. 14 de la Constitución Española no garantiza la igualdad en la ilegalidad, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 37/1982, 43/1982, 51/1985, 62/1987, 127/1988, 40/1989, 169/1991, 21/1992, 126/1992). Cualquier pretensión de equiparación en la igualdad ha de producirse ante situaciones idénticas que sean conformes al ordenamiento jurídico, de modo que nunca podrá suponer una infracción del derecho a la igualdad la discriminación fuera de la legalidad, lo que supondría una extensión indebida del principio de igualdad a situaciones ilegales o convalidar jurídicamente los defectos imputables a la limitada eficacia en el plano de los hechos. En la misma línea, reiterada doctrina del Tribunal Supremo afirma que la igualdad tan sólo puede predicarse dentro de la legalidad, sin que sea posible predicarla para perpetuar situaciones ilegales en razón de que otras, también ilegales, hayan sido toleradas.

CAZA

Suspensión de la actividad cinegética en terrenos acotados y problemas de señalización.

En el expediente **Q/3160/96** los interesados se mostraban disconformes con la suspensión cautelar de la actividad cinegética en los terrenos de aprovechamiento común existentes en el término municipal de Astudillo -procedentes de fincas segregadas de un coto privado de caza- mediante resolución de la Dirección General del Medio Natural de 7 de agosto de 1995. A juicio de los reclamantes, suponía un agravio comparativo con otras situaciones de igual consideración en acotados de la provincia de Palencia, por lo que se refiere a enclavados, señalización y demás requisitos legales.

Asimismo los reclamantes manifestaban que a pesar de los sucesivos requerimientos a la Junta de Castilla y León para que, en uso de sus facultades, instara al actual titular del coto a que procediera al entablillado de las fincas segregadas o enclavados, continuaban sin adoptarse las medidas legales de señalización.

También se denunciaba que el titular del coto no hubiera procedido a modificar el Plan de Ordenación Cinegética, incumpliendo con ello lo dispuesto en el art. 10 de la Orden de 5 de mayo de 1995 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con fecha 14 de enero de 1997 se solicitó informe a la Dirección General del Medio Natural, el cual, tras efectuar dos recordatorios de la solicitud inicial, se recibió el 22 de julio de 1997.

1º.- Por lo que se refiere a la desigualdad de trato en que, a juicio de los promoventes, había incurrido la Administración al decretar la suspensión de la actividad cinegética en el término municipal de Astudillo (Palencia), podía concluirse que no había existido; la decisión se hallaba justificada por las circunstancias de alteración del orden, el

proceso de segregación de fincas del coto y el peligro de aprovechamiento abusivo de la previsible afluencia de cazadores, por lo cual existía un fundamento razonado para la adopción de esta medida, conforme a las normas reguladoras en materia de caza.

El art. 15 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza - vigente en el momento de dictarse la resolución de la Dirección General del Medio Natural de 7-8-1995- prevé la posibilidad de anular la declaración que autorice la creación de cotos cuando no cumplen su finalidad de protección, fomento y ordenación de aprovechamiento cinegético.

De lo anterior se deduce que los cotos de caza y las resoluciones que los crean no constituyen realidades consolidadas e inamovibles, sino susceptibles de anulación y modificación.

Corresponde a los órganos administrativos competentes pronunciarse sobre los intereses cinegéticos, y la custodia adecuada de los mismos es el criterio básico que debe inspirar su actuación, todo ello de conformidad con el uso de la potestad discrecional que le viene otorgada por el Reglamento de la Ley de Caza. La motivación del acto administrativo tomada por el órgano competente ponía de manifiesto que en el ejercicio de la discrecionalidad la autoridad administrativa había actuado conforme a la normativa aplicable.

2º.- En cuanto a la alegación de que el actual titular no había procedido a modificar el Plan de Ordenación Cinegética que regula los aprovechamientos cinegéticos, pudo comprobarse que con fecha 5 de marzo de 1997 se había procedido a su aprobación, tras haber finalizado el plazo de vigencia del anterior Plan Cinegético.

En consecuencia, por lo que se refiere a las dos cuestiones anteriores, no se observó ninguna irregularidad que permitiera la intervención de esta Institución.

3º.- En cuanto al incumplimiento de los deberes de señalización del coto al que se refería el escrito de queja, se estimó oportuno efectuar a la Dirección General del Medio Natural *recordatorio de deberes legales* de los preceptos que a continuación se exponen.

La modificación de la línea de tablillas en el modo establecido por la Administración es consecuencia obligada de lo dispuesto en los arts. 10.4 y 18.15 del Reglamento de Caza, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, relativos a carteles indicadores de terrenos sometidos a régimen cinegético especial y señalización de cotos de caza privados en general.

De los términos en que aparecía redactado el informe se deducía que la obligación precisa y determinada que establecen dichos preceptos había sido desatendida por su destinatario, lo cual dio lugar a la incoación de dos expedientes sancionadores por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia.

El art. 103 de la Constitución Española reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia, siendo así que no puede admitirse que, una vez comprobadas las deficiencias de entablillamiento, baste con acudir a la potestad sancionadora para corregir tal situación, pues de los mismos términos en que aparece redactado el informe se desprende la carencia de efectividad de la actividad desplegada por la Administración:

"... la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha requerido, a través de dos expedientes sancionadores, el entablillamiento del coto privado de caza.

Lo cierto es que, ante tales reclamaciones el cumplimiento de los deberes ha sido efímero ya que, tras los informes correspondiente de su correcta señalización, nuevamente se producían deficiencias de entablillamiento, desconociendo las razones de tal situación.

A pesar de ello, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia había incoado dos expedientes sancionadores (191/94 y 132/94) relativos a esta infracción, por lo que parece correcta la actuación de estas dependencias."

Disentimos por tanto de la valoración realizada por esa Dirección General sobre la "correcta la actuación de estas dependencias", pues ante el reiterado incumplimiento de las obligaciones, el ordenamiento vigente atribuye a las Administraciones Públicas una potestad de ejecución por vía de sustitución.

Siendo claro que el obligado a realizar la aludida señalización no dio cumplimiento cabal y completo a las Resoluciones del Servicio Territorial de Medio Ambiente, estimábamos que la Administración debía disponer su ejecución subsidiaria a costa del obligado, a tenor de lo establecido en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Resulta evidente que concurría en este supuesto la causa que da lugar a la ejecución subsidiaria a que se refiere el artículo citado: "la inejecución de un acto por el administrado que por no ser personalísimo puede ser realizado por la Administración".

La ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa requiere que tal ejecución voluntariamente incumplida por el administrado se halle determinada en forma concreta e indubitada. El deber genérico de los titulares de los cotos de caza de señalización de

los mismos se transforma en obligación jurídica válida y exigible, de cumplimiento voluntario por el obligado o en su defecto por ejecución sustitutoria, cuando por el órgano administrativo competente se determine de modo previo la aludida obligación, tal y como ocurría en este supuesto.

Con fecha 24-11-97 se recibió la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al recordatorio de deberes legales, en la que se indicaba lo siguiente:

"Consta en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia informe de la Guardería Forestal del correcto entablillamiento del coto privado de caza, tras la resolución sancionadora. Sin embargo, de la misma forma, también es cierto que dicho deber de entablillamiento se infringe reiteradamente.

En cualquier caso, se ha solicitado nuevo informe al Agente Forestal competente sobre la situación del coto privado de caza, para corregir de oficio o por requerimiento las deficiencias que existieran. Sería objeto de estudio posterior la oportunidad o legalidad de ejecutar el entablillamiento en base a un nuevo expediente o con el ya preexistente."

Problemas suscitados en torno a la constitución de un coto de caza.

En este momento se encuentra en tramitación el expediente **Q/2134/97** en el que se plantea diversas cuestiones relacionadas con el cambio de titularidad del coto privado de caza "San Julián", en el término municipal de Valderrey (León):

1.- Según manifestaciones del reclamante, no le había sido notificada personalmente, al igual que a otras personas, la modificación de titularidad del coto.

2.- Por otro lado, afirma que el coto en cuestión incumple el requisito exigido por la Ley de Caza de Castilla y León relativo a la superficie mínima establecida para su constitución -mínimo de 500 Has. para la constitución de un coto de caza menor-, debido a que las superficies declaradas por los propietarios de los terrenos que constituyen el coto mencionado no se corresponden con las reales.

Este extremo había sido comprobado por el firmante de la queja en el Padrón Catastral del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica, según los datos de las superficies que se recogían en este registro fiscal los propietarios de los terrenos acotados habían aportado un total de 393 Has. y no las 748 que alegaban.

3.- En tercer lugar, el firmante del escrito exponía que tampoco los propietarios poseían el derecho al disfrute cinegético en al menos el 75 % de la superficie que se pretendía acotar.

El promovente manifestaba que tales circunstancias no habían sido tenidas en cuenta por la Administración al autorizar la constitución del coto mencionado.

PESCA

En lo referente a la problemática que rodea el estado que presentan las cuencas fluviales de nuestra Comunidad Autónoma, han sido diversos los temas que se nos pusieron de manifiesto a través de las treinta y dos quejas recibidas en 1997.

Principalmente: la falta de depuradoras; la necesidad de limpieza y saneamiento de los cauces, el no mantenimiento de los caudales ecológicos y el riego incontrolado, que acarrea la desecación de cauces.

Concretamente, en lo referente a la pesca, las reclamaciones se hicieron sobre: importancia de prohibir la comercialización de la trucha común en todo el territorio nacional, progresiva implantación del sistema de "pesca sin muerte"; mayor agilidad en la tramitación de los expedientes sancionadores, mayor información y consulta con las asociaciones existentes y vigilancia intensa de las piscifactorías dependientes de la Administración, siendo de destacar aquéllas que nos pusieron de manifiesto la existencia de un gran furtivismo.

Reseñamos algunas, dejando constancia que las materias aquí tratadas se interrelacionan en otras áreas y que las actuaciones en las mismas han de continuar en años sucesivos.

En el expediente **Q/386/97** una Asociación de pesca - debidamente inscrita en el Registro correspondiente- expresaba su preocupación ante la noticia aparecida en algunos medios de comunicación, en la que se hacía referencia al archivo de dos expedientes sancionadores incoados en materia de pesca, según aquellos medios, de forma irregular.

Esta Institución informó a los promotores de la queja de que, con arreglo al art. 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, no era posible suministrar datos individualizados relativos al expediente, ya que dicho artículo excluye a terceros de la posibilidad de acceder a procedimientos de carácter sancionador.

Sentado esto, se planteaban tres cuestiones distintas: a) la existencia de competencia para sancionar del Delegado Territorial en el supuesto de infracciones graves previstas en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León; b) la procedencia o no de acordar el archivo de las denuncias en el trámite de información previa, y c) la adecuación de la tramitación a las normas establecidas en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad, aprobado por D. 189/1994, de 25 de agosto.

a) La primera de las cuestiones, la competencia sancionadora del Delegado Territorial en el supuesto de infracciones graves previstas en la Ley 6/1992, debe afirmarse de acuerdo con lo dispuesto en las siguientes normas: el Decreto 268/1995, de 28 de diciembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, que en su art. 11.1 dispone:

"Se desconcentran en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León la incoación, tramitación de todos los expedientes sancionadores en materia de [...] protección de los ecosistemas acuáticos y pesca [...], y la resolución de los mismos, salvo los referidos a faltas muy graves según la regulación establecida en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León".

La Disposición Adicional Segunda de la norma citada establece:

"Corresponderá en todo caso a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en los procedimientos sancionadores a que este Decreto se refiere, las funciones de

investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del procedimiento.

Acordada en su caso la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno expediente sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competente por razón de la materia o de la cuantía."

En consecuencia, el procedimiento sancionador al que se refería la queja fue tramitado de acuerdo con las normas establecidas sobre competencia.

b) Por lo que se refiere a la procedencia o no del archivo de la denuncia en el trámite de información previa, es cierto que el Reglamento del Procedimiento Sancionador dispone que la existencia de una denuncia no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador; sin embargo no se comprendía, en este caso, la decisión de archivar las denuncias por "no haberse probado en Derecho la autoría de los hechos".

En la denuncia del Agente Forestal éste indicaba que "estando de servicio en el lugar de los hechos vi salir del río al denunciado con una bolsa blanca en la mano" y que "al ir a ver en la mata si había escondido algo me encontré dicha bolsa con 22 truchas".

Existían por tanto indicios de que los hechos ocurrieron, pues existe una presunción de veracidad a favor de las declaraciones de las personas encargadas de la Vigilancia del coto, que además resultaba coincidente con las declaraciones de otro pescador y únicamente contradicha por las afirmaciones del denunciado recogidas en el trámite de información previa. Desde esta óptica, quizá hubiera sido más

acertado fijar la realidad de los hechos una vez iniciado el procedimiento, en el trámite de prueba, pero lo cierto es que no podía probarse la existencia de una irregularidad en la actuación administrativa.

c) Por lo que se refiere a la adecuación del procedimiento a los trámites previstos en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, se consideró conveniente dar traslado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia de las siguientes consideraciones.

El art. 6.4 del Reglamento citado establece "La comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá este comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento."

Según el informe remitido a esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja, la comunicación al Agente Forestal de los motivos por los que no procedía la iniciación del expediente sancionador se efectuó "*a petición del Agente*".

Por tanto, hasta la solicitud del Agente de la copia mencionada, no se había procedido conforme establece el art. 6.4 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad, esto es, no se había comunicado al órgano denunciante los motivos por los que no procedía la iniciación del procedimiento.

De la literalidad del propio informe se deducía, además, que en ocasiones anteriores tampoco se habían comunicado al presentador de

la denuncia otros posibles acuerdos de no iniciación de los procedimientos correspondientes o resoluciones de finalización de los mismos.

No obstante, y dado que era posible que así fuera, se subrayó que, en el supuesto en que el procedimiento se haya iniciado, la Resolución mediante la cual se pone fin al mismo debe notificarse a los interesados y, en su caso, al órgano o persona que hubiera cursado la comunicación, petición o denuncia previas a la iniciación del expediente.(art. 13.2 del D. 189/1994).

En virtud de lo expuesto, con fecha 18 de junio de 1997, se acordó dirigir a la Delegación Territorial de Palencia un recordatorio de los preceptos legales citados a fin de que en el futuro se procediera a efectuar la oportuna comunicación al órgano denunciante.

Con fecha 30 de junio de 1997 se recibió comunicación procedente del citado organismo en la que se comunicaba que se había aceptado el recordatorio, de modo que por medio de Nota Interior se había indicado al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que se procediera a la notificación a los interesados y, en su caso, al órgano o persona que hubiera cursado la comunicación, petición o denuncia previas a la iniciación del expediente.

En fechas 20 de marzo y 2 de abril de 1997 tuvieron entrada escritos de queja que, tras acumularse, quedaron registrados en la **Q/561/97**.

En los referidos escritos se hacía alusión a diversos extremos relacionados con la Resolución de 22 de mayo de 1996, de la Dirección General del Medio Ambiente Natural, por la que se estableció la regulación de la pesca de la rana común en la Comunidad de Castilla y León para 1996. Solicitaban que se permitiera su pesca en

todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma; que tal actividad se autorizase a partir del 1 de junio y que fuera ampliado el cupo de capturas por pescador y día.

Antes de admitir o no a trámite las quejas, celebramos en la sede de la institución una reunión con los firmantes de los escritos, al objeto de ampliar y delimitar los puntos que se nos habían puesto de manifiesto. La misma tuvo lugar el 17 de abril de 1997.

Con fecha 22 de abril se acordó admitir a trámite la queja, con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de investigación.

En esa misma fecha se remitió escrito en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En la respuesta, de fecha 27 de mayo, se manifestaba que las directrices básicas para la pesca de la rana común (rana perezi) fueron acordadas en el Consejo de Pesca de Castilla y León y, asimismo, fueron consultados los Servicios Territoriales de todas las provincias al objeto de que se valorase la conveniencia de la pesca de la rana por comarcas o zonas, en función de la presencia y estado de conservación de las poblaciones de dicha especie.

Se indicaba también que por parte de algunos grupos conservacionistas se había insistido ante la Consejería en sentido contrario a las quejas por nosotros transmitidas, solicitando una mayor prevención en el aprovechamiento de la rana. Asimismo se nos comunicaba que "las directrices acordadas en el Consejo de Pesca de otoño de 1996 y plasmados en la orden de 11 de noviembre de 1996 habían mantenido las líneas precedentes".

Terminaba diciendo que "los informes técnicos emitidos son concluyentes respecto a las épocas de pesca, señalando que en ningún caso debe pescarse antes del 30 de junio y el necesario respeto a los periodos de cría de especies catalogadas vinculadas a zonas húmedas y/o la presencia de otros anfibios catalogados no permite hacer, en principio, extensiva la pesca a todo el ámbito geográfico de la Comunidad".

Analizado en profundidad el contenido del escrito, al no detectar irregularidad administrativa en lo denunciado, sino mera discrepancia con lo que se dispuso siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, se acordó el archivo del expediente.

Con fechas 29 de abril y 12 de mayo de 1997 tuvieron entrada escritos de queja que quedaron registrados con los números de referencia **Q/841/97** y **Q/916/97** respectivamente.

En dichos escritos se hacía alusión a que, concretamente en la provincia de León, desde hacía tiempo, por personal de la Junta de Castilla y León, sirviéndose de medios al efecto, se capturaban truchas en muchos tramos -acotados y no acotados- de diversos ríos sin saber el destino dado a las mismas, creándose una gran inquietud que estaba acentuada concretamente entre el colectivo al que pertenecen los más de cuarenta mil pescadores que practican el deporte de la pesca con licencia en la provincia de León.

Considerando que dichas quejas reunían los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994 de 9 de marzo, reguladora de la institución del Procurador del Común, se acordó admitirlas a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaban.

Así, el 4 de junio se remitió un escrito al Delegado Territorial en León de la Junta de Castilla y León, solicitando informe sobre tal cuestión.

Después de aparecer en los periódicos de León un artículo firmado por el Jefe del servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio titulado "La pesca eléctrica en los ríos de León", en el que claramente se exponían las cuestiones relacionadas directamente con nuestro escrito, con fecha 30 de julio recibimos de la Delegación Territorial el informe solicitado, transcribiendo párrafos del artículo referenciado.

Principalmente, en el informe, la Delegación Territorial afirmaba que por parte del personal del Servicio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no se había procedido a la extracción de truchas en ningún tramo de río en la provincia de León.

Sin poner en duda la veracidad de la respuesta, ésta chocaba con las varias y concisas denuncias que íbamos recibiendo y los datos que nuestra investigación iba arrojando.

No obstante, en el ya citado artículo de prensa, se afirmaba: "Todos sabemos que algunos furtivos están utilizando estos métodos (pesca eléctrica) para extraer truchas de nuestros ríos".

Tras múltiples contactos con pescadores afamados, representantes de diversas asociaciones existentes en la provincia de León, sacábamos determinadas conclusiones:

- a) los cauces fluviales sufren deterioros muy fuertes,
- b) parece existir un furtivismo muy intenso con utilización de técnicas no permitidas, y

c) los pescadores aprecian inactividad por parte de la Administración, al respecto.

Por otra parte, continuaban apareciendo en prensa afirmaciones sobre esta cuestión y que venían a ratificar las conclusiones a las que estábamos llegando:

"La Junta sabe que hay furtivos que pescan grandes cantidades de truchas por encargo de algunos restaurantes y que son auténticos depredadores" Delegado Territorial. Diario de León, 25 de agosto de 1997

"Existencia de pescadores furtivos que en muchos casos esquilman los ríos con técnicas prohibidas como la electrificación del río o el envenenamiento con lejía" D. Jaime González, Procurador de las Cortes de Castilla y León. Diario de León, 26 de agosto de 1997.

De mayor importancia -aún si cabe- nos parecieron las consideraciones realizadas por el Delegado territorial y el Jefe del servicio de medio ambiente de león, compareciendo en rueda de prensa el día 28 de agosto de 1997, que recogieron los diarios de León al día siguiente:

"La Junta tiene conocimiento de la existencia de furtivos, que esquilman los ríos con pesca eléctrica y envenenamientos y que venden grandes cantidades de trucha común fuera de la provincia fundamentalmente en Madrid y en el sur, donde se pueden comercializar con total impunidad".

"Falsos guardas forestales en los ríos: el Jefe Territorial de medio Ambiente informó de la existencia de falsos guardas forestales que se dedican a extraer truchas de los ríos, haciéndose pasar por funcionarios de la Junta".

¿Podiera ser entonces que personas con fines de pesca furtiva estuviesen utilizando algún distintivo o uniforme oficial para proceder impunemente?

A la vista de estas declaraciones consideramos que no íbamos descaminados en cuanto al fondo de nuestra petición inicial de informe.

Nuevos artículos de prensa, 9 y 10 de octubre, de la Asociación leonesa de Pescadores Esla y de un comentarista especializado, manifestaban:

"Cuestionamos si las truchas, por medio de "cables" se las lleva la Administración o los furtivos disfrazados de guardas, pero lo cierto es que no las hay en los lugares que antes las había" infundiendo desánimo entre los pescadores, diciendo que "todo seguirá igual para el futuro".

"Según la encuesta realizada por la asociación Esla no es cierto -contrario a lo dicho por la Junta- que se comunique siempre al Alcalde o Presidente de las poblaciones cuando se efectúan trabajos con pesca eléctrica en los ríos de su demarcación. La encuesta, realizada entre más de trescientas poblaciones ribereñas, arrojó el siguiente resultado: 60% conoce que se hayan realizado extracciones de truchas, 90% responde que no le fue comunicado y el 100% manifiesta que les gustaría ser informados".

"Las asociaciones dicen que si la situación persiste convocarán a sus asociados y a todos los pescadores a una manifestación, movilizándose cuantas veces sea necesario para la defensa de sus justas reivindicaciones".

Continuando con las investigaciones, desde diversas fuentes se nos puso de manifiesto la existencia de furtivos que, actuando en

solitario o en cuadrilla y residentes en diversas localidades de la provincia de León, actúan sobre prácticamente la totalidad de las cuencas fluviales de la provincia.

Por ello, en aras de la efectividad, esta Institución se dirigió, con fecha 24 de octubre de 1997 a la delegación del Gobierno en Castilla y León, sugiriendo la importancia de actuaciones ejemplarizantes, con difusión pública, en este campo.