



León, 17 de diciembre de 2009

Ilmo. Sr.:

El inicio de este expediente de oficio, registrado con número de referencia **20092075**, tiene su causa en los constantes conflictos que se generan entre los particulares y las distintas administraciones locales debido a la profusa y diversa regulación municipal existente en relación con las distancias entre plantaciones forestales y predios colindantes.

El origen de los problemas planteados ante esta Procuraduría se centra en el hecho de que los ayuntamientos, al regular esta materia, exceden el ámbito de competencia atribuido al efecto, fijando, no sólo las distancias que deben respetar las plantaciones con respecto a los predios colindantes, sino también calificando o delimitando el municipio en distintas zonas de plantación, exigiendo autorización o licencia previa a la realización de la plantación (en algunos casos, incluso, requiriendo el pago de una tasa), o autorizando el arranque de aquellas, entre otras cuestiones.

Ante la inseguridad jurídica provocada por esta actividad reguladora municipal, se evidenció la necesidad de precisar o determinar el ámbito de competencia de los ayuntamientos en esta materia.

En consecuencia, y dejando a un lado la normativa sectorial<sup>1</sup>, el objeto de esta actuación de oficio se centra en delimitar el ámbito de competencia de los

---

<sup>1</sup> AGUAS



Ayuntamientos en la regulación de las distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes.

El Código Civil, al establecer la regulación básica en materia de distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, dispone, en su artículo 591 que: *”No se podrá plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas o la costumbre del lugar, y en su defecto, a la de dos metros de la línea divisoria de las heredades si la plantación se hace de árboles altos, y a la de 50 centímetros si la plantación es de arbustos o árboles bajos.*

*Todo propietario tiene derecho a pedir que se arranquen los árboles que en adelante se plantaren a menor distancia de su heredad”.*

De esta forma, el Código Civil, desde un punto de vista sistemático, regula las distancias para plantaciones dentro del capítulo de las servidumbres legales, si bien puede afirmarse que la cuestión no goza de esa naturaleza de servidumbre, sino que más

---

R.D.L. 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas; R.D. 849/1986, de 11 abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, (modificado por el Real Decreto 9/2008, de 11 enero), arts. 4, 5, 6, 7, 8, 52, 53 y 71.

Real Decreto 1433/2002, de 27 diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, arts. 73, 74, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84 y 94.

Ley 10/2008, de 9 diciembre, de Carreteras de Castilla y León, arts. 23 a 25.

#### SECTOR FERROVIARIO

Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, arts. 12, 13, 14 y 15; RD 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (modificado por Real Decreto 810/2007, de 22 junio), arts. 24 a 28 y 30.

#### LÍNEAS ELÉCTRICAS AÉREAS

Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión (derogado por lo dispuesto en la Disp. Transit. 1ª, en relación con la Disp. Derogatoria Única del Real Decreto 223/2008, de 15 febrero por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09, -efectos de la derogación desde 19 de septiembre de 2010-).

#### GAS NATURAL

RD 1434/2002, de 27 diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, art. 112. 3

#### MONTES

Ley 3/2009, de 6 abril de Montes de Castilla y León, art. 98. **Las ordenanzas reguladoras...no podrán imponer distancias mínimas de plantación superiores a una cifra que estará comprendida entre seis y doce metros, según se determine reglamentariamente en función de las orientaciones y de los cultivos**



bien se trata de límites al derecho de propiedad en interés privado, con un marcado carácter agrario y rústico.

A este respecto, tanto la doctrina mayoritaria como la jurisprudencia sustentan que estamos ante una típica regla de vecindad relativa a distancias, que establece límites recíprocos en los derechos de propiedad sobre fincas colindantes, consagrando auténticas limitaciones de dominio, y no específicas servidumbres negativas y limitadoras del derecho de plantación correspondiente al dueño del predio.

Los límites al ejercicio de tal derecho, derivados de la norma reseñada, no se asientan sobre la especial idea de sujeción de un fundo a otro (nota característica y definitoria de las servidumbres prediales), con el correlativo otorgamiento de utilidades o aprovechamientos específicos en favor de una finca con menoscabo de otra, que padece singularmente las restricciones, sino que se fundamenta en la genérica idea de adecuada regulación de las relaciones de vecindad, imponiendo idénticas restricciones y limitaciones a todos los fondos que se encuentran en igual situación al supuesto de hecho legalmente previsto, carente, en consecuencia, de la concesión de una ventaja o utilidad concreta a uno de ellos en perjuicio de otro o los restantes<sup>2</sup>.

Desde el punto de vista sustantivo, el Código Civil disciplina esta relación vecinal mediante la imposición de distancias a las plantaciones de árboles altos y bajos, fijando las mismas sólo con carácter subsidiario, en defecto de su determinación "por las ordenanzas y costumbre del lugar", sometiendo de este modo la materia a una particular jerarquía de fuentes que sitúa a las ordenanzas y a la costumbre como fuentes primarias, al ser las distancias que el Código fija sólo de aplicación en defecto de éstas.

---

<sup>2</sup> En el mismo sentido SAP de León de 11 de junio de 2009 el citado artículo es "un supuesto típico de relación de vecindad en cuanto se dan en él las notas caracterizadoras de esta figura jurídica: se trata de una limitación interna y recíproca, no hay fundo dominante ni sirviente, se trata de que, en general, a todo propietario le está prohibida la plantación de árboles a una determinada distancia del predio vecino y, por lo mismo, a todo propietario le asiste también el derecho a pedir que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de la prevista. Luego plantar los árboles en contra de la prohibición no significa, por otra parte, que se constituya servidumbre alguna ni se cree una situación que pueda conducir a ella, sino que se ha contravenido una obligación resultante de una relación de vecindad.



Con esta regulación, se pone de manifiesto la proyección hacia el derecho administrativo de estas relaciones de vecindad, pudiendo interpretarse el referido artículo, como una remisión a la potestad reglamentaria de los municipios, reconocida en los artículos 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y 4.1.a) del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales.

Resultado de la vertiente administrativa del citado artículo 591 es la regulación que, de las distancias mínimas a las que han de someterse las plantaciones de especies forestales respecto a las fincas colindantes, realiza el Decreto 2661/1967, de 19 de octubre, (BOE nº 264, de 4 de noviembre).

Este Decreto, como la normativa que le precede, (Decreto 2360/67, de 19 agosto; Decreto de 16 junio 1954; y la Orden Ministerial de 2 febrero 1955), ha respondido al principio de intervención estatal en la actividad económica, delimitando el contenido del derecho de propiedad por su función social, y estableciendo preferencias de unos cultivos sobre otros (el agrícola sobre el forestal, o viceversa), según se entendía convenía más al conjunto de la economía nacional.

De esta forma, tras la adopción de determinadas medidas limitativas respecto a la utilización de los terrenos por sus propietarios, autorizándose, por un lado, los cultivos agrícolas en montes públicos y particulares (Decreto de 16 junio 1954), y prohibiéndose o restringiéndose, por otro, las repoblaciones forestales en determinados terrenos, (O. de 2 febrero 1955), se consideró conveniente derogar estas disposiciones mediante el Decreto 2370/1967, de 19 agosto, permitiendo a los propietarios de terrenos dedicarlos a las producciones más en consonancia con la vocación natural de los mismos y de acuerdo con los resultados económicos que de aquellas pudieran obtenerse.



No obstante, y al objeto de hacer compatibles los derechos de los propietarios de los predios objeto de repoblación, con los de las fincas colindantes, este Decreto dispuso en su artículo 3º que “..., *el Ministerio de Agricultura fijará las distancias que deben guardar las plantaciones forestales según su especie*”.

Dando cumplimiento a esta previsión, se aprobó el Decreto 2661/1967 que, en su artículo 2.º establece: “*Como medida general, para la plantación de árboles forestales en las colindancias con cultivos agrícolas, deberán respetarse las siguientes distancias: especies de coníferas o resinosas, tres metros; especies de frondosas, cuatro metros y especies del género eucalipto, seis metros. Cuando la colindancia se refiera a terrenos de pradera, las distancias anteriores se disminuirán en un metro para todas las clases de especies consideradas*”.

Igualmente, y con la referida finalidad de hacer compatibles los derechos de los titulares de los predios repoblados, con los que corresponden a los dueños de las fincas colindantes, los artículos 3.º y 4.º, regulan la posible reclamación del dueño de las tierras de cultivo que se considere perjudicado por la plantación, aunque ésta hubiera respetado las distancias antes establecidas, y la del propietario que pretende repoblar a distancias inferiores, exigiéndose como requisito común en ambos casos, la presentación de una instancia razonada en la Jefatura Agronómica correspondiente, siendo el Ministerio de Agricultura quien, conforme al artículo 5º, acordará, en ambos supuestos, la distancia que deba guardar la plantación concreta.

De igual forma, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se articula un procedimiento que, conforme informa la Consejería de Agricultura y Ganadería, se inicia a instancia de parte interesada, presentando en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, la reclamación y documentación justificativa a la que se refieren los artículos 3 y 4 del Decreto 2661/1967. A la vista de la misma, se gira visita de inspección por técnicos de la Sección de Sanidad y Producción Vegetal, para que sobre el terreno y a la vista de las circunstancias



concurrentes, emitan el oportuno informe que entre otros extremos tendrá que pronunciarse sobre la existencia o no de ordenanzas locales o costumbres, conforme a las cuales habrá de resolverse la reclamación, si es que existieran.

La resolución del expediente le corresponde al Delegado Territorial previa propuesta del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería correspondiente, pudiendo el interesado, en caso de que la resolución sea contraria a sus intereses, recurrir en alzada ante el Director General de Producción Agropecuaria, poniendo la resolución del recurso de alzada fin a la vía administrativa y quedando expedita la vía judicial contencioso administrativa.

Considerando lo expuesto, se concluye que **los Ayuntamientos tienen competencia para fijar distancias entre plantaciones forestales y fincas colindantes, sin embargo, y salvo delegación expresa, carecen de atribuciones en orden a regular con carácter general las plantaciones de árboles en terrenos rústicos de los particulares.**

Como ha sustentado en numerosas ocasiones y con constante criterio, a este respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal superior de Justicia de Castilla y León, con Sede en Valladolid, “*Dicho de forma sencilla, con base a lo dispuesto en el art. 591 del Código Civil los Ayuntamientos pueden fijar distancias entre plantaciones y limitar así el derecho de propiedad en virtud de las llamadas relaciones de vecindad, pero no pueden hacerlo de modo que, en la práctica, ese mismo derecho (el de propiedad) resulte desconocido, incorporando con la regulación aprobada reglas o criterios de verdadera política agraria o forestal que, sin duda, exceden de sus competencias*”, (SSTSJ de 29 de diciembre de 2000; 13 de diciembre de 2001; 4 de junio y 29 de noviembre, 2 de diciembre de 2002; 27 de junio de 2003).

El título competencial que atribuye al municipio potestad normativa en materia de distancias entre plantaciones es exclusivamente el art. 591 del CC y la ordenanza que



lo regule no puede contener mandatos normativos nuevos que excedan del contenido de dicha atribución normativa.

Por consiguiente, toda vez que los Ayuntamientos –como las demás entidades locales– sólo pueden ejecutar potestades locales dentro de la esfera de sus competencias, como establece el art. 4 de la LBRL y que estas competencias han de venir atribuidas por la correspondiente legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, "reguladora de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias", como dispone el art. 2 de dicha Ley 7/1985, ha de considerarse que la Administración local **sólo** tiene competencia para regular las **distancias** de plantaciones entre heredades, como limitación del derecho de propiedad, sin incluir otras consideraciones de política agraria, ni de ningún otro tipo, pues en la medida en que incurra en estos otros aspectos, dicha regulación devendrá nula por exceso competencial.

Delimitado el título y el ámbito competencial de los ayuntamientos en esta materia, y tras el pormenorizado examen de las distintas ordenanzas sobre plantaciones forestales o arbóreas remitidas a esta Procuraduría, procede exponer aquellas cuestiones o extremos que, de forma reiterada, regulan las corporaciones locales por medio de dichas ordenanzas aun careciendo de competencia para ello:

#### 1.- LICENCIA O AUTORIZACIÓN PREVIA PARA PLANTAR.

La mayoría de las Ordenanzas reguladoras de plantaciones forestales examinadas exigen, con carácter previo a la plantación, la presentación de una instancia de solicitud, acompañada de la documentación al respecto, en orden a la obtención de una autorización o licencia por parte del Ayuntamiento.

Dicha exigencia de autorización no es conforme a derecho por falta de cobertura legal, toda vez que esta obligación o facultad no está contenida, no puede inferirse ni del artículo 591 del CC, ni del artículo 84.1.b) de la LBRL, por cuanto el sometimiento a previa licencia, que constituye uno de los medios a disposición de las Corporaciones



Locales para intervenir la actividad de los particulares, “*ha de interpretarse no como una potestad para exigir una previa licencia sobre cualquier actividad de los particulares, sino sólo en los casos en que la Ley así lo indique, máxime en un supuesto en que el propio Código Civil establece en su art. 350 –y en lo que no esté afectado por leyes posteriores– que la plantación por el titular del predio supone el ejercicio de facultades que están en el derecho de propiedad*” (SSTSJ Castilla y León de 16 de mayo de 1997; 4 de junio de 2002).

En este sentido, la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio) no incluye este uso del suelo entre los sujetos a licencia<sup>3</sup>.

No obstante, la Ley opta por fijar un sistema de lista abierta, al determinar que están sujetos a licencia “*los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales*”. A este respecto, no ofrece duda que las plantaciones forestales en fincas rústicas suponen una normal utilización de los recursos naturales (uso agrícola conforme a la naturaleza rústica del predio, art. 23.1 LUCyL).

Asimismo, la citada ley no contiene una regulación exhaustiva de los supuestos de actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia, en atención a la previsión del art. 97.1.ñ) “*Otros usos del suelo que al efecto señale el planeamiento urbanístico*”, pero esta remisión tampoco sirve para dar cobertura a esta exigencia de autorización previa toda vez que los planes urbanísticos tienen un procedimiento específico para su aprobación que en todo caso no corresponde al Ayuntamiento sino al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

A este respecto han sido constantes los pronunciamientos de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: “*debe tenerse presente que el art. 178 de la Ley*

---

<sup>3</sup> Sentencia de 17 de junio de 2002 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Zamora “Es más, una interpretación sistemática del art. 97 conduce a negar la procedencia de sujetarlo a licencia, ya que entre los actos sujetos recoge «la corta del arbolado y de vegetación arbustiva en suelo urbano y urbanizable»; no pues: a) el plantar árboles en cualquier tipo de suelo, y b) el talarlos o arrancarlos en suelo rústico”.



*del Suelo cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, nuevamente vigente a tenor de la STC 61/1997, de 20 de marzo -así como lo hacía el artículo 242.2 TR de dicha Ley, aprobado por RD Leg. 1/1992, declarado nulo por dicha sentencia-, establece los supuestos de actos de edificación y uso del suelo que están sujetos a previa licencia y entre ellos no figura expresamente la plantación de que aquí se trata. Tampoco se requiere para esta actividad la previa licencia en el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, que sí contempla, en el artículo 1.16, "la corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación aprobado". Aunque es cierto que el artículo 178 antes citado, así como el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, no contienen una regulación exhaustiva de los supuestos de actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia, pues remiten -aparte de los expresamente contemplados en esos preceptos- "a los demás actos que señalaren los Planes", no lo es menos que esta remisión tampoco sirve para dar cobertura al precepto de la Ordenanza que se examina, pues los planes urbanísticos tienen un procedimiento específico para su aprobación y, lo que es más importante en este momento, su aprobación definitiva, para el caso que nos ocupa, no corresponde al propio Ayuntamiento, sino al órgano competente de la Comunidad Autónoma. En suma, y por lo expuesto, ha de concluirse que la obligación del permiso municipal para llevar a cabo las plantaciones referidas contenida en los artículos 2 y 3 de la Ordenanza (a los que se remite el 7) no es conforme a Derecho...", (STSJ de 4 de junio de 2002; 27 de junio de 2003).*

## 2.- TALA O ARRANQUE DE LAS PLANTACIONES.

Tampoco se ajustan a derecho las previsiones de las Ordenanzas en orden a que el Ayuntamiento proceda al «arranque» de las plantaciones cuando se hubieren ejecutado sin respetar las distancias en ella establecidas o sin la licencia previa.



Si la obligación impuesta por el ayuntamiento de obtención de licencia es ilegal, también lo es que pueda ordenar el arranque por carecer de la misma, así como que la corporación local pueda llevarlo a cabo como ejecución subsidiaria.

El artículo 591 CC tampoco autoriza al Ayuntamiento a ordenar que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de la prevista, y ello sin perjuicio de que el propietario que se considere perjudicado por la plantación efectuada acuda a la jurisdicción civil en defensa de sus derechos.

Ante las transgresiones al régimen de distancias establecido por el Ayuntamiento en ejercicio de su potestad de ordenanza, por imperativo del principio de legalidad corresponde activar la acción procesal pertinente ante el orden jurisdiccional civil, que tutelaré la defensa de los derechos de quienes se sientan perjudicados (significativamente de los propietarios linderos).

### 3.- REGULACIÓN DE LAS DISTANCIAS A LAS REDES DE ABASTECIMIENTO, ALCANTARILLADO, DESAGÜE, ETC.

La regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, desagües públicos, caminos, etc., excede del ámbito de competencia atribuido por el art. 591 del CC, a las corporaciones locales, no teniendo amparo en dicho precepto, al regular cuestiones distintas a las distancias con las heredades vecinas. Las ordenanzas en esta materia tienen como fin, no la protección de los caminos, desagües, cañadas, sino de las fincas colindantes y sus usos o producciones, que no es otro que el fin o fundamento del contenido del artículo 591 del Código Civil.

En consecuencia, no es conforme a derecho la regulación de las distancias a las redes de abastecimiento, de agua, alcantarillado, a los desagües públicos, caminos, realizada en las ordenanzas reguladoras de las plantaciones, toda vez que al tratarse de cuestiones urbanísticas, vinculadas a la competencia urbanística, su regulación definitiva no compete al Ayuntamiento.



#### 4.- CLASIFICACIÓN DE LOS TERRENOS.

Calificar los terrenos del municipio como “entorno de núcleos no plantables”, “zonas de plantación limitada”, “zonas de plantación ordinaria” o “zonas no plantables” etc., como sucede en gran parte de las ordenanzas examinadas por esta Institución, supone regular cuestiones distintas de las distancias de plantaciones a la heredad vecina, supone, realmente, introducir prescripciones de política agraria o forestal, para lo que las ordenanzas reguladoras de distancias carecen de normal legal que les atribuya la competencia a este respecto.

#### 5.- INFRACCIONES Y SANCIONES.

En el mismo sentido, el art. 591 del CC no ampara la regulación y tipificación, por parte de los Ayuntamientos en las ordenanzas reguladoras de distancias de plantaciones, de un sistema de infracciones y sanciones en materia de plantaciones.

#### 6.- BANDOS.

Mencionar por último, que el art. 591 del CC atribuye a la ordenanza la consideración de fuente de regulación de las distancias entre plantaciones, no así al Bando.

En consecuencia, desde esta Procuraduría corresponde instar a las Administraciones locales, en concreto a los Ayuntamientos que dispongan de Ordenanzas reguladoras de plantaciones, para que revisen el contenido de las mismas en orden a verificar si las mismas se ajustan a la legalidad expuesta y, en caso contrario adoptar las medidas necesarias en orden a su modificación.

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



*Que se proceda a la comprobación o revisión de las ordenanzas reguladoras de las distancias de plantaciones forestales en orden a verificar si las mismas se corresponden con el régimen legal vigente, debiendo ajustarse su contenido al ámbito competencial atribuido a los Ayuntamientos por el artículo 591 del Código Civil, adoptándose en caso contrario las medidas oportunas en orden a la modificación de las mismas.*

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique la aceptación o el rechazo motivado de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde