



León, a 30 de noviembre de 2011

Excmo. Ayuntamiento de San Emiliano
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza del Ayuntamiento, s/n
24144 - SAN EMILIANO
(LEÓN)

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20100367**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a las posibles irregularidades existentes en la gestión del denominado Puerto de Pinos en su municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a los Ayuntamientos de Mieres y San Emiliano, a las Consejerías de Interior y Justicia, Fomento, Agricultura y Ganadería, y de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Subdelegación del Gobierno en León, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad que muestra el reclamante con la situación jurídica de la finca denominada Puerto de Pinos, sita en el municipio leonés de San Emiliano, y cuya propiedad corresponde en la actualidad al Ayuntamiento asturiano de Mieres como consecuencia de la adquisición realizada en una subasta de puertos de alta montaña que llevó a cabo la Fundación “Sierra Pambley”. En efecto, mediante escritura pública otorgada con fecha 27 de agosto de 1926 ante el Notario de León, D. Miguel Ramón Melero, el Ayuntamiento de Mieres compró a la referida Fundación los puertos de alta montaña denominados: Río Tuerto, La Cantarilla, Cueva de los Puercos, La Cubilla, Los Navares y Vega de Gorgoveros –aunque en la actualidad se conocen en su conjunto con el nombre de Puerto de Pinos-, con una extensión de 13 kilómetros cuadrados aproximadamente. No obstante, hay que indicar que la finca se adquirió con las siguientes cargas, según constan en la escritura de compraventa:



- *“En cuanto al Puerto de Río Tuerto, los pueblos de Candemuela y Villargusán tienen el derecho de llevar a pastar, pudiendo pernoctar y majadear, su ganado caballar y vacuno; y Villargusán, además, el cabrío.*
- *Respecto del Puerto de La Cantarilla, el pueblo de Pinos tiene el derecho de rozar y aprovechar las leñas de este puerto, y de pastarlo con sus ganados de todas clases, exceptuando únicamente el lanar, que en ningún tiempo podrá entrar en él. No teniendo el pueblo de San Emiliano ningún derecho en dicho pasto.*
- *Respecto de los Puertos de La Cueva del Puerco y de La Cubilla, el pueblo de Pinos tiene derecho de rozar sus leñas y de pastarlo con sus ganados propios de todas clases, exceptuando únicamente el lanar. No teniendo el pueblo de San Emiliano ningún derecho en dicho pasto.*
- *En cuanto al Puerto de Los Navares, el pueblo de Pinos tiene en este Puerto, como en todo terreno procedente de la mesa capitular de San Isidoro de León, el derecho de disfrutar de sus leñas y sus pastos con su propio ganado de todas clases, exceptuando únicamente el lanar, que en ningún tiempo podrá entrar en él. No teniendo el pueblo de San Emiliano ningún derecho en dicho pasto.*
- *Y en cuanto al Puerto de La Vega de Gorgoveros, los pueblos de Pinos y San Emiliano tienen el derecho de pastarlo con toda clase de ganados, exceptuando únicamente el lanar, así como el rozar y aprovechar sus leñas”.*

Para llevar a cabo el aprovechamiento de esos pastos, el Ayuntamiento de Mieres ha aprobado a lo largo del tiempo diversos Reglamentos con el fin de regular el gobierno, uso y disfrute del mencionado Puerto de Pinos. En la actualidad, se encuentra en vigor el aprobado por el Pleno, en sesión celebrada el día 19 de mayo de 1980, y que ha sido modificado en diversos puntos, mediante Acuerdos adoptados los días 30 de julio de 1997 y 25 de febrero de 1999, para adaptarlo a los cambios experimentados en la normativa aplicable a la materia. Posteriormente, se intentó aprobar un nuevo Reglamento que llegó a someterse a información pública (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 3 de mayo de 2006), con la finalidad de *“conseguir que todos los ganaderos, asturianos y leoneses, subiesen el ganado a partir de junio, entrando a la vez en el puerto, para evitar que los pastos se agotasen antes de abrir el puerto para las reses de los ganaderos de este municipio”*. Sin embargo, no llegó a aprobarse definitivamente, debido a la oposición de las Juntas Vecinales de la provincia de León -al considerar estas que no se respetaban los derechos históricos de los ganaderos de esas localidades- y de la propia Junta de Castilla y León, que llegó incluso a formular alegaciones contrarias a su contenido.

De acuerdo con el Reglamento actualmente vigente (art. 3.0), toda la extensión del Puerto de Pinos se utiliza de manera exclusiva, como zona productora de pastos de la cabaña ganadera del concejo de Mieres. En efecto, el art. 2.1 del Reglamento recuerda que la razón de la adquisición de esa finca en el



año 1926 fue la penuria de pastos –consecuencia de un fallo judicial que determinó que el Ayuntamiento de Mieres se viese privado del dominio de unos pastos de altura situados en el Concejo de Lena-, por lo se adquirió dicha finca para uso exclusivo de los ganaderos de Mieres. Esto supone, según informa el Ayuntamiento asturiano, que *“al conjunto de estos terrenos, Puerto de Pinos más terrenos alquilados, han acudido en los últimos años las siguientes cabezas de ganado: 1.399, en el año 2006; 1374, en el año 2007; 1.449, en el año 2009; y 1550, en el año 2010. A este número de cabezas de ganado hay que sumar los terneros de menos de seis meses, que no son contabilizados por este Ayuntamiento, de acuerdo con las normas de la Unión Europea”*.

La peculiar configuración de este terreno supone, según el escrito de queja, una fuente de conflictos entre las Juntas Vecinales de Candemuela, Villargusán y Pinos, y el Ayuntamiento de Mieres, pues las primeras gozan de unos derechos reconocidos en la escritura pública de compraventa sobre unos terrenos que son propiedad del Concejo asturiano. No obstante, vamos a describir por separado las cuestiones que, según el autor de la queja, las Entidades Locales Menores han planteado tanto al Ayuntamiento de San Emiliano, como a la Junta de Castilla y León.

En relación con la actividad ganadera, las Juntas Vecinales se han dirigido en diversas ocasiones al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León en los años 2006 y 2008, quejándose del tratamiento diferenciado en el saneamiento ganadero que tienen las reses del municipio de Mieres, respecto a las de la provincia de León, agravándose la cuestión por el escaso número de ganaderos que a título principal existen en el Concejo de Mieres.

Al respecto, la Consejería de Agricultura y Ganadería informa, en relación con las campañas de saneamiento ganadero ejecutadas en el Puerto de Pinos a partir del año 2008, que *“según lo dispuesto en el art. 4 de la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero, por la que se establecen las normas que han de regular la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie bovina y de la brucelosis en el de las especies ovina y caprina, así como el control de la leucosis y la perineumonía bovinas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, las campañas de saneamiento ganadero se realizan en las explotaciones principales de los ganaderos de bovino, ovino y caprino antes de acudir a los pastos”*. No obstante, se indica que *“excepcionalmente, en el caso de explotaciones trashumantes, los programas nacionales para la erradicación de la tuberculosis y la brucelosis bovina posibilitan la realización de pruebas antes del retorno”*. Por lo tanto, prosigue el informe remitido por esa Consejería, *“dichas pruebas podrían haber sido realizadas en algún caso en el Puerto de Pinos, pero al ser llevadas a cabo por las autoridades sanitarias del Principado de Asturias, conforme establece la normativa, desconocemos los resultados de las mismas, aunque es evidente que si se ha autorizado el traslado por la autoridad competente del Principado, los animales reunían las condiciones sanitarias para ello”*.

En lo que respecta al traslado del ganado de Mieres al Puerto de Pinos, el Ayuntamiento de Mieres explica la tramitación que lleva a cabo del siguiente modo: *“Para acudir al Puerto de Pinos este*



Ayuntamiento remite a la Oficina Comarcal de Villablino, generalmente a principios de marzo, la relación de todos los ganaderos que pretenden acudir a los pastos de Pinos con indicación aproximada del número de reses. Posteriormente, generalmente en el mes de mayo, la Consejería de Medio Rural de Asturias, a través de la Oficina Comarcal de Lena, remite a la Sección Agraria Comarcal de Villablino la relación de todos los ganaderos que solicitan ir a los pastos de Pinos y se solicita la correspondiente autorización de entrada. Una vez que se confirma la autorización de entrada, cada ganadero solicita en la Oficina Comarcal de Lena la "guía de circulación" con destino al Puerto de Pinos en la que vienen relacionadas las identificaciones de cada uno de los animales (incluidos los menores de seis meses). Con la "guía de circulación" acuden a los pastos de Pinos y, posteriormente, cumplimentarán ante la Oficina Comarcal de Villablino la notificación de entrada, quedando a partir de estos momentos los animales ubicados en una explotación de Castilla y León".

Este "modus operandi" es corroborado por la Administración de Castilla y León, comunicando que en el año 2010, se constató la existencia de "un total de 1.406 animales vacunos trashumantes con destino al Puerto de Pinos cuyo movimiento ha sido autorizado". A diferencia de las reses asturianas, los animales procedentes de las localidades de Candemuela, Villargusán, Pinos y San Emiliano que pastan en el Puerto de Pinos, "no requieren documentación sanitaria que ampare dicha circulación, al tratarse de movimientos dentro de un mismo término municipal".

Sobre los valores naturales de ese paraje, las Juntas Vecinales han denunciado reiteradas veces ante la Consejería de Medio Ambiente diversas cuestiones sobre el referido Puerto de Pinos en el ámbito de sus competencias:

- Escrito de 6 de junio de 2006 (Reg. entrada Delegación Territorial en León 20060320015544) en el que se solicitaba al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León que procediese a clasificar, deslindar y amojonar las vías pecuarias que discurren por el Puerto de Pinos, al efecto de evitar cualquier alteración que se pudiera hacer, acordando, en su caso, la incoación del oportuno expediente sancionador.
- Escrito de 6 de junio de 2006 (Reg. entrada Delegación Territorial en León 20060320015547) en el que se solicitaba al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León que procediese a inspeccionar si los caminos y pistas actualmente operativos disponen de las autorizaciones pertinentes o si se han abierto nuevas pistas.

Al respecto, la Consejería de Medio Ambiente reconoce la existencia de ambos escritos que fueron contestados en su momento, comunicándoles que, según el Proyecto de Clasificación de las mismas en el término municipal de San Emiliano, que data de 1973, consideraba que la única vía pecuaria existente en la zona, se denominaba "Vereda de Puerto Forcada", que llegaba hasta la entrada del Puerto; asimismo, sobre los caminos existentes, se informaba que no conocían la existencia de ninguna modificación de la red existente aunque se anunciaba la existencia de una visita de inspección, cuyo



resultado ignoramos. Finalmente, se informa que no se han encontrado contenidos de la competencia correspondiente a la normativa de espacios naturales y de montes (el Puerto de Pinos no está catalogado como monte de utilidad pública).

Igualmente, una fuente de preocupación de las Juntas Vecinales es el deficiente estado de la vía de comunicación que une la localidad de San Emiliano y el Puerto de la Cubilla, hecho que ha sido puesto de manifiesto por estas mediante diversos escritos dirigidos a la Consejería de Fomento (Regs. entrada Delegación Territorial en León 20060320015546/06-06-06, 4 de noviembre de 2009), en los que se reclamaba su asfaltado y la mejora del firme, para dar conexión a ambas provincias y servir así para el desarrollo económico de la comarca de Babia. Al respecto, la Consejería de Fomento informa que *“entre las actuaciones previstas en el Plan Regional de Carreteras 2008-2020 figuran la mejora de la carretera LE-482 entre San Emiliano y Pinos, con un presupuesto aproximado de 0,46 millones de euros y una longitud de 2,3 Km. y una nueva carretera de conexión de Pinos al Límite con Asturias, con un presupuesto aproximado de 15,4 millones de euros y una longitud de 7,7 Km., sin que pueda precisarse plazos de ejecución de las mismas, requiriendo la segunda de ellas un trámite más largo que la primera en cuanto que exige de manera previa a la redacción del proyecto de construcción, la redacción de un Estudio Informativo, el correspondiente proceso de información pública y previsiblemente Declaración de Impacto Ambiental”*.

Sobre el aprovechamiento de aguas en el Puerto de Pinos, las Juntas Vecinales denunciaron a la Confederación Hidrográfica del Duero (Regs. entrada Subdelegación del Gobierno en León 182440000013314/31-03-08, 1824440000037381/16-07-2008, y Reg. entrada Delegación Territorial en León 20080310026637/12-11-08) y al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil de León (Reg. entrada Subdelegación del Gobierno en León 11831/RG 978079) las siguientes cuestiones:

- Existencia de un aprovechamiento hidroeléctrico en el río Pinos, cuyo beneficiario es el Ayuntamiento de Mieres, a pesar de que, según el autor de la queja, no consta ninguna concesión de aguas de aprovechamiento hidroeléctrico que pueda amparar tales actuaciones.
- Captaciones irregulares en varias fuentes del Puerto de Pinos para surtir a edificaciones cercanas construidas irregularmente.
- Construcción de una presa o azud en el cauce del río Alcantarilla, que embalsa aguas de forma ilegal, ocupando dominio público hidráulico.

Al respecto, el Ayuntamiento de Mieres informa que *“desde hace más de quince años no hay ningún tipo de aprovechamiento eléctrico en el Puerto de Pinos y, por lo que se refiere al agua, este Ayuntamiento se abastece de un manantial subterráneo y de abrevaderos en varios puntos del Puerto”*. Estos hechos son corroborados por la Guardería Fluvial de la Confederación Hidrográfica del Duero al indicar que *“no se ha observado ninguna derivación ni aprovechamiento de las aguas, es más, se ha*



observado que los mecanismos que podrían permitir este aprovechamiento se encuentran en desuso, por lo que ni siquiera puede presumirse que se realice este aprovechamiento”. De igual modo, sucede con la presa existente, puesto que según comunica el organismo de cuenca, “se trata de una infraestructura muy antigua que, al parecer, fue realizada por el Ayuntamiento de Mieres, aunque tampoco existen pruebas de esta autoría”. Finalmente, se reconoce que la Guardería Fluvial ya comprobó en el año 2008 la existencia de un pequeño aprovechamiento y vertido para abastecimiento y saneamiento del refugio denominado Casa Mieres. Sin embargo, dada su escasa entidad, la Confederación no consideró procedente la apertura de un expediente sancionador, si bien se advirtió al Ayuntamiento de Mieres “de la necesidad de su legalización si vertido y aprovechamiento llegaran a producirse”.

Igualmente, las Juntas Vecinales de Candemuera, Villargusán y Pinos consideran ilegal la presencia continua de una guardería municipal en estos terrenos, e incluso la presencia de la Policía Local de Mieres ejerciendo sus funciones el día de la patrona en el Puerto de Pinos. Estos hechos fueron denunciados ante las Administraciones Públicas:

- Escrito presentado ante la Subdelegación del Gobierno en León (Reg. entrada 08-06-2006) en el que se denunciaba la presencia de la Policía Local y que el ejercicio de la autoridad corresponde a Guardas designados por el Ayuntamiento de Mieres.
- Escrito presentado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León el día 23 de febrero de 2010, solicitando la adopción de las medidas administrativas necesarias para impedir que el Ayuntamiento de Mieres ejerza las competencias de policía dentro de esta Comunidad Autónoma, y que se compruebe la legalidad de los nombramientos de los Guardas Particulares de Campo para vigilar y proteger los pastos de acuerdo con la normativa autonómica aplicable.

Al respecto, el Ayuntamiento de Mieres explica que el Guarda del Puerto es un trabajador municipal “*que se encarga del cuidado del Puerto, equipamiento y animales (en este caso, tanto de los de Mieres como de los de León). Así se ocupa, entre otras tareas, de recepcionar el ganado a la entrada del puerto haciendo las oportunas comprobaciones de cantidades, nombres de propietarios, certificaciones sanitarias y marcaje durante la confección del censo anual*”. También, prosigue el informe remitido “*es misión del Guarda, que realiza junto con su ayudante, ocuparse del cuidado y protección del conjunto del inmueble debiendo mantener limpias y en debido uso las dependencias destinadas al ganado, ocupándose también de recorrer en las primeras horas de la mañana y en las últimas del atardecer todas aquellas zonas del puerto que estime necesarias de atención en virtud de sus problemas (ganado enfermo, muerto, clandestinaje, entrada de ganado lanar, etc.) procediendo a la recogida y protección de las reses enfermas, a pasar aviso a los ganaderos o vaqueros afectados, a la retención del clandestino, etc. Al respecto hay que decir que el Guarda y su ayudante, denominado Auxiliar de Guarda, prestan unos servicios que sólo existen en contadísimos pastos con aprovechamiento*



en común, pues tanto ganaderos como excursionistas pueden dirigirse a ellos para solicitar todo tipo de ayuda, ayuda que también prestan atendiendo el ganado y que ha quedado patente en numerosas ocasiones”. Por último, finaliza el informe indicando “en lo que se refiere a la intervención de la Policía Local de Mieres, ésta se limitaba a realizar funciones de ordenación del tráfico el día de la fiesta, pero hace ya más de cuatro años que no ejercen esas funciones que desde entonces, por indicación de la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Castilla y León, realizan Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de la misma”.

Esta circunstancia es corroborada por la Subdelegación del Gobierno en León, puesto que reconoce que en su momento se apercibió *“al Ayuntamiento de Mieres a fin de que su policía local cesara en sus actividades de regulación del tráfico y de vigilancia en el Puerto de Pinos por carecer de competencia territorial y funcional para ello”*. Asimismo, la Administración autonómica –a través de la Consejería de Interior y de Justicia- reconoce el derecho de contratar guardas particulares por el Ayuntamiento de Mieres *“para vigilar las instalaciones y el propio uso de la finca, sin que en ningún caso esas actuaciones puedan suponer el ejercicio de la función de policía en el Puerto de Pinos”*.

Por último, debemos indicar que, tras diversas vicisitudes, el Ayuntamiento de San Emiliano remitió finalmente en octubre de este año el informe que había sido demandado sobre la situación jurídica de las construcciones sitas en el Puerto de Pinos. Al respecto, debemos indicar que las Entidades Locales Menores habían denunciado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León (Reg. entrada Delegación Territorial 20090320000899/15-01-09) el hecho de que el Ayuntamiento de Mieres era el titular de un establecimiento situado en dicho Puerto, denominado “Casa Mieres”, que ofrecía servicios de bar-restaurante y de alojamiento, y que había ejecutado también obras en construcciones vinculadas al aprovechamiento ganadero, sin haber obtenido las licencias urbanísticas previas.

Sobre esta cuestión, el Ayuntamiento de Mieres informa que *“la casa del Puerto de Pinos es un lugar de reunión de ganaderos y en ella no existe alojamiento público alguno, pues sólo existe alojamiento para el guarda, el auxiliar de guarda, para las personas que llevan la cantina y, ocasionalmente, para ganaderos que por circunstancias de su interés tengan que prestar atención durante unos días a sus ganados”*. Asimismo, se comunica que *“la Casa de Mieres es una cantina de temporada abierta desde siempre, cuya actividad se ha intentado regularizar en numerosas ocasiones solicitando la correspondiente licencia de apertura”*. Sobre el resto de construcciones existentes, el Ayuntamiento de Mieres indica que *“son construcciones vinculadas al aprovechamiento ganadero que siguen existiendo en el mismo estado original. Estas construcciones ya existían cuando este Ayuntamiento compró el puerto y no se permiten construcciones nuevas, pues únicamente se permiten pequeñas actuaciones de conservación”*.

Al respecto, la Consejería de Fomento informa que *“la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de León no tiene conocimiento alguno del escrito al que se hace referencia en la queja, no teniéndose constancia de la ejecución de las obras que se citan, las cuales tratándose de suelo*



urbano únicamente precisarían de licencia municipal, mientras que tratándose de suelo rústico y si no estuvieran previstas en un Plan o Proyecto Regional aprobado conforme a la legislación sobre Ordenación del Territorio, requerirían autorización previa de la Comisión Territorial de Urbanismo de León conforme a lo dispuesto en el art. 57 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”.

Finalmente, el Ayuntamiento de San Emiliano indica que no le consta la existencia de ninguna licencia que ampare la actividad del establecimiento denominado “Casa Mieres”, aunque reconoce que el Ayuntamiento de Mieres presentó las solicitudes pertinentes para la obtención de esas licencias, si bien los expedientes caducaron al no aportar los documentos requeridos. Sobre el resto de construcciones, se informa que *“muchas están ahí situadas desde tiempo inmemorial”*, desconociéndose si se ha ejecutado alguna reforma recientemente, *“si bien en los últimos años tampoco ha tenido entrada en este Ayuntamiento solicitudes de licencia urbanística referidas a esa zona, por lo que las obras recientes no están amparadas en la legalidad”*. Por último, esa Corporación reconoce que no se ha iniciado ningún expediente sancionador, ni de restauración de legalidad urbanística por los hechos anteriormente mencionados.

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

Para analizar este caso, debemos partir de la peculiar configuración jurídica del terreno objeto de la presente queja –pues es propiedad de un Ayuntamiento que no pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León- suponiendo esta circunstancia una fuente de conflicto entre el Ayuntamiento de Mieres –propietario del Puerto de Pinos- y las Juntas Vecinales de las localidades de Pinos, Candemuela, Villargusán y San Emiliano –pertenecientes todas ellas al Ayuntamiento de San Emiliano- que disponen de derechos históricos sobre el mismo reconocidos en la escritura pública de compraventa. A toda esta situación se añade en la actualidad el hecho de que, tras la Constitución Española de 1978 que configura el Estado autonómico, el conflicto se da entre Administraciones Locales pertenecientes a dos Comunidades Autónomas distintas: Principado de Asturias y Comunidad de Castilla y León.

De esta forma, debemos partir del hecho claro de que el Ayuntamiento de Mieres es el propietario del Puerto de Pinos y, como tal, tiene derecho *“de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (art. 348 del Código Civil)”*. Por lo tanto, como cualquier propietario, podrá ejercer las facultades que la normativa le confiere para la administración y defensa de estos bienes. A estos efectos, esa Corporación aprobó en el año 1980 el Reglamento que regula el gobierno, uso y disfrute del mencionado Puerto de Pinos, siendo esta la norma actualmente vigente, ya que el proyecto que llegó a someterse a información pública (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 3 de mayo de 2006), no fue finalmente aprobado, tras las alegaciones contrarias manifestadas por las Juntas Vecinales y la propia Junta de Castilla y León.



Sin embargo, es preciso tener en cuenta la peculiaridad –tantas veces manifestada en esta Resolución- de que nos encontramos ante un bien que, a pesar de ser propiedad del Ayuntamiento de Mieres, no se encuentra en su término municipal. En efecto, el art. 12 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases para el Régimen Local, deja muy claro que *“el término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias”*. Esto supone una interpretación del referido Reglamento en el sentido de que no puede conferir potestades a esa Corporación Local, puesto que el referido bien se encuentra fuera de su término municipal, correspondiendo el ejercicio de las potestades que se confieren a las Administraciones Públicas donde está integrado el territorio del Puerto de Pinos (Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ayuntamiento de San Emiliano y Junta Vecinal de Pinos). En definitiva, esta nota de extraterritorialidad del Puerto de Pinos conlleva que la normativa aplicable en todos estos aspectos sea la propia de Castilla y León, y a esta debe someterse toda regulación que lleve a cabo el Ayuntamiento de Mieres, puesto que, en definitiva, **se trata de un bien que se encuentra situado en nuestra Comunidad Autónoma.**

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que no corresponde al Ayuntamiento de Mieres, sino a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la regulación de los pastos en el Puerto de Pinos, de conformidad con la distribución competencial que establece la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía. En efecto, el art. 70.1 enumera las competencias exclusivas que tiene Castilla y León, entre las que se encuentran las de *“desarrollo rural (apartado 13)”*, *“agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía (apartado 14)”* y *“tratamiento especial de las zonas de montaña (apartado 16)”*, en la línea que contempla el art. 148.1.7 de la Constitución. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta las competencias de desarrollo normativo y de ejecución que el art. 71.1.8 atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de *“montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”*, en el marco de las competencias básicas que el art. 149.1.23 de nuestra Constitución atribuye al Estado: *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*.

Por lo tanto, para solventar los conflictos existentes entre los ganaderos de Castilla y León y de Asturias, es precisa una intervención de la Junta de Castilla y León para regular el aprovechamiento de pastos, respetando el derecho de propiedad del Ayuntamiento de Mieres, y el resto de derechos consuetudinarios que corresponden a las Entidades Locales Menores de Pinos, Villargusán, Candemuera y San Emiliano, y que aparecen reflejados en la escritura de compraventa. Para ello, esta Institución considera que existen dos alternativas para regular esta situación, correspondiendo a la Administración autonómica elegir cuál es la más adecuada.

La primera de ellas sería la aplicación de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de Recursos Agropecuarios Locales y de la tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras,



que regula, entre otras cuestiones, los recursos pastables (Título II de la norma). Así, el art. 18.1 de la norma define a los pastos *“a los efectos de la presente Ley, los productos derivados de las praderas naturales y artificiales, de los eriales, y los productos secundarios de las explotaciones agrícolas y de las forestales que pueden servir como medio de alimentación del ganado extensivo”*. Dicha norma permite la aprobación de Ordenanzas municipales de pastos, pudiendo afectar únicamente a las Entidades locales menores en los términos fijados en el art. 18.2 de la Ley 1/1999. A su vez, el art. 19 regula el contenido mínimo de esas normas (número de hectáreas, forma de aprovechamiento, abrevaderos existentes, existencia de vías pecuarias, ganadería trashumante, etc...), estableciéndose expresamente en dicha norma que *“deberán especificarse asimismo los terrenos comunales, y aquellos otros terrenos en que, por ley o por costumbre, su administración y gestión corresponda a las Entidades Locales o a otros entes* (el subrayado es nuestro)”. Esto supone que la pertenencia de una propiedad a un Ayuntamiento o Junta Vecinal no supone ningún obstáculo para que la Administración autonómica –a través de los órganos competentes de la Consejería de Agricultura y Ganadería- regule la ordenación de los pastos de ese municipio o localidad.

Por lo tanto, la competencia para regular la ordenación de los pastos del Puerto de Pinos no corresponde al Ayuntamiento de Mieres –tal como este pretendía hacer en el proyecto de Reglamento del año 2006-, sino a los órganos designados en el art. 20 de la Ley 1/1999: *“Las Ordenanzas de Pastos de cada municipio, o en su caso Entidad Local menor, así como sus posteriores modificaciones, serán elaboradas por las Juntas Agropecuarias Locales, y aprobadas por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León, previo informe de la Junta Provincial de Fomento Pecuario”*, y de conformidad con el procedimiento establecido en los arts. 28 y ss. del Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de esa Ley. En este caso, debemos recordar las competencias que se atribuyen en dicho procedimiento tanto a las Entidades Locales (Ayuntamiento de San Emiliano y/o Juntas Vecinales de los territorios afectados), como a la Comunidad Autónoma (concretamente, la Consejería de Agricultura y Ganadería), incrementándose su papel en el supuesto de que no se hubiera constituido en el término municipal de San Emiliano la Junta Agropecuaria Local. Por último dicha regulación no podría incluir a los pastos de los Montes del Catálogo de Utilidad Pública, consorciados o conveniados, salvo que lo permita el órgano competente (en este caso, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente).

En este caso, además, dada la peculiaridad de la situación jurídica, debe tenerse en cuenta que no cabe una regulación específica para el Puerto de Pinos: la ordenación de los pastos debe ser para todo el territorio que se decida –municipal o de entidad local-, por lo que no puede ser una medida discriminatoria frente a los legítimos intereses y derechos de los ganaderos del Concejo de Mieres. Para ello, deberá consultarse especialmente en la elaboración de dicha normativa al Ayuntamiento de Mieres para que pueda alegar lo que estime conveniente y deberán respetarse las facultades de esa Administración en la gestión y administración de dicha finca, al ser de su propiedad.



Sin embargo, **la segunda opción** es a través de la normativa de montes, siendo esta la opción más utilizada en zonas de alta montaña. En efecto, uno de los objetivos tradicionales que pretendía la Administración forestal era la regulación del pastoreo en los montes, tal y como se establecía en los arts. 242 y ss. del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

Por lo tanto, es preciso, en primer lugar, determinar si este paraje puede ser calificado como monte a los efectos establecidos en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. En efecto, el art. 2 de esa norma define al monte como *“todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no esté dedicado al cultivo agrícola”*. En este caso, a pesar de que la Consejería de Medio Ambiente en el informe remitido indique que no lo considera monte, debemos establecer que su régimen de aprovechamiento es similar al existente en otros parajes similares de la Cordillera Cantábrica –destinados a servir como puertos de verano para el aprovechamiento de los pastos por la ganadería extensiva- y que han sido calificados como tales por la Administración autonómica, por lo que esta Procuraduría no entiende esta exención que ha hecho esa Consejería en su informe, puesto que según sus características podría ser ese paraje calificado como monte.

En consecuencia, debería valorarse por el órgano competente –en este caso, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente- la declaración del Puerto de Pinos como Monte de Utilidad Pública, examinando para ello si concurren las causas establecidas en el art. 13 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, estatal de Montes, que, a su vez, remite a los arts. 24 y 24 bis de esa norma, que regulan las características que deben reunir los montes protectores. Entre estas, se encuentra el hecho de *“que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natura 2000, reservas de la biosfera u otras figuras legales de protección o se encuentren en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje (art. 24 bis.1.b de la Ley 43/2003)”*. A dichos preceptos se remite el art. 13 de la Ley autonómica para declarar de utilidad pública un determinado monte.

En este caso, debe considerarse que el mencionado paraje se encuentra incluido en el espacio natural “Babia y Luna (antes San Emiliano)”, que fue incluido en la Red de Espacios Naturales ya hace dos décadas (art. 18.5 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo), encontrándose todavía pendiente de aprobación el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, según consta en la información que facilita la página web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es). De esta forma, esta circunstancia puede ser la causa que motive la declaración del Puerto de Pinos como Monte de Utilidad Pública, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa autonómica

La declaración del Puerto de Pinos como Monte de Utilidad Pública conllevaría inmediatamente la regulación del aprovechamiento de pastos por parte de la Administración autonómica, en el sentido recogido en el art. 54 de la Ley 3/2009: *“La Consejería competente en materia de montes regulará el pastoreo en los montes catalogados de utilidad pública, procurando su integración en sistemas*



equilibrados de aprovechamiento silvopastoral. Podrá establecer, limitar o prohibir cargas, clases de ganado y formas de pastoreo por razones de persistencia y mejora de las masas forestales, para mantener la calidad y diversidad biológica de los pastaderos, o por otras razones de índole ecológica, y establecer sistemas para el reconocimiento del ganado autorizado. En particular, quedarán acotadas al ganado por el tiempo necesario porciones de monte, cuando la estancia del ganado comprometa los regenerados de las especies arbóreas o la conservación de hábitats naturales". Esta medida permitiría que el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente determinara la carga ganadera máxima que pudiera permanecer en el Puerto de Pinos, distribuyéndose temporalmente el período de estancia según los derechos que tuvieran tanto su propietario, el Ayuntamiento de Mieres, como los vecinos de las localidades de la provincia de León que disponen de derechos reconocidos (Villargusán, Candemuela, Pinos y San Emiliano). Asimismo, la ordenación de pastos debe ser compatible con los usos que establezca el PORN de ese espacio natural en el futuro.

No obstante, indicar que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería tener en cuenta que, en este caso, el titular de dicho monte sería una Entidad Local –el Ayuntamiento de Mieres–, perteneciente a una Comunidad Autónoma distinta a la nuestra, suponiendo esta una peculiaridad extraña a las previsiones establecidas en la Ley 3/2009, puesto que se le otorgaría la posibilidad de ejercer las potestades que la normativa de montes atribuye a los titulares.

En lo que respecta a la situación jurídica del establecimiento denominado "CASA MIERES", debemos determinar que en este se ejerce la actividad de bar-restaurante y alojamiento, sin disponer de licencia para ello. En el informe remitido por el Ayuntamiento de Mieres, esa Corporación, como titular del referido establecimiento, reconoce que ha intentado en diversas ocasiones su regularización, pero que no había recibido ninguna respuesta del Ayuntamiento de San Emiliano. En cambio, esa Corporación considera que el Ayuntamiento de Mieres no presentó en su momento la documentación requerida, por lo que no pudo continuar el procedimiento incoado.

Por lo tanto, en este supuesto, cabría aplicar lo establecido en el art. 68 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León: *"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración competente tenga conocimiento de que una actividad funciona sin autorización o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:*

a) Si la actividad pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente Ley y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura".



Por lo tanto, el Ayuntamiento de San Emiliano debería estudiar si cabe su regularización conforme a las Normas Urbanísticas Municipales aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de León de 19 de noviembre de 2004 (BOCyL de 11 de enero de 2005). En el supuesto de que no fuese posible esta, debería sin más clausurarse, y en el caso de que fuera procedente, debería instarse a su regularización, acordando la incoación del procedimiento establecido a tal efecto en el art. 27 de la Ley 11/2003, con la solicitud de los informes sectoriales procedentes, incluidos en su caso los de la Confederación Hidrográfica del Duero en los que se establezcan las condiciones de los vertidos que se están produciendo en el entorno.

De idéntica manera, cabe actuar en relación con las construcciones existentes en la zona. Al respecto, únicamente cabe ratificar el hecho de que debe ser el Ayuntamiento de San Emiliano la Administración competente para otorgar las licencias de obras que, en su caso, correspondan, debiendo cumplir las previsiones que establezca la normativa urbanística municipal para las construcciones existentes en pastizales de alta montaña. Además, esa Administración debería ejercitar las competencias de inspección urbanística previstas en el art. 112.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, tramitando los expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad que fuesen precisos en un futuro: *“Son competencias de inspección urbanística la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos, y la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y en su caso de restauración de la legalidad urbanística, así como de incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística”*.

En lo que respecta al saneamiento ganadero de las reses procedentes del Ayuntamiento de Mieres, debemos determinar que, de acuerdo con el informe remitido, no cabe inferir, en principio, irregularidad alguna en la aplicación de la normativa de sanidad animal, puesto que, de acuerdo con lo establecido en la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero, corresponden las competencias a la Unidad Veterinaria del lugar donde radique la explotación principal, siendo en este caso la Unidad Veterinaria correspondiente del Principado de Asturias, la cual debe expedir la cartilla ganadera para su traslado al Puerto de Pinos, puesto que se trata de un lugar situado fuera del término municipal de Mieres. No obstante lo cual, debemos indicar que, si lo determinasen causas sanitarias, tal como reconoce la Consejería de Agricultura y Ganadería, podrían realizarse pruebas antes del retorno.

Sobre la ejecución de la nueva carretera demandada, debemos indicar que esta Procuraduría ha constatado el inicio del procedimiento para ejecutar las obras requeridas tras la adjudicación efectuada por la entidad “Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A. Unipersonal (PROVILSA)” de la redacción del Estudio Informativo de la nueva carretera de Pinos (BOCyL de 25 de mayo de 2011).

Finalmente, en lo que respecta a la existencia de la guardería contratada por el Ayuntamiento de Mieres, en principio, no existiría ninguna irregularidad siempre y cuando se dedicasen a la guarda y administración del Puerto de Pinos, como propietario del bien, y no ejerciesen funciones de Agentes de la autoridad, puesto que no se encuentran en el término municipal de Mieres (misión esta que corresponde a



la Guardia Civil y a los Agentes medioambientales de Castilla y León). Esta situación ha quedado, a juicio de esta Procuraduría, meridianamente clara tras las notificaciones efectuadas por la Subdelegación del Gobierno en León para evitar la presencia de la Policía Local de Mieres, puesto que las competencias de regulación del tráfico el día de la fiesta patronal del Puerto de Pinos corresponden a la Guardia Civil al ser término de San Emiliano.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende que las Administraciones Públicas con base territorial en nuestra Comunidad Autónoma ejerzan las potestades que la normativa les confiere para la ordenación de la actividad ganadera en el Puerto de Pinos, sin que puedan suponer una actuación arbitraria o discriminatoria para su propietario, el Ayuntamiento de Mieres, al encontrarse prohibida en el art. 9.3 de nuestra Constitución.

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

- 1. Que, en el caso de que la actividad del establecimiento (bar-restaurante y alojamiento) situado en el Puerto de Pinos, propiedad del Ayuntamiento de Mieres, sea incompatible con la normativa urbanística aplicable a ese municipio, se proceda a su clausura, previo trámite de audiencia al ser esta una actividad ilegal e ilegalizable de acuerdo con lo dispuesto en el art. 68 b) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León.*
- 2. Que, en el caso de que dicha actividad sea regularizable, se requiera, de conformidad con lo establecido en el art. 68 a) de esa norma, al Ayuntamiento de Mieres para que legalice esa actividad, debiéndose imponer como condición que el aprovechamiento de agua y sus vertidos sean autorizados por la Confederación Hidrográfica del Duero.*
- 3. Que se ejerzan las competencias de inspección urbanísticas establecidas en el art. 112.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, con el fin de garantizar que las obras que se ejecuten en un futuro en las construcciones del Puerto de Pinos se adecuan a la normativa urbanística vigente en el municipio de San Emiliano, acordando, en caso contrario, los expedientes sancionadores y de restauración de legalidad urbanística que procedan.*

Asimismo, le informamos que, con idéntica fecha, se ha formulado Resolución formal sobre este mismo asunto a la Administración autonómica (Consejerías de Agricultura y Ganadería, y de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León) en la que se recomendaba lo siguiente que pasamos a transcribirle:

- 1. Que, en virtud de los títulos competenciales establecidos en los arts. 70.1.13, 70.1.14, 70.1.16 y 71.1.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, corresponde a la Junta*



de Castilla y León, y no al Ayuntamiento de Mieres, ejercer las potestades para regular y ordenar los pastos del paraje denominado “Puerto de Pinos”, al estar ubicado en el término municipal de San Emiliano, en la provincia de León, aplicando a tal efecto o la normativa reguladora de pastos, hierbas y rastrojeras, o la normativa de montes.

2. *Que, en el supuesto de que se opte por regular los pastos a través de la normativa de montes, se acuerde por parte del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León la incoación del expediente oportuno para su declaración como monte de utilidad pública, al concurrir la causa establecida en el art. 24 bis.1 b) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, puesto que se encuentra dentro del espacio natural protegido denominado “Babia y Luna”, procediendo posteriormente a aplicar lo dispuesto en el art. 54 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.*
3. *Que, en el caso de que se opte por regular los pastos a través de la normativa de pastos, hierbas y rastrojeras, se adopten por el órgano competente de la Consejería de Agricultura y Ganadería, de conformidad con las competencias establecidas en la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de Recursos Agropecuarios Locales y de la tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, y el Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de esa Ley, las medidas procedentes para la aprobación de una Ordenanza municipal de Pastos que regule los aprovechamientos pastables del municipio, entre los que se encontrarían los del Puerto de Pinos, requiriendo a tal fin al Ayuntamiento de San Emiliano la colaboración que fuese precisa.*

Por último, le comunicamos que se ha agradecido a la Subdelegación del Gobierno en León, a la Confederación Hidrográfica del Duero y al Ayuntamiento de Mieres la colaboración prestada.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que, por parte de V.I. se acuerde la aceptación de esta Resolución, se ruega dé traslado a esta Institución, para su conocimiento, de copia de los documentos precisos en los que se acredite su cumplimiento.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde