



Excmo. Ayuntamiento de Ávila
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza del Mercado Chico, 1
05001 - ÁVILA

Asunto: Disconformidad con la quema de rastrojos

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 **217/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la inactividad administrativa ante las quemas que se llevan a cabo en dicho término municipal.

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

La cuestión objeto de queja hace referencia a las quemas indiscriminadas de rastrojos que ocurren en la zona del Valle del Amblés y que contaminan, a su juicio, gran extensión de terreno, así como a la propia ciudad de Ávila. En efecto, según afirma el reclamante, estos hechos fueron denunciados por uno de los vecinos de ese municipio, D. XXX, por teléfono, en varias ocasiones a la Policía Local, y por escrito al Ayuntamiento de Ávila (Reg. entrada 3710/26-02-20) y al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, al estimar que se trataba de una práctica que incrementa notablemente la contaminación existente

En su respuesta, esa Corporación nos dio traslado de sendos informes elaborados sobre las cuestiones demandadas por la Policía Local y el Servicio municipal de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos (en adelante, SEPEIS) de Ávila, en los que nos comunicaba que existía un Bando de Alcaldía de 21 de marzo de 2019, en el que se fijaba el protocolo de actuación *“para “quemas controladas de restos vegetales” en suelo urbano de Ávila Capital y de sus Barrios Anexionados”*. En dicho Bando, se



recordaba “a los vecinos del Término Municipal de Ávila la obligación de contar con autorización municipal para realizar la actuación objeto del informe, y el procedimiento administrativo para solicitarla unificando los datos mínimos proporcionados a este Consistorio”. En este procedimiento (Anexo II del citado Bando), se imponen unas condiciones muy restrictivas para hacer estas quemas controladas en áreas urbanas que se encuentren a menos de 400 metros de monte, si bien se han generalizado estas condiciones para todas las parcelas urbanas, aunque estén más alejadas del monte, “como ocurre en la mayoría de casos”.

Del mismo modo, prosigue el informe elaborado por la Policía Local, “significar sobre la quema de restos vegetales agrícolas en terrenos forestales y en la franja de 400 m que los rodea, viene regulada por la Junta de Castilla y León, ejerciendo la competencia tanto en su autorización como en su control por medio de su personal propio, respecto del cual esta Policía Local colabora en caso de requerimiento en el término municipal de Ávila, abarcando el Valle Amblés una superficie mayor al término municipal de esta Capital”.

El SEPEIS de Ávila nos indicó que “a efectos de la Prevención de Incendios, este Servicio no permite la “quema de rastrojos” si se entiende por tal, la quema continua de vegetación en superficie; sólo la eliminación de restos vegetales previamente cortados y apilados procedentes de la poda o del desbroce realizado para el necesario mantenimiento en condiciones de salubridad y seguridad de las parcelas. En todos los informes se indica claramente que se deben hacer pequeños montones de quema con un cortafuegos (zona libre de combustible) alrededor de éstos minimizando el riesgo de que la actuación derive en un incendio; o bien realizando un único montón de quema, de pequeño tamaño, que se va alimentando progresivamente al echar nuevos restos una vez se consuman los anteriores”.

En lo que respecta a las quemas denunciadas por el Sr. XXX, advierte el SEPEIS de Ávila que únicamente ha tenido esa queja sobre estas quemas que se realizan en ocasiones en el Valle del Amblés, por lo que “este Servicio entiende -a priori- que se trata de parcelas en suelo rústico y no corresponde a este Consistorio autorizar o permitir tales actuaciones (el subrayado es nuestro)”. En efecto, el ámbito de aplicación del Bando municipal se refiere únicamente al suelo urbano, ya que su finalidad era “el permitir -en condiciones de seguridad y evitando ocasionar molestias- una práctica tradicional, sobre todo en los Barrios Anexionados, que facilite el correcto y necesario mantenimiento de las parcelas por parte de sus propietarios”, si bien se estima que sería “recomendable la retirada de los restos utilizando medios más inocuos y seguros (p. ej. alquiler de contenedor y su retirada a vertedero, compostaje, etc.)”.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos informó que, “conforme a lo dispuesto en la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del



*fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León, la quema de rastrojos está prohibida todo el año en terrenos forestales y en la franja de terrenos agrícola o urbana de 400 metros alrededor (el subrayado es nuestro)”. Por ello, prosigue el informe elaborado por el órgano autonómico, “*el Servicio Territorial de Medio Ambiente autoriza únicamente la quema de restos agrícolas apilados y forestales en terrenos de naturaleza forestal o situados a menos de 400 m. de éstos, no teniendo competencias sobre la zona del Valle del Amblés dado que no es una zona forestal ni tiene masas forestales (el subrayado es nuestro), pudiendo ser o no autorizadas las quemas en zonas agrícolas por los Ayuntamientos de acuerdo con su propia normativa*”.*

Por último, el autor de la queja nos ha comunicado que, a pesar de la pandemia sanitaria, han proseguido las quemas, en ocasiones, durante algunos días de este verano, fundamentalmente en los terrenos rústicos situados en las inmediaciones del río Chico a su paso por el término municipal de Ávila.

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

Como cuestión previa, es preciso resaltar que la intervención de esta Procuraduría se va a dirigir en determinar las actuaciones que deberían llevar a cabo las administraciones a las que se ha dirigido el Sr. XXX para solucionar el problema planteado, sin entrar a enjuiciar ninguna conducta o actuación particular que no ha podido ser acreditada por falta de identificación del posible infractor.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante una quema de rastrojos, entendida ésta como la quema de restos o residuos agrícolas que pudieran encontrarse en terrenos rústicos del término municipal de Ávila. Esto supone que no pueda aplicarse las disposiciones recogidas en el Bando de la Alcaldía de 21 de marzo de 2019, que regula el uso del fuego (quemadas controladas de resto vegetales) en áreas urbanas, ya que se trata de una disposición aprobada por dicho órgano municipal para evitar el riesgo de incendio en aquellos parajes clasificados como suelo urbano fuera de la época de peligro alto de incendios forestales. Igualmente, no puede aplicarse las exigencias establecidas en la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del fuego, y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León, ya que su artículo primero determina que el ámbito de aplicación de esa norma se circunscribe a “*todos los montes, sean arbolados o desarbolados, de la Comunidad de Castilla y León y la franja de 400 metros de ancho que los circunda, como perímetro de protección*”.

Por lo tanto, como se afirman en los informes remitidos, es cierto que la autorización de quema de dichos residuos no compete ni al Ayuntamiento de Ávila, ni al



Servicio Territorial de Medio Ambiente de Ávila, al no poderse aplicar las disposiciones recogidas en ambas disposiciones, ya que, según relata el autor de la queja, estas quemas se realizaron en terreno rustico situado a más de 400 metros de terreno forestal.

Para conocer la regla jurídica a aplicar en estos casos, debemos acudir a las normas agrarias, y, más concretamente, al Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola. En efecto, como se afirma en su preámbulo, *“la Política Agrícola Común, desde los años noventa, ha ido integrando progresivamente las nuevas demandas de la sociedad europea. En este sentido, son condicionantes de la PAC el medioambiente, el cambio climático, la salud pública, la fitosanidad y la sanidad y el bienestar animal (el subrayado es nuestro)”*.

Así, las buenas condiciones agrarias y medioambientales del cultivo de la tierra se regulan en su Anexo II, siendo una de las metas fijadas (Medida BCAM 6), el mantenimiento del nivel de materia orgánica en el suelo mediante prácticas adecuadas, incluida la prohibición de quemar los rastrojos, excepto por razones fitosanitarias, de tal modo que *“no podrán quemarse rastrojos en todo el ámbito nacional, salvo que, por razones fitosanitarias, la quema esté autorizada por la autoridad competente (el subrayado es nuestro), en cuyo caso estará condicionada al cumplimiento de las normas establecidas en materia de prevención de incendios, y en particular, las relativas a la anchura mínima de una franja perimetral cuando los terrenos colinden con terrenos forestales. Cuando se eliminen restos de cosecha de cultivos herbáceos y de los de poda de cultivos leñosos deberá realizarse, en su caso, con arreglo a la normativa establecida”*.

El cumplimiento de esta condición debe ser exigida para todos los beneficiarios de la PAC en los términos previstos en el artículo primero de esa norma: *“Este Real Decreto tiene por objeto determinar las normas de la condicionalidad que deberán cumplir:*

a) Los beneficiarios que reciban pagos directos, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo.

b) Los beneficiarios que reciban las primas anuales en virtud de los artículos 21, apartado 1, letras a) y b), 28 a 31, 33 y 34 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.



c) Los beneficiarios que reciban pagos en virtud de los artículos 46 y 47 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007”.

Por lo tanto, con carácter general, la quema de rastrojos se trata de una actividad agrícola prohibida “a priori”, ya que las excepciones fitosanitarias deben interpretarse de manera muy restrictiva, como así se ha recogido en varias resoluciones judiciales. Al respecto, cabe citar la Sentencia de 9 de febrero de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la cual declaró la nulidad de pleno derecho la Orden AYG/887/2016 de 17 de octubre, por la que se autorizó, como medida fitosanitaria, la quema de rastrojos de cereales en Castilla y León, al estimar que contradecía la condición fijada en la política de la PAC, y que no se había probado que supusiera un método eficaz de lucha contra las plagas agrícolas.

Además, la práctica de esta quema supone una causa que permite a la Administración autonómica revocar las ayudas concedidas al considerarse contraria a las buenas prácticas agrícolas, tal como se reconoció en las Sentencias de 27 de julio de 2010 y de 14 de marzo de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que declararon legales los acuerdos adoptados por la Consejería de Agricultura y Ganadería para que los beneficiarios procedieran al reintegro de la subvención de la PAC concedida, al estimar que se trata de una práctica de cultivo provocada voluntariamente por el beneficiario. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de julio de 1996 y 24 de junio de 1997, entre otras) ha declarado que cuando se incumplen las condiciones de una subvención “*no puede considerarse que estemos ante un acto revocatorio de otro declarativo de derecho ni de un acto sancionador desproporcionado respecto de la gravedad de la infracción..., sino simplemente ante el cumplimiento de una condición resolutoria o ante la inobservancia de los requisitos a los que precisamente se supeditaba el otorgamiento de la subvención* (STS de 24 de junio de 1997)”.

Como hemos visto, es cierto que no corresponde ni al Ayuntamiento de Ávila, ni a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, la tramitación de ningún expediente sancionador por las quemas de rastrojos que se puedan llevar a cabo en los terrenos agrícolas situados en el valle del Amblés, ya que se trata de una cuestión que correspondería a los órganos competentes de la actual Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, no hemos de olvidar la importancia de que estos hechos sean acreditados por los agentes de la Policía Local, como agentes de la autoridad competentes en el término municipal de Ávila, ya



que gozan de presunción de veracidad en los términos recogidos en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”*.

Por lo tanto, esta Institución considera que correspondería a la Policía Local de Ávila atender los requerimientos o denuncias que puedan recibir los particulares, sobre las quemas de rastrojos que pudieran suceder en su término municipal, y remitir dichas actuaciones al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Ávila, para que dicho órgano pueda iniciar los trámites para revocar, en su caso, las ayudas que se hubieran concedido por incumplimiento del condicionado recogido en el citado Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre. Así, hemos de recordar que, además de las funciones propias atribuidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica 1/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el artículo 13.2.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de las Policías Locales de Castilla y León, les ha atribuido la competencia de *“velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, con especial atención a las materias relativas a la mujer, la protección del menor y del medio ambiente”*. Al respecto, es preciso tener en cuenta que, en numerosos municipios, se han creado Patrullas Verdes, cuyos agentes se dedican específicamente a la vigilancia y a la protección de todas aquellas cuestiones que afecten al medio ambiente de esas localidades.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que los agentes de la Policía Local de Ávila lleven a cabo dichas labores de vigilancia para intentar evitar que esas quemas de rastrojos que puedan producirse en los terrenos rústicos de dicho municipio puedan generar un perjuicio medioambiental irreparable, fundamentalmente en las épocas declaradas anualmente de peligro alto para incendios forestales (en este año, la Orden FYM/741/2021, de 14 de junio, declaró como tal el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre).

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**:

Que, en el ejercicio de las funciones atribuidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica 1/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el artículo 13.2.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de las Policías Locales de Castilla y León, corresponde a la Policía Local de Ávila atender aquellas denuncias o requerimientos que puedan hacer los particulares sobre las quemas de rastrojos que se lleven a cabo en terrenos agrícolas de su término municipal, para



posteriormente remitir todas estas actuaciones al órgano competente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León, con el fin de que éste pueda iniciar los trámites que permitan, en su caso, revocar las ayudas o subvenciones concedidas por incumplimiento del condicionado descrito en la Medida BCAM 6 del Anexo II del Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola.

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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

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

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López