



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 2516/2020**

**Asunto: Inactividad administrativa ante la ejecución de roturos en el Páramo de Castañeda ubicado en el término municipal de XXX (Palencia) / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente**

Ilmo. Sr.:

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

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la inactividad administrativa ante los roturos que se han realizado en el Páramo de Castañeda.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, 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 la Administración autonómica que obra en estas dependencias, **se deducen los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia al impacto medioambiental negativo que están causando las roturaciones que se llevaron a cabo en el Páramo de Castañeda, sito en la localidad palentina de XXX, ya que está provocando la desaparición de la cubierta vegetal existente con el fin de destinar dicho terreno al cultivo agrícola. En efecto, según afirma el reclamante, desde el año 2018 se han formulado diversas denuncias por parte de agentes medioambientales y/o de la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil, al estar dicho espacio natural incluido en una de las Áreas de Interés para las Aves (IBA's) de la provincia de Palencia, en concreto en la IBA "044-Páramos del Cerrato", debido a su gran interés como hábitat para especies de aves vulnerables o amenazadas (alondra de Dupont, sisones, alcaravanes, etc..).



En su respuesta, la Administración autonómica reconoce en su informe remitido que, efectivamente, en el año 2018 se formularon las siguientes denuncias por los hechos objeto de la presente queja:

- Denuncia 1/2018, de 12 de marzo, efectuada por agente medioambiental de la comarca del Cerrato *“sobre roturación sin autorización de parcelas en una extensión de 9 has en el pago conocido como “Páramo de Castañeda” en el término municipal de XXX”*.

- Denuncia formulada por la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil de Palencia sobre infracciones en materia de biodiversidad, montes e incendios forestales, por roturar 29,36 hectáreas sin autorización varias fincas ocupadas por vegetación natural especialmente arbustiva en el citado municipio (polígono XXX, parcela XXX; polígono XXX, parcelas XXX, XXX, XXX (parcialmente), XXX, XXX y XXX; y polígono XXX, parcelas XXX y XXX (parcialmente)).

En septiembre de 2018, se realizó una visita de comprobación por dicho agente medioambiental en el que se constató que *“en efecto las parcelas relacionadas por la Guardia Civil han sido roturadas y sembradas de girasol (el subrayado es nuestro)”*.

Con fecha 22 de noviembre de 2018, se emitió un informe por parte de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, en el que se determinó que los hechos denunciados podrían haber constituido una infracción grave prevista en la normativa de protección a la biodiversidad, ya que *“las parcelas roturadas forman parte del único sector en el que aún existe en Palencia una pequeña población de una especie de alaudido llamado Alondra ricotí (*Chersophilus duponti*). Este sector se llama Páramo de Castañeda”*.

Así, prosigue dicho informe, *“la alondra ricotí (*Chersophilus duponti*) posee unos requerimientos de hábitat muy estrictos. Ocupa terrenos que topográficamente deben ser muy llanos y con vegetación natural de caméfilos muy abierta (tomillares, aulagares, matorral glisófilo, etc) y de escasa altura (20-40 cm). No utiliza laderas, cultivos, zonas arboladas, ni pastizales puros de herbáceas, ni zonas con vegetación arbustiva ni muy baja, ni muy alta. Es por tanto lo que se denomina un “superespecialista” en cuanto a requerimientos de hábitat lo que le convierte en una especie muy sensible a la destrucción de las zonas que ocupa (el subrayado es nuestro)”*.

Por lo tanto, dicho informe concluye que *“las parcelas roturadas, y en general buena parte del Páramo de Castañeda, presentaban un hábitat idóneo para la especie que respondía perfectamente a las características y exigencias referidas en el punto anterior (el subrayado es nuestro)”*. Así, se afirma que la población censada en dicho entorno ha mostrado una gran sensibilidad (en torno a 6-8 parejas reproductoras),



habiendo afectado la roturación al 13.04 % de la superficie total del Páramo de Castañeda (unos 230 has del hábitat).

Sin embargo, no consta en la documentación remitida que se hubiera tramitado ningún expediente sancionador por estos hechos por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, ni que se hubiera solicitado por el infractor ninguna roturación de cubierta vegetal, ni que se hubiera autorizado por dicho órgano autonómico.

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

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante unos hechos –roturación de un terreno forestal para cultivos agrícolas- que no han sido autorizados por la Administración autonómica, y que han sido denunciados por varios agentes de la autoridad –un agente medioambiental y agentes de la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil de Palencia-, lo que conlleva que los hechos acreditados en dichas denuncias 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”*.

Además, es preciso tener en cuenta que se trata de un paraje que pertenece a un Área de Singular Valor Ecológico (ASVE), tal como se recoge en el Decreto 6/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Palencia, debido a la presencia de una especie protegida como es la alondra ricotí, clasificada como especie vulnerable en el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Esta clasificación conlleva que, conforme a la definición recogida en el artículo 58.1 b) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, nos encontremos ante poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría de especies en peligro de extinción *“si los factores adversos que actúan sobre ellos no son corregidos”*. De esta forma, la Administración autonómica tiene la obligación de adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar la protección de aquellos espacios en los que se encuentran dichas especies vulnerables, lo que supone, en la cuestión objeto de la presente queja, que las parcelas incluidas en el “Páramo de Castañeda” gozan de una especial protección medioambiental y que, además, adquieran además la condición de utilidad pública y de interés social (artículo 16.1 del Decreto 6/2009).



Por lo tanto, esta Procuraduría considera que se ha vulnerado gravemente el hábitat de dicha especie vulnerable, ya que, como se relata en el informe de noviembre de 2018 elaborado por la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, *“las principales amenazas y problemas de conservación para la especie son la fragmentación y desaparición del hábitat, en muchos casos por roturaciones así como el aislamiento y el pequeño tamaño de las poblaciones. Son muy frecuentes en este contexto extinciones locales de las poblaciones más débiles poblacionalmente. Éste es el caso de la población palentina del “Páramo de Castañeda”* (el subrayado es nuestro)”. En consecuencia, esta roturación supone, a juicio de esta Procuraduría, la comisión de la infracción tipificada en el artículo 80 1) de la Ley 42/2007: *“La destrucción del hábitat de especies vulnerables, en particular del lugar de reproducción, invernada, reposo, campeo o alimentación y las zonas de especial protección para la flora y fauna silvestres”,* la cual fue calificada como grave por el citado informe del órgano ambiental autonómico, al indicarse expresamente que *“la destrucción de parte del hábitat de la población palentina, no solo tiene efectos locales, sino que supone agravar la baja conectividad entre poblaciones y, por tanto, la conservación a escala regional de esta alondra amenazada* (el subrayado es nuestro)”.

Incluso, esta roturación exigiría también la tramitación de un expediente de declaración de impacto ambiental, ya que, según se prevé en el Grupo 9 a) 2º del Anexo I de la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, se someten al procedimiento ordinario *“los proyectos para destinar áreas incultas o áreas seminaturales a la explotación agrícola o aprovechamiento forestal maderero que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 10 ha.”*. Esto conlleva que, al haberse ejecutado sin ningún trámite, también se habría cometido una infracción muy grave tipificada en el artículo 55.2 de la Ley 21/2013: *“El inicio de la ejecución de un proyecto, incluidos los sujetos a declaración responsable o comunicación previa, sometido a evaluación de impacto ambiental ordinaria sin haber obtenido previamente la correspondiente declaración de impacto ambiental”*.

Sin embargo, del informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se deduce que no se ha iniciado por el órgano competente de la Administración autonómica ningún expediente sancionador contra el presunto infractor. A juicio de esta Institución, la permisividad e inactividad en el ejercicio de las potestades sancionadoras que hemos comprobado compromete la eficacia de la acción administrativa en la protección del medio ambiente, y empaña la objetividad e imparcialidad que han de dirigirla, ya que, al tiempo que genera desconfianza cívica, introduce inseguridad jurídica y aleatoriedad, siendo, por tanto, contraria a los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad. Al respecto, cabe mencionar que los Tribunales han confirmado en diversas resoluciones judiciales que la roturación de dichos terrenos para llevar a cabo cultivos agrícolas supone la comisión de una infracción grave



al suponer la destrucción de zonas especialmente protegidas y del hábitat de especies protegidas; a título de ejemplo, las Sentencias de 30 de abril y de 20 de noviembre de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, confirmaron las resoluciones sancionadoras impuestas por los órganos autonómicos competentes ante infracciones similares.

Por último, debemos recordar que, además de la imposición de las sanciones que correspondan, *“el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”*. De esta forma, en el supuesto de que el infractor continuase el cultivo de dicho terreno de manera voluntaria, debería iniciarse de oficio el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental en los términos recogidos en dicha norma. De esta forma, se garantizaría que la totalidad del “Páramo de Castañeda” recupera las condiciones ambientales previas a la roturación denunciada, para que pueda seguir siendo el hábitat de la alondra de ricotí,

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que la Administración autonómica no haga dejación de sus funciones en el ámbito de sus competencias, adoptando todas aquellas medidas que fueran necesarias para garantizar el patrimonio natural de nuestra Comunidad Autónoma, configurado como un valor esencial de nuestra identidad conforme a lo previsto en el artículo cuarto del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

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, al haberse acreditado en las denuncias formuladas en el año 2018 por un agente medioambiental y por la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil de Palencia la destrucción del hábitat de la alondra ricotí, clasificada como especie vulnerable en el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, se acuerde por el órgano competente de la Administración autonómica la incoación del oportuno expediente sancionador contra el infractor que llevó a cabo la roturación de los terrenos para cultivo agrícola, ubicados en el “Páramo de Castañeda” del término municipal de XXX (Palencia), ya que se ha cometido una infracción tipificada tanto en el artículo 80 l) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como en el artículo 55.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.**



**2. Que, además de la imposición de las sanciones que procedan, se garantice por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la reparación de los daños causados conforme con lo previsto en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, garantizándose así la preservación de los valores naturales descritos en el informe elaborado en noviembre de 2018 por parte de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruego 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