



Excmo. Ayuntamiento de XXX  
Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta  
XXX  
09XXX - XXX  
(Burgos)

**Asunto: Peligro de incendio que supone el apilamiento de fardos de paja**

Ilma. Sra.:

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 **4452/2021**, 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 pasividad administrativa ante las peticiones de retirada de pacas de paja en las cercanías de una vivienda familiar.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX, a la Diputación Provincial de Burgos y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y 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 los riesgos que supone el almacenamiento de fardos de paja en las inmediaciones del casco urbano de la localidad burgalesa de XXX. En efecto, según afirmaba el reclamante, estos hechos fueron denunciados por uno de los vecinos afectados, Dña. XXX, mediante escritos remitidos al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos (Reg. entrada XXX) y al Ayuntamiento de XXX (Reg. entrada 01-10-21), en los que solicitaba su intervención para alejar dicha pila de grandes dimensiones situada a unos 50 metros de su vivienda, ya que en los últimos años había ardido en dos ocasiones (la última de ellas el día 29 de mayo de 2021 a las 05:00 horas).

En consecuencia, se acordó solicitar información a las Administraciones competentes para conocer las actuaciones adoptadas ante dichas peticiones. En su respuesta, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos indicó que el Servicio



Territorial de Medio Ambiente de Burgos había dado respuesta, con fecha 14 de septiembre de 2021, al escrito remitido por la Sra. XXX, informándole *“de las competencias de la Consejería, relativas a incendios forestales, y de la Administración Local, relativas a incendios urbanos, todo ello, teniendo en cuenta las circunstancias que se ponen de relieve en la queja, en concreto, que los fardos de paja se apilan en terrenos agrícolas, a kilómetros de distancia de cualquier terreno que pueda tener la consideración de monte (el subrayado es nuestro), siendo los bienes para los que podría constituir un riesgo potencial, en el supuesto de que ardiesen los fajos de paja, viviendas del casco urbano de la localidad de XXX”*.

El Ayuntamiento reconoció que tenía conocimiento del problema planteado, ya que, con fecha 22 de octubre de 2021, se había respondido a la peticionaria indicándole que el almacenamiento de pacas era considerado como un uso agrícola característico de las tierras de labor. No obstante lo cual, de la documentación enviada, no puede deducirse una inactividad municipal ante la cuestión objeto de la presente queja, ya que, con fecha 18 de junio (Reg. salida 4/2021), desde la Alcaldía se había instado a D. XXX, como propietario de estos fardos de paja *“a rebajar la cantidad de pacas almacenadas en altura al aire libre”, y a que “se retranquee los caminos conforme a la ordenanza municipal, si la parcela donde las deposita no cumple con la superficie mínima” o “si no cumple con la distancia mínima al casco urbano”*. Sin embargo, al haber hecho caso omiso ante este requerimiento, con fecha 3 de septiembre de 2021, se acordó la incoación de un expediente sancionador contra el Sr. XXX por incumplir los retranqueos exigidos en la ordenanza municipal vigente en materia de caminos rurales, indicando que se encontraba pendiente de publicación de anuncio de notificación en el Tablón Edictal Único del Boletín Oficial del Estado. Asimismo, días antes –concretamente el 30 de agosto- dicha Entidad local solicitó un informe técnico al Servicio de Asesoramiento a municipios de la Diputación de Burgos para conocer si se trata de un uso permitido y el régimen aplicable a este tipo de almacenamiento en las parcelas en las que se ubican estos fardos de paja.

En consecuencia, se acordó solicitar información adicional a la Administración provincial con el fin de conocer el contenido de dicho informe. En su respuesta, dicha Diputación nos dio traslado del informe técnico elaborado el 4 de enero de 2022 a instancias del Ayuntamiento de XXX, del que se deducía que se trataba de un uso permitido en todas aquellas parcelas que hayan sido clasificadas como Suelo Rústico Común, si bien debía cumplir una serie de condiciones que exigía las Normas Subsidiarias de ámbito provincial.

Por lo tanto, se solicitó a la Administración municipal conocer las actuaciones adoptadas tras recibir dicha información. En su respuesta, se informó que *“tras varias conversaciones mantenidas por miembros del equipo de gobierno con el vecino que almacena las alpacas, se ha conseguido que éste haya rebajado la altura del*



almacenamiento, así como logrado retranquear la distancia mínima a los caminos según la ordenanza municipal de caminos vigente, por lo que se ha decidido no sancionar (el subrayado es nuestro)”.

Sin embargo, el autor de la queja ha puesto de manifiesto que persiste el problema denunciado, puesto que se mantiene el almacenamiento de los fardos de paja a escasos metros del casco urbano, tal como lo ha vuelto a denunciar la Sra. XXX en un escrito remitido a esa Corporación (Reg. entrada XXX), en el que, ante dicho apilamiento situado a escasos metros de su vivienda, volvía a solicitar que se adoptasen, entre otras, las siguientes medidas correctoras para evitar futuras desgracias:

- Cerramiento de seguridad (malla, madera...) para evitar la entrada de intrusos.
- Instalación de un tejado con una estructura metálica que impida el vuelo de las pavesas que propagan el fuego.
- Altura máxima de 7 fardos y/o número máximo de paquetes por metro cuadrado.
- Ejecución de un cortafuego y retranqueos a los caminos.

Finalmente, el autor de la queja nos indica que, en el mes de agosto, no se ha adoptado por el Ayuntamiento ninguna de las medidas solicitadas, advirtiéndose en las fotografías remitidas la existencia de varias pilas de paja -de hasta 12 fardos de altura-, almacenadas en una finca agrícola situada a unos 50 metros de la vivienda de la Sra. XXX.

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, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de las Administraciones competentes en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en eventuales cuestiones de propiedad y/o de disputas de carácter personal, las cuales, de existir, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos determinar, en primer lugar, si la actividad de almacenamiento de pacas de paja se encuentra sujeta al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. En principio, nos encontramos ante una norma que no delimita un número de actividades sujetas a su ámbito de aplicación, sino que parte de un sistema de “*numerus apertus*”, tal como se infiere de lo dispuesto en el artículo 3.1 de dicho Texto Refundido: “*Quedan sometidas a la presente ley todas las actividades o instalaciones, así como los proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar*



*las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes*". En este caso, si bien es un almacenamiento temporal de pacas de paja hasta que se realice su venta, nos encontraríamos ante una actividad que puede encuadrarse en el supuesto establecido en el apartado 2.7 del Anexo III del Decreto Legislativo 1/2015, previsto para actividades o instalaciones sometidas a comunicación ambiental: *"Actividades de almacenamiento de equipos y productos agrícolas"*.

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que la situación denunciada por la Sra. XXX exige que se adopten las medidas oportunas por el Ayuntamiento de XXX, aplicando a tal fin las previsiones establecidas en el artículo 71 del citado Decreto Legislativo: *"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración pública competente tenga conocimiento de que una actividad o instalación funciona sin autorización ambiental o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:*

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

Para determinar si se puede regularizar esta actividad, debemos acudir a lo previsto en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Burgos (en adelante, NSP), aprobadas definitivamente por Orden de 15 de abril de 1996 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y modificadas posteriormente mediante Orden FYM/932/2013, de 12 de noviembre, siendo éstas la norma aplicable al municipio de XXX al no disponer de planeamiento propio. De acuerdo con el informe elaborado por la Sección de Urbanismo y Asistencia Técnica de la Diputación Provincial de Burgos, las parcelas donde se ubican estos fardos de paja *"se consideran clasificadas como **SUELO RÚSTICO COMÚN** (suelo no urbanizable genérico), según plano nº 25 de las NSP citadas"*. Por lo tanto, le sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 44.2 de las NSP, que establece que *"los propietarios de suelo rústico tienen derecho a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos conforme a su naturaleza rústica (el subrayado es nuestro), *pudiendo destinarlos sin restricciones urbanísticas a cualesquiera usos no constructivos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y que no alteren la naturaleza rústica de los terrenos, tales como la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética, así como las actividades científicas, educativas, deportivas, recreativas, turísticas y similares que sean propias del suelo rústico*". En consecuencia, tal como se prevé en el artículo 47 de las NSP en relación con el artículo 45.1 a) 1º de dicho instrumento urbanístico, se determinan*



como uso urbanístico permitido las construcciones e instalaciones necesarias para el desarrollo y funcionamiento de las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, piscícolas y cinegéticas.

Por lo tanto, nos encontramos ante una actividad legalizable ya que el almacenamiento temporal de alpacas de paja en una finca agrícola supone un uso urbanístico permitido. En consecuencia, conforme a la previsión establecida en el citado artículo 71 a) del Decreto Legislativo 1/2015, el órgano competente del Ayuntamiento de XXX debería requerir al Sr. XXX para que presente la comunicación ambiental preceptiva que permita el almacenamiento temporal de los fardos de paja en aquellas fincas clasificadas como Suelo Rústico Común. Se trataría, en definitiva, de una medida similar al requerimiento anterior que adoptó esa Alcaldía en su Resolución de 18 de junio de 2021.

Sin embargo, es necesario garantizar que dicho almacenamiento cumpla los requisitos que exige las Normas Subsidiarias de ámbito provincial, y, más concretamente, la dispuesta en el artículo 56.2 a) de las NSP, que prevé que las instalaciones vinculadas a explotaciones agrícolas *“no podrán situarse a menos de 100 metros del núcleo urbano”*. Todo ello, sin perjuicio de que se exija el cumplimiento de la Ordenanza reguladora de los usos y costumbres rurales, y del régimen de uso y protección de los caminos rurales municipales en el término municipal de XXX (BOP de Burgos de 27 de enero de 2021), y, más concretamente, la distancia mínima fijada en el artículo 8.2 de esa norma: *“Cuando los materiales depositados en una finca colindante con un camino público se apilen en altura, la distancia al camino será tres veces la misma (alpacas, ladrillos, ....), de tal manera que se asegure que si dicho material cae no lo haga al camino sino que quede dentro de la finca a una distancia razonable”*.

De igual forma, es preciso que el Ayuntamiento exija en dicho requerimiento adoptar todas las medidas pertinentes para evitar el riesgo de incendio ya que, en este caso, no nos encontramos ante una competencia atribuida a la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio –a la que corresponde vigilar los focos que puedan surgir de la masa forestal-, sino que se trata de un cuestión municipal, al ser éste uno de los deberes de los propietarios de fincas rústicas establecidos en el artículo 10.2 a) de la citada Ordenanza: *“Todo propietario de campo o finca rústica estará sujeto a las siguientes obligaciones:*

*a) Mantener la parcela en las mínimas condiciones de limpieza y salubridad exigibles, con el fin de evitar el riesgo de incendio para las fincas colindantes (el subrayado es nuestro), y de producir focos de insectos y parásitos dañinos para las cosechas”*.



En el caso de que, como ya sucedió con la anterior Resolución de Alcaldía de 18 de junio de 2021, el Sr. XXX hiciere caso omiso a dicho requerimiento y/o no se cumpliesen las exigencias establecidas en las Normas Subsidiarias y en la Ordenanza aplicable, la Administración municipal no debe volver a incurrir en una pasividad administrativa, por lo que debería impedirse la acumulación de dichas alpacas de paja en aquellas parcelas situadas a menos de 100 metros del casco urbano y/o en condiciones que genere riesgo de incendio, aplicando a tal fin lo previsto en el artículo 70 a) del texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León: *“La Administración pública competente podrá suspender, con carácter cautelar, cualquier actividad en fase de construcción o de explotación, total o parcialmente, cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:*

*a) Incumplimiento o trasgresión de las condiciones impuestas para la ejecución del proyecto”.*

Todo ello, sin perjuicio de que esta omisión constituye una infracción leve tipificada en el artículo 74.4 a) del precitado Texto Refundido: *“No realizar la comunicación ambiental preceptiva a los Ayuntamientos, respecto a las actividades incluidas en el Anexo III”*, correspondiendo la tramitación de este expediente sancionador a ese Ayuntamiento conforme al título competencial establecido en el art. 81.3 del Decreto Legislativo 1/2015.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría pretende que dicha Corporación adopte todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los deberes fijados en la normativa vigente, evitando cualquier eventualidad o riesgo que pueda generar a los vecinos el apilamiento a una altura considerable de estas alpacas de paja en las proximidades del núcleo urbano de esa localidad.

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 ser el almacenamiento temporal de alpacas de paja un uso permitido en las parcelas clasificadas como Suelo Rústico Común conforme a lo previsto en el artículo 47 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Burgos, aprobadas definitivamente por Orden de 15 de abril de 1996 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y modificadas posteriormente mediante Orden FYM/932/2013, de 12 de noviembre, en relación con el artículo 45.1 a) 1º de dicho instrumento urbanístico, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX requerir a D. XXX, como propietario de dichos fardos, para que regularice su situación jurídica mediante la presentación de la oportuna comunicación ambiental conforme a lo dispuesto en el punto 2.7 del Anexo III del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el**



que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

2. Que, en dicha regularización, se garantice por dicha Administración municipal que los almacenamientos de estas alpacas de paja se sitúan a más de 100 metros del casco urbano tal como se exige en el artículo 56.2 a) de las citadas Normas Subsidiarias, y que se cumple tanto la obligación fijada en el artículo 10.2 a) de la Ordenanza reguladora de los usos y costumbres rurales, y del régimen de uso y protección de los caminos rurales municipales en el término municipal de XXX, como la distancia mínima respecto a los caminos más cercanos exigida en el artículo 8.2 de esa norma municipal.

3. Que, sin perjuicio de la tramitación del oportuno expediente sancionador por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 74 a) del Decreto Legislativo 1/2015, se adopten las medidas pertinentes, en el caso de que el Sr. XXX hiciere caso omiso de dicho requerimiento para legalizar los almacenamientos de estos fardos conforme a los requisitos anteriormente mencionados, por el órgano competente de esa Corporación para impedir los riesgos que supone este apilamiento tal como lo ha denunciado Dña. XXX, aplicando a tal fin la previsión establecida en el artículo 70 a) de dicha norma.

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Diputación Provincial de Burgos y a Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 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