



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

**Expediente: 4379/2021**

**Asunto: Celebración de una competición motociclista sin las autorizaciones pertinentes en el municipio de XXX (Palencia) / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio**

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, en la queja se hacía alusión a las irregularidades cometidas durante la celebración de una prueba motociclista en el interior de un espacio natural de la provincia de Palencia.

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

La cuestión objeto de queja hace referencia a la inactividad administrativa ante la comunicación electrónica (XXX/26-06-21) remitida por la Asociación “Ecologistas en Acción-Palencia” a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León Palencia, en la que se denunciaba que la prueba deportiva denominada “XXX”, organizada por el Club Deportivo “XXX” y que se celebró el 28 de febrero de 2021 en la localidad palentina de XXX, no disponía ni de los informes ni de los permisos oportunos que debía otorgar el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, al desarrollarse en el interior del espacio natural denominado “ZEC XXX”. Por esta razón, esta asociación solicitaba la incoación del oportuno expediente sancionador, y que se le tuviera como parte interesada



en dicho procedimiento. Ante dicha petición, la citada Delegación Territorial le respondió mediante comunicación de 3 de agosto de 2021 indicando a la asociación peticionaria que no era posible atender su petición, ya que se estaba “*a la espera de determinar a quién corresponde la apertura en su caso del expediente*”.

En su primera respuesta remitida a esta Procuraduría, la entonces denominada Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos reconoció que, efectivamente, dicho día se había celebrado dicha prueba de motocross puntuable para el campeonato de Castilla y León, y que no se había solicitado por el organizador ninguna autorización al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, por lo que dicho órgano no pudo emitir ningún informe al respecto. Asimismo, en dicho informe se reconocía que «*el circuito discurre por fincas particulares y caminos de uso público, la mayor parte del recorrido por laderas y tramos a máxima pendiente. Una parte del circuito se encuentra en una ladera que pertenece a la Red Natura 2000 (Zona ZEC XXX), denominada “XXX”* (el subrayado es nuestro)».

Sin embargo, se niega por el órgano autonómico la inactividad denunciada, ya que se formularon ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia las siguientes denuncias por estos hechos:

- Con fecha 16 de marzo de 2021 se recibió un informe de los Agentes Medioambientales con nº EAM 0616 y nº EAM 0055 en el que se detallan todos los detalles de este evento, adjuntando fotografías.

- Con fecha 18 de mayo de 2021, se recibió en el registro electrónico de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia denuncia de los Agentes de la Guardia Civil con nº TIP F-18679-F y nº TIP Y-06200-B sobre los mismos hechos, a la que adjuntan también fotografías y documentación sobre el evento.

- Con fecha 15 de noviembre de 2021, se recibió en el registro electrónico de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia denuncia de los Agentes de la Guardia Civil con nº TIP U-04576-Y y nº TIP Y-06200-B sobre la celebración de otra carrera de motocross, el día 7 de noviembre en el mismo lugar que el anterior, a la que adjuntan también fotografías y documentación sobre el evento.

En consecuencia, mediante Resolución de 7 de febrero de 2022 de la Delegación Territorial en Palencia, se acordó la incoación del expediente sancionador PA-MON-3/22, proponiendo la imposición como sanción de una multa de XXX € contra el Club Deportivo “XXX”, por la comisión de dos infracciones leves a la Ley de Montes de Castilla y León. Sin embargo, según se resalta por la Administración autonómica, «*no se encuentra ningún motivo oportuno para considerar a la Asociación “Ecologistas en Acción–Palencia” como parte interesada*» (el subrayado es nuestro)».



Sin embargo, al no haber finalizado la tramitación de dicho expediente sancionador, se acordó solicitar una ampliación de información para conocer su resultado definitivo. En su nueva respuesta, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos comunicó que, mediante escrito de 22 de febrero, el Club Deportivo reconoció los hechos cometidos, optando por el pago voluntario de la multa, lo cual le supuso una reducción del 40% del importe propuesto (XXX €). Por esta razón, mediante Resolución de 25 de marzo de 2022 de la Delegación Territorial de Palencia, se acordó *“declarar liquidado, voluntariamente y en plazo, el importe reducido de la sanción derivada de la comisión de dos infracciones LEVES a la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León”*, sin que, en ningún momento, se haya tenido en cuenta a la Asociación Ecologistas en Acción-Palencia, como parte interesada en el procedimiento sancionador.

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

Para analizar la consideración de las asociaciones ecologistas como partes interesadas en los procedimientos sancionadores, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que define a los interesados en los procedimientos administrativos: *“Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

*b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

*c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

Partiendo de la redacción del citado artículo debe de concretarse el significado del concepto “interés legítimo”. Dicho concepto es definido por la doctrina y aceptado por la jurisprudencia como cualquier ventaja o utilidad pública que el administrado pueda obtener de la tramitación de un procedimiento administrativo, ya sea en sentido positivo –obtención de un beneficio- o negativo –evitación de un mal-. El interés legítimo debe de ser más o menos concreto, siendo discutible la admisibilidad de intereses difusos, los cuales sí legitiman en los casos en que se reconozca la acción pública, cuestión a la que nos referiremos más adelante, y el contenido del interés legítimo no tiene que ser necesariamente patrimonial sino que puede ser de cualquier índole, incluso moral. Sin embargo y por el contrario, no debe considerarse legítimo el interés en el mero



cumplimiento de la legalidad pues, de admitirlo así, cualquier denunciante, sin más, estaría legitimado para comparecer como parte en cualquier procedimiento sancionador.

No obstante lo cual, el artículo 4.2 de la Ley 39/2015 establece un apartado específico para las personas jurídicas al indicar que *“las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”*. En este caso, como se acreditó en la tramitación del expediente de queja **20132536**, la Asociación Ecologistas en Acción-Palencia es una asociación sin ánimo de lucro, legalmente constituida y debidamente inscrita, cuyo objeto social, según el artículo 3 de sus Estatutos, es *“la defensa del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y los procesos ecológicos en el mundo para el bien de las generaciones actuales y futuras y por extensión de toda la vida en la Tierra, preservando la diversidad genética de especies y ecosistemas, garantizando un uso sostenible de los recursos naturales renovables y promoviendo acciones destinadas a reducir al mínimo la contaminación y el despilfarro de los recursos y la energía”*.

Si conectamos esta circunstancia con el precitado artículo 4.2 se concluye que, en la medida que la infracción perseguida en el procedimiento sancionador afecta a la defensa del medio natural, y puede tener un efecto positivo en el mismo, la intervención de la referida Asociación como interesada es uno de los instrumentos con que cuenta para el cumplimiento de sus fines, por lo que procede reconocer su derecho a intervenir en el referido procedimiento en calidad de “interesada”. Al respecto, debemos recordar que esta cuestión fue zanjada a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, la cual dio un giro en la interpretación del concepto del “interés legítimo” hasta entonces aceptado y aplicado por los tribunales con un carácter muy restrictivo. En efecto, esta sentencia reinterpreta el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, concepto considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que se define como aquel que *“equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”* (STC 143/1994, de 9 de mayo).

La STC 34/1994 analiza la legitimación de una asociación ecologista para accionar e interpreta de una manera amplia el concepto de persona del artículo 24 de la Constitución, regulador del derecho a la tutela judicial efectiva. Su razonamiento más relevante, a estos efectos, es el siguiente: como consta en los antecedentes de la sentencia, la asociación naturalista justificó la concurrencia de perjuicio directo derivado de la actuación administrativa supuestamente ilícita en el hecho de que teniendo la Asociación recurrente por fin la defensa de la naturaleza, *“es evidente su especial interés en la correcta aplicación de las leyes por parte de la Administración a la hora de sancionar los atentados contra especies animales protegidas”*.



El reconocimiento por la STC 34/1994 del legítimo interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional que admitía únicamente a los representantes de los intereses colectivos de carácter profesional, para considerar legítimos a los de las asociaciones que representan intereses propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación, lo que supone una interpretación amplia del concepto de legitimación. Este concepto va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente y que ya hemos reproducido, por lo que bastaría con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva, defendiendo así la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación.

Así, cuando se trata de asociaciones representativas de intereses colectivos y sociales, la Jurisprudencia ha seguido la línea de reconocer su legitimación, independientemente de las valoraciones que corresponda realizar al órgano administrativo competente sobre el fondo del asunto (SSTS de 25 de junio de 2008, 25 de mayo de 2010 y 7 de julio de 2017, entre otras). Así, en la primera de dichas resoluciones, se afirmaba expresamente que *“(...) la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad -como utilidad substancial para la misma en su conjunto-, nos obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia, en el que las asociaciones como la recurrente debemos considerarlas como investidas de un especial interés legítimo colectivo, que nos deben conducir a entender que las mismas, con la impugnación de decisiones medioambientales como las de autos, no están ejerciendo exclusivamente una defensa de la legalidad vigente, sino que están actuando en defensa de unos intereses colectivos que quedan afectados por el carácter positivo o negativo de la decisión administrativa que se impugna* (el subrayado es nuestro), *tal y como ocurre en el supuesto de autos, en el que, en síntesis, lo que se pretende es la comprobación del cumplimiento del condicionado medioambiental impuesto en la construcción del Aeropuerto de Castellón o el desarrollo de su evaluación ambiental. Esto es, y sin perjuicio de lo que luego añadiremos en respuesta al siguiente motivo, la especial significación constitucional del medio ambiente amplia, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos* (el subrayado es nuestro)”.

En la citada Sentencia de 7 de julio de 2017, se reconoció a una asociación ecologista –Fundación Oceana- la cualidad de interesada en un expediente sancionador tramitado por la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento,



siguiendo el criterio recogido en el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que reconoció expresamente –en la línea de lo ya expresado en el Convenio de 25 de junio de 1998, de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente– una acción popular en asuntos medioambientales en favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos de tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

Por lo tanto, se admitió en dicha resolución judicial que dicha asociación se personase en el expediente sancionador incoado y pudiese interponer los recursos administrativos correspondientes conforme al siguiente argumento que pasamos a transcribir: *“La especial significación constitucional del medio ambiente amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma, y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone la obligación de la conservación de los mismos (el subrayado es nuestro). Es cierto que una estrecha concepción de los intereses legítimos abonó una consolidada y abundante línea jurisprudencial que rechazaba en el procedimiento administrativo sancionador la existencia de otro interesado distinto de aquel al que se imputaba la infracción y, en consecuencia, la presencia de cualquier sujeto, incluidos aquellos que pudieran considerarse titulares de un interés colectivo. Ahora bien, tampoco cabe desconocer diversas manifestaciones en esta materia, entre las que cabe incluir ésta de la posible presencia en el procedimiento administrativo sancionador de entidades portadoras de intereses supraindividuales. Así, la legislación administrativa empezó a admitir en abstracto que en el procedimiento administrativo sancionador pudieran existir otros interesados, además, del presunto infractor, y entre aquellos nadie más cualificado que los portadores de intereses supraindividuales en dicho procedimiento (el subrayado es nuestro). Lo que llevará a considerar personas interesadas a quienes cumplan los requisitos establecidos por el artículo 23 de la Ley 27/2006”*.

Esta línea jurisprudencial ha sido reconocida igualmente por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: así, cabe mencionar las Sentencias de 17 de enero de 2003 y de 11 de junio y 23 de julio de 2004, y de 9 de enero de 2009, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos que han reconocido a la Asociación Soriana para la Defensa de la Naturaleza (ASDEN) su condición de parte interesada en los



procedimientos sancionadores incoados por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

Por lo tanto, atendiendo a los fines, esa asociación dispone del interés legítimo reconocido en la precitada Ley 39/2015, cuestión esta que, además, ha sido refrendada específicamente para esta asociación en las Sentencias de 18 de febrero y 26 de junio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Por lo tanto, la Resolución de 3 de agosto de 2021 de la Delegación Territorial de Palencia no se ajusta al ordenamiento jurídico al no permitir la participación de esta asociación ecologista en un procedimiento sancionador en el que, por sus fines estatutarios, tiene la consideración de interesada. De forma contraria, con la participación como interesado, se hubiera cumplido lo establecido en el artículo 23.1 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la acción popular en materia de medio ambiente: *“Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*

*b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*

*c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa”.*

Por todo ello, se debió haber admitido a la Asociación Ecologista en Acción-Palencia como parte interesada en los procedimientos sancionadores, y debió habersele comunicado tanto la incoación, como la resolución de los expedientes tramitados, pudiendo asimismo formular las alegaciones que considerase procedentes. El contenido de las mismas podría haber sido tenido en cuenta, en su caso, por el instructor del expediente, sin que la mencionada asociación tuviera la condición de agente de la autoridad en el sentido establecido en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015.

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, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la Sentencia 34/1994, de 31 de enero, y la Jurisprudencia posterior (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2008, 25 de mayo de 2010 y 7 de julio de 2017, entre otras), la Asociación Ecologistas en Acción-Palencia ostenta un interés legítimo**



para intervenir en aquellos procedimientos sancionadores que promuevan o en los que se persone, siempre y cuando concuerden con sus fines estatutarios, tal y como se recoge específicamente para esa asociación en las Sentencias de 18 de febrero y 26 de junio de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

2. Que, en actuaciones sucesivas, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia debe considerar a la Asociación Ecologistas en Acción-Palencia como interesada en los expedientes sancionadores en materia de medio ambiente en que se persone, al cumplir los requisitos establecidos en el artículo 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), lo que le faculta para participar en las diferentes fases de los procedimientos que, en su caso, se tramiten, con el fin tanto de formular las alegaciones que estimen convenientes, como de interponer los recursos pertinentes conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

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