



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1727/2023

Asunto: Discrepancias con los trabajos ejecutados en la concentración parcelaria de XXX (Zamora) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

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 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 las posibles irregularidades cometidas en las actuaciones de inicio de la concentración parcelaria que se pretende llevar a cabo en la localidad de XXX (Zamora).

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, la Administración implicada y demás que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con las actuaciones adoptadas para iniciar la concentración parcelaria de XXX (Zamora) ya que, a juicio del reclamante, no se habían mantenido las reuniones con los propietarios de las fincas rústicas para informarles de las actuaciones que iban a llevar a cabo en el proceso de ordenación y se tenían dudas sobre la superficie real que va a ser incluida en la reordenación de la propiedad en esa localidad. Todos estos hechos fueron puestos de manifiesto en un primer momento por XXX, D. XXX, mediante escritos



remitidos a la Administración autonómica los días XXX y XXX de octubre de 2023, en los que solicitaba la paralización de los trabajos de concentración parcelaria hasta que hubiese un mayor consenso social entre los propietarios de esa localidad.

En su informe remitido, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural nos comunicó que tenía conocimiento de esas reclamaciones, pero que las labores de reordenación de la propiedad habían comenzado como consecuencia de la solicitud formulada en el año 2012 por el Ayuntamiento de XXX y una posterior encuesta favorable (79,47%) que se realizó en una asamblea informativa celebrada en febrero de 2016 en los locales municipales de XXX. Posteriormente, tras la declaración de impacto favorable del estudio técnico previo, aprobada mediante Orden MAV/XXX/2023, de XXX de marzo, se declaró mediante Acuerdo XXX/2023, de XXX de mayo, de la Junta de Castilla y León, de utilidad pública y de urgente ejecución la concentración parcelaria en esa localidad.

Por lo tanto, el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Zamora considera que se han cumplido los requisitos legales para iniciar este proceso de reordenación de la propiedad, habiéndose iniciado los trabajos de investigación de la propiedad en septiembre de 2023, *“para que los propietarios realicen la declaración de las parcelas, así como la clasificación del terreno, a los efectos de elaborar las Bases Provisionales de la Concentración”*. Además, sobre la posible inclusión del Monte de Utilidad Pública nº XXX, se advierte que *“en principio, no se incluyen en los bienes de dominio público hasta que se realice una posterior investigación en la fase de las Bases de la Concentración Parcelaria”*.

Sin embargo, el reclamante nos comunicó que esta cuestión fue objeto de debate en sesión plenaria del Ayuntamiento de XXX celebrada en enero de 2024, y que el Sr. XXX había presentado varios escritos ante el Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Zamora (REGAGE24eXXXy Reg. entrada Unidad de Desarrollo Agrario de XXX 2024XXX), en los que solicitaba información adicional sobre el proceso de concentración parcelaria que se estaba llevando a cabo, así como la paralización de los trabajos dado el malestar existente entre numerosos propietarios de esa localidad.

Por estas razones, se acordó solicitar una ampliación de información a la mencionada Consejería con el fin de conocer su postura ante dicha pretensión. En su informe remitido, se reconocía por el órgano autonómico que se había dado respuesta a dichas peticiones, comunicándole que *“la información completa del procedimiento de concentración parcelaria de la zona está publicada en la página web de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sin perjuicio de la posibilidad de consultar cualquier otro extremo en las oficinas del Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Zamora”*.



Asimismo, se resaltaba que, tras la asamblea informativa de septiembre de 2023, mantenida en las antiguas escuelas de XXX, se habían mantenido numerosas reuniones y entrevistas con vecinos y propietarios de la zona, después de las cuales *“se han recibido, aproximadamente, unas ochenta declaraciones de propiedad que se encuentran en la actualidad en tramitación”*. No obstante lo cual, se acordó por el Área de Estructuras Agrarias de Zamora prolongar las labores de investigación de la propiedad hasta el mes de julio de 2024, al solicitarlo así numerosos propietarios de la zona, tal como se publicó en el tablón de anuncios, si bien se reconocía que algunos vecinos de la zona se mostraban disconformes con el proceso de concentración parcelaria de la zona.

Por último, el reclamante nos comunicó que persistían las dudas sobre algunos aspectos de este procedimiento (inclusión del monte, cambios de titularidad, etc...), lo cual suponía que varios propietarios de parcelas seguían solicitando la paralización de las labores de concentración, ya que, a su juicio, no se aclaraban por las Administraciones municipal y autonómica de manera convincente todas las cuestiones planteadas.

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 presente queja, debemos partir de que nos encontramos ante una concentración parcelaria que ha sido iniciada formalmente mediante Acuerdo XXXX/2023, de XXX de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se declaró de utilidad pública y urgente su ejecución (BOCyL de XXX de 2023), sin que se hayan aprobado todavía las Bases Provisionales de esa Zona, según se desprende de la información recogida en la página web de la Administración autonómica: XXX. Por lo tanto, para llevar a cabo las labores de reordenación de la propiedad prevista deben aplicarse las disposiciones recogidas en la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, y en el Decreto 1/2018, de 11 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, en este caso, es preciso tener en cuenta que este procedimiento se inició once años antes de la aprobación del citado Acuerdo, según se reconoce explícitamente en su Exposición de Motivos: *“Con fecha 2 de octubre de 2012, el Ayuntamiento de XXX solicitó la concentración parcelaria del anejo de XXX, en base al acuerdo plenario adoptado en sesión de fecha 31 de agosto de 2012, en el que se solicitaba la concentración parcelaria por razones de carácter social y económico, atendiendo a la opinión mayoritaria de los propietarios de la zona (el subrayado es nuestro)”*. En este caso, se acudió a la vía prevista en el artículo 17 b) de la entonces vigente Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León, que preveía que *“la Consejería podrá asimismo promover la concentración parcelaria en los casos siguientes: (...)”*



b. Cuando, ante la Consejería, lo insten los Ayuntamientos correspondientes, quienes harán constar las circunstancias de carácter social y económico que concurren en cada zona (el subrayado es nuestro)”.

Sobre esta cuestión, es preciso tener en cuenta que, tal como se determina expresamente en el Estudio Previo de la Zona, a dicha petición se adjuntó “*certificado del Secretario del Ayuntamiento, relativo a la veracidad de los datos que se exponen y anexando pliegos con las firmas de los solicitantes*”. Por lo tanto, en ese momento, existió un número de propietarios que se mostraban favorables a acometer una concentración parcelaria en la localidad de XXX, circunstancia esta que parece que fue refrendada en una encuesta posterior de aceptación social realizada el 5 de febrero de 2016 entre aquellos propietarios e interesados que quisieron acudir a la asamblea celebrada en el local municipal, con el siguiente resultado: 190 asistentes, de los cuales 187 se declaran como propietarios (un 45% del número total de propietarios catastrales), habiéndose mostrado favorables 151 (79% de los asistentes) entre los que se encuentran los 23 agricultores a título principal de esa localidad. Al respecto, es necesario tener en cuenta que, según los datos recogidos en dicho Estudio, el perímetro de la zona de concentración parcelaria afectaría a una superficie de 1775 hectáreas, aportadas por 421 propietarios, en 3526 parcelas.

Por lo tanto, de los datos obrantes en esta Procuraduría, no cabe inferir un rechazo generalizado a acometer la concentración parcelaria en la localidad de XXX; además, pues según se recoge en las conclusiones de dicha encuesta: “*El nivel de participación puede considerarse aceptable y de los resultados de la encuesta se deduce que la aceptación social de la concentración parcelaria, es positiva, especialmente entre los agricultores a título principal, que es total, habiéndose cumplido también el resto de requisitos previos*”. Asimismo, posteriormente, se cumplieron el resto de requisitos previos exigidos en la normativa aplicable, entre los que se encuentra la necesidad de obtener una declaración de impacto ambiental favorable al coincidir, desde la perspectiva territorial, este proyecto con el Parque Natural XXX y las zonas incluidas en la Red Natura 2000 (ZEC ESXXX y ZEPA ESXXX), cumpliendo así lo previsto en el artículo 41.3 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y en el artículo 59 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 consecuencia, esta Institución considera que no cabe inferir que la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural haya cometido alguna irregularidad formal en los trámites adoptados para la declaración de utilidad pública de la Zona de Concentración Parcelaria de XXX. En la actualidad, se están llevando a cabo las labores de investigación de la propiedad, según prevé el artículo 18.2 a) del antes citado Decreto 1/2018: “*Desde la publicación del Acuerdo de declaración de utilidad pública y urgente ejecución, los beneficiarios de la concentración parcelaria deberán:*



a) Facilitar toda clase de información que les sea requerida por la consejería competente en materia agraria sobre la situación jurídica de las parcelas afectadas por la concentración parcelaria. A tales efectos, los posibles beneficiarios están obligados a presentar si existieren, los títulos escritos en que se funde su derecho y declarar, en todo caso, los gravámenes o situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus parcelas o derechos (el subrayado es nuestro)”.

Tal como prevé el artículo 19.1 del Reglamento de Concentración Parcelaria de Castilla y León, tras la realización de estos trabajos, deberían aprobarse por el órgano competente de la Consejería las Bases Provisionales de esa Zona que “*constituyen el documento que, con carácter provisional, permite determinar la situación física, económica y jurídica de las parcelas incluidas en el perímetro a concentrar, debiendo hacer referencia necesariamente a:*

a) Los datos referidos a la superficie, con determinación del perímetro objeto de concentración, de las parcelas a excluir, de las parcelas incluidas y aquéllas cuya inclusión se propone por ser periféricas del perímetro.

b) Los datos referidos a la clasificación y valoración de las parcelas, según su productividad y cultivo, con especial referencia a aquéllas que deban recibir un tratamiento diferenciado, en función de sus características.

c) Los datos referidos a la propiedad de las parcelas objeto de concentración, con indicación de los derechos, obligaciones, cargas y gravámenes que recaigan sobre ellas, o hayan asumido sus titulares”.

Por lo tanto, será en ese momento cuando se determine de manera provisional tanto la situación jurídica y agronómica de las parcelas que se incluyen en la concentración parcelaria, como la relación de parcelas a excluir conforme al criterio recogido en el artículo 8.4 del citado Reglamento (“*Podrán ser excluidos de la concentración sectores o parcelas que no puedan beneficiarse de ella por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de éstas o por cualquier otra circunstancia debidamente motivada y justificada en el correspondiente informe técnico, por el propio centro directivo competente o a petición del propietario de la parcela*”). Además, el punto primero de dicho precepto prevé que “*con carácter general, los bienes de dominio público están excluidos del proceso de concentración, salvo que las Administraciones públicas competentes soliciten su inclusión*”, por lo que el Monte de Utilidad Pública nº XXX, denominado “XXX”, como tal, en principio no se incluye en dicha reordenación de la propiedad, salvo que el Ayuntamiento de XXX lo solicite expresamente y sea aprobada su inclusión por el órgano competente de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.



No obstante, es necesario que, en el proceso de aprobación de las Bases Provisionales, la Administración autonómica tenga en cuenta que nos encontramos ante una concentración parcelaria iniciada hace ya bastantes años –la solicitud se formuló en octubre de 2012 y la encuesta social del estudio técnico previo se realizó en febrero de 2016-, lo cual obliga al Servicio Territorial de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Zamora a ser especialmente cuidadoso en fomentar la participación en ese proceso de los propietarios de fincas rústicas en la localidad de XXX, máxime cuando la mayor parte ya no residen allí y pueden haber fallecido algunos de los que participaron en la encuesta y demás trámites iniciales.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que el artículo 5 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, ha fijado expresamente los principios que deben regir la actuación administrativa de los órganos autonómicos, entre los que se encuentran los siguientes:

“a) Principio de orientación al ciudadano. La actuación de la Administración y los servicios públicos que presta han de estar dirigidos a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos.

b) Principio de transparencia. La Administración ha de facilitar la información necesaria a los ciudadanos, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos.

(...)

i) Principio de anticipación o proactividad. La forma de diseñar políticas y de gestionar y prestar servicios públicos ha de anticiparse a los problemas y demandas de los ciudadanos.

(...)

m) Principio de participación ciudadana. En la elaboración y gestión de políticas públicas y en la prestación de servicios, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha de aplicar sistemas y métodos que permitan a los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas por el deficiente funcionamiento de los servicios públicos”.

En idéntico sentido, cabe mencionar el Decálogo aprobado XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo, celebradas los días 28 a 30 de octubre de 2024 (https://www.procuradordelcomun.org/archivos/documentos/1_1731324912.pdf), que sintetiza los aspectos más relevantes en que se manifiesta la buena administración en las



relaciones de los entes públicos con los ciudadanos, debiendo destacar para el caso objeto de la presente queja el principio recogido en el punto tercero que prevé que *“la buena administración necesita de la transparencia en las actuaciones administrativas y requiere la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones”*.

En conclusión, no corresponde a esta Procuraduría determinar si se debe llevar a cabo o no la concentración parcelaria en la localidad zamorana de XXX, pero sí debemos recomendar a los órganos autonómicos competentes que en dichas labores se fomente el proceso de participación de los propietarios de las fincas rústicas con el fin de disipar cualquier duda o, incluso suspicacia que pudieran existir sobre los beneficios e, incluso, beneficiarios de dicha reordenación de la propiedad.

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**:

ÚNICO: Que, con el fin de cumplir tanto los principios de orientación al ciudadano, transparencia, proactividad y participación ciudadana reconocidos en el artículo 5 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, como el de participación activa de la ciudadanía recogido en el Decálogo aprobado en las XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo dedicadas a la buena administración, se adopten las medidas pertinentes por parte de los órganos competentes de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León para fomentar la participación de los propietarios de las fincas rústicas en los trabajos que se desarrollen y/o en las decisiones que se adopten en la Zona de Concentración Parcelaria de XXX (Zamora), declarada de utilidad pública y urgente ejecución mediante Acuerdo XXX/2023, de XXX de mayo, de la Junta de Castilla y León.

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 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural **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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López