

EXCMO. SR. CONSEJERO
DE MEDIO AMBIENTE
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36
50004 ZARAGOZA

I. ANTECEDENTES

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

Segundo.- En el referido escrito de queja se hace alusión a lo siguiente:

“Primero.- El artículo 12 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón , legitima a las Corporaciones Locales para formular quejas y peticiones ante el Excmo. Sr. Justicia de Aragón

Ante el amparo de esta ley el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de A se dirige al Excmo. Sr. Justicia de Aragón para manifestar su queja ante la Resolución dictada por el Sr. Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente, D.... con fecha 2 de mayo del 2002 por infracción a la legislación vigente en materia de montes , y a través de la cual se impone al Ayuntamiento de A una sanción como autor de una infracción menos grave con una multa de 3.005,6 euros (500.000 pts) y obligación de repoblar los terrenos afectados por la corta.

Adjunto se remite copia de la documentación correspondiente al expediente ... , de su lectura se puede comprobar que la iniciación del procedimiento sancionador fue notificado en forma, que de buena fe presentamos alegaciones y reconocimos nuestra responsabilidad por la falta de presentación de la notificación de corta (no autorización y que nunca deniegan) tanto ante DGA como ante CHE, tras las cuales formularon ya propuesta de resolución que fue notificada el 9 de abril del 2002, aunque no presentamos alegaciones ante la propuesta de resolución, sí que solicitamos una ampliación del plazo concedido para alegar de acuerdo con el artículo

49 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero.

La solicitud de ampliación de plazo se fundamentaba en la falta de recursos tanto económicos (somos un pequeño municipio de apenas 300 habitantes y dependiendo de subvenciones) como humanos (carecemos de arquitecto o ingeniero municipal) y de acuerdo al principio de LEALTAD INSTITUCIONAL HABIAMOS SOLICITADO la elaboración de un INFORME TECNICO al SERVICIO DE ASISTENCIA A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS DE LA EXCMA DIPUTACION PROVINCIAL DE ZARAGOZA, en concreto al Area de Recursos Agrarios, según el artículo 4 de la LRJ-PAC (ya que parecía que las alegaciones formuladas por la autoridad municipal no resultaban creíbles sin respaldo técnico) y así poder presentar unas adecuadas alegaciones en defensa de nuestros derechos (y de nuestros escasos recursos) y de esta forma aclarar correctamente los hechos denunciados , pues todo depende de delimitar lo que es ZONA ROTURADA DEL SOTO DEL RIO Y PARCELA MUNICIPAL que es fundamental para valorar los daños y perjuicios que se nos imputan y que es al algo que debería haber hecho el personal (guarda) de la Confederación Hidrográfica del Ebro y que así se pidió pero que ni nos ha contestado ni se han personado para su ejecución ni la DGA lo ha exigido como prueba determinante, a pesar de ser la CHE no sólo la propietaria del Soto del río sino la responsable de su mantenimiento y conservación.

Ante esto, la DGA no nos concede ampliación de plazo, nos notifica la resolución aunque por supuesto nos da la oportunidad de interponer recursos aunque no nos concede lo que solicitábamos que era la ampliación de plazo para presentar alegaciones, no nos motiva su denegación y ni siquiera hace alusión a dicha solicitud.

Segundo.- Con esta actuación del Servicio Provincial de Medio Ambiente se nos está imposibilitando el normal desenvolvimiento de las competencias municipales durante el presente ejercicio presupuestario ya que se nos está limitando nuestra capacidad económica para abarcar otras actuaciones ya que para este pequeño municipio 500.000 pesetas / 3.005,6 euros es mucho dinero, además de los perjuicios que nos está ocasionando la paralización de las autorizaciones de roturación ya que la DGA precisa de la autorización de la Confederación y ésta ni nos contesta es más, nos inicia otro expediente sancionador por los mismos hechos (no pueden sancionarse los hechos que hayan sido sancionados administrativamente cuando hay identidad de sujeto, hechos y fundamento, art. 133 LRJ-LPA) . Por otro lado el

adjudicatario de la explotación de plantación de chopos de la parcela municipal está pendiente de otro expediente sancionador (por los mismos hechos) por lo que ante las pérdidas que esto le va a suponer no sabemos si va a poder pagar el arrendamiento de este año una vez que conseguimos que alguien explote una parcela abandonada durante años por el mal estado en que se encontraba (ni a la DGA le intereso su declaración como Monte de Utilidad Pública aunque se solicitó) y que era de donde mayores recursos económicos derivaban al Ayuntamiento en otros tiempos, y que además lo necesitamos para poder cumplir con nuestra obligación de repoblar los terrenos afectados por la corta.

Tercero.- Por todo lo expuesto, el Ayuntamiento de A considera INJUSTIFICADO, DISCRIMINATORIO Y DESPROPORCIONADO el trato recibido así como la sanción impuesta ya que se nos VULNERAN los PRINCIPIOS DE CONTRADICCION E IGUALDAD ya que los hechos constatados por el Agente denunciante e ingeniero de montes de la DGA, ambos funcionarios al formularse en documento público tienen valor probatorio frente a nuestra imposibilidad de conseguir unos informes que fundamenten nuestras alegaciones en los plazos que nos dan (la DPZ tarda a veces hasta tres meses en emitir informes) y la Confederación ni se pronuncio cuando resulta no sólo necesario sino preceptivo su pronunciamiento.

En ningún momento de la tramitación del expediente sancionador se ha dado AUDIENCIA al Sr.Alcalde para poder explicar las alegaciones que de buena fe se presentaron. Además debería haberse dado ya que en el procedimiento sólo y únicamente se han tenido presentes los hechos y documentos probatorios de los agentes denunciantes.

Este Ayuntamiento siente una TOTAL INDEFENSION ante todas las Administraciones implicadas: Diputación General de Aragón -Servicio Provincial de Medio Ambiente así como Confederación Hidrográfica del Ebro e incluso DPZ, y desea poner de manifiesto una FALTA TOTAL DE COLABORACION que existe entre las ADMINISTRACIONES PUBLICAS, sobre todo cuando una de ellas es el Ayuntamiento de un municipio de apenas 300 habitantes.”

Tercero.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja, y en particular, acerca de si las parcelas objeto de la corta, la 23, 332 y parcialmente la 959, del Polígono 9, al ser de regadío, y formar parte de la

comunidad de regantes, pueden ser calificadas como monte o terreno forestal según establece el artículo 1 de la Ley de Montes, y por tanto, ser de aplicación lo dispuesto en la Ley de Montes y su Reglamento de desarrollo a las referidas parcelas; y si las parcelas de regadío objeto de la corta propiedad del Ayuntamiento de A únicamente podían ser plantadas de chopos.

Cuarto.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Departamento de Medio Ambiente nos remitió un informe escrito en el que se decía lo siguiente:

“En relación con la solicitud de ampliación de plazo realizada por el Ayuntamiento de A, interesa destacar que la Propuesta de Resolución del procedimiento de referencia fue notificada al Ayuntamiento imputado el día 9 de abril de 2002, con lo que el plazo para presentar alegaciones, documentos e informaciones, finalizaba el día 26 de abril de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, el escrito del Ayuntamiento de A fue presentado con fecha de registro de entrada 29 de abril de 2002, y, por tanto, una vez transcurrido el plazo de 15 días hábiles.

La Resolución del procedimiento sancionador fue dictada con fecha 2 de mayo de 2002, sin que, por razones de funcionamiento interno de este Servicio Provincial, en dicha fecha se tuviera conocimiento de la solicitud formulada por el Ayuntamiento, ya que, si bien este documento tuvo entrada en el Registro General del Gobierno de Aragón, con fecha 29 de abril de 2002, dicho escrito fue recibido por el órgano competente para resolver el procedimiento con posterioridad a la emisión de la resolución del mismo, razón por la cual en la Resolución citada no se hacía ninguna referencia a la solicitud de ampliación de plazo. En todo caso, hay que insistir en que la solicitud formulada por el Ayuntamiento se realizó fuera del plazo previsto.

En relación con el expediente sancionador iniciado por Confederación Hidrográfica del Ebro, este extremo no ha sido alegado en ningún momento por el denunciado a lo largo de la tramitación del procedimiento sancionador, teniendo noticias por primera vez de esta cuestión a través del escrito remitido por el Excmo. Sr. Justicia de Aragón.

Por otro lado, la afirmación realizada por el Ayuntamiento según la cual el adjudicatario de la explotación de plantación de chopos de la parcela municipal está pendiente de otro expediente sancionador por los mismos hechos, no puede considerarse cierta ya que, mientras que el expediente M/01/99 se ha seguido contra el Ayuntamiento de A por efectuar una corta de 1.036 pies de chopos en las parcelas 23, 332 y, parcialmente, la parcela 959

del polígono 9 del catastro de rústica de A, el segundo expediente a que se refiere el Ayuntamiento fue iniciado por hechos distintos, esto es, no por corte de chopos sino por roturación de soto del río Jalón a su paso por Bardallur sin contar con autorización administrativa.

Señala también el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de A que en ningún momento de la tramitación del expediente sancionador se le ha dado audiencia para explicar las alegaciones presentadas. En este punto no puede olvidarse el hecho de que el procedimiento sancionador se tramita por escrito, y el trámite de audiencia no consiste en citar al denunciado para que comparezca a explicar unas alegaciones que ya han sido presentadas, sino que el trámite de audiencia consiste en ofrecer al denunciado un plazo de quince días para formular alegaciones y presentare los documentos e informaciones que se estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento y que no hubieran podido aportarse en el trámite anterior, acompañando a la propuesta de Resolución una relación de los documentos obrantes en el expediente a fin de que el interesado pueda examinarlos y, en su caso, obtener las copias de los que estime convenientes.

En este sentido, en el Acuerdo de iniciación se manifestaba también al denunciado que el procedimiento se desarrolla conforme al principio de acceso permanente, de manera que el interesado tiene derecho en cualquier momento a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo, derecho que fue ejercitado por el denunciado obteniendo copias de los documentos obrantes en el expediente que le fueron remitidas con fecha 10 de diciembre de 2001. Asimismo, una vez dictada la Resolución del procedimiento se estimó una nueva solicitud de remisión de documentos solicitados por el Ayuntamiento.

Respecto a la cuestión de si las parcelas objeto de la corta pueden ser calificadas como monte o terreno forestal, podemos señalar que el chopo no es una especie de cultivo agrícola sino que se trata de una especie forestal tal como aparece calificada en el artículo 228 del Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, que se refiere, entre otras “especies forestales”, a los chopos. En este sentido, al tratarse de especies forestales, el artículo 231 impone a los dueños de fincas forestales pobladas de especies de crecimiento rápido, entre las que se encuentran los chopos, la obligación de dar cuenta a la Administración, con una anticipación mínima de quince días, de las cortas que se pretendan realizar. El hecho de que estas especies forestales deriven de una plantación y no hayan surgido espontáneamente no impide que dicho terreno pueda ser calificado como forestal al amparo del artículo 1 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957.

Por último, y en relación con el destino de las parcelas objeto de la corta, el artículo 233 del Reglamento de Montes impone a los dueños de fincas

particulares que hubieren realizado cortas a hecho la obligación de repoblar de arbolado el terreno en que se realizaron, de manera que no se exige la repoblación con la misma especie forestal objeto de la corta. En este sentido, en la resolución del procedimiento se imponía al denunciado la obligación de repoblar los terrenos afectados por la corta pero sin especificar el tipo de arbolado”.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Primera.- La infracción que se dice cometida por el Ayuntamiento de A es la tipificada en el artículo 38.10 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres. Se considera infracción administrativa, a tenor de lo dispuesto en el referido artículo 39.10ª, “la captura, persecución injustificada de animales silvestres y el arranque y corta de plantas en aquellos supuestos en que sea necesaria autorización administrativas de acuerdo con la regulación específica de la legislación de montes, caza y pesca continental”.

Por tanto, se cometerá la infracción tipificada en el artículo 38.10 de la Ley 4/1989 cuando se arranquen o corten plantas sin la necesaria autorización administrativa de acuerdo con la legislación de montes. El Reglamento de Montes, en el capítulo II del Título I, que regula los aprovechamientos en montes no catalogados, establece en su artículo 231 que, “los dueños de fincas forestales pobladas de especies de crecimiento rápido (álamos, alisos, chopos, eucaliptos, pino “insignis” y “pinaster” en el Norte de España, y sauces) podrán ejecutar cortas a hecho, fuertes, aclareos o entresacas, sin autorización de la Administración Forestal, pero vendrán obligados a dar cuenta de la operación a las Jefaturas de los Distritos Forestales con anticipación mínima de quince días al comienzo del aprovechamiento. Dichas Jefaturas podrán prohibir la operación anunciada, antes de su iniciación, cuando estimen que ella puede originar daños irreparables de carácter físico o económico”.

El Ayuntamiento de A reconoce que no solicitó en tiempo las autorización de corta, y a esta Institución se le plantean dos cuestiones: la primera hace referencia a la tipificación de la infracción, la segunda, a si las parcelas agrícolas de regadío, propiedad del Ayuntamiento de A, lindantes con el río Jalón, que forman parte de la Comunidad de Regantes de la localidad, que en su día se plantaron de chopos, se pueden considerar como terreno forestal, y por tanto, serles de aplicación lo dispuesto en la legislación sobre montes.

Segunda.- El artículo 38.10 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, tipifica como infracción el arranque y corta de plantas en aquellos supuestos en que sea necesaria autorización administrativa de acuerdo con la legislación de montes. El artículo 231 del Reglamento de Montes establece que los dueños de fincas forestales pobladas de especies de crecimiento rápido, como es el chopo, pueden realizar cortas sin autorización de la Administración Forestal, debiendo únicamente comunicar con una antelación mínima de quince días a las Jefaturas de los Distritos Forestales el comienzo del aprovechamiento. Es decir, no es necesaria autorización de la Administración para proceder a la corta de chopos sino comunicar a la Administración el comienzo de la tala, quien, eso si, puede prohibir la operación anunciada cuando estime que puedan originarse daños irreparables de carácter físico o económico. Entonces, en nuestra opinión, no se cumpliría el tipo de la infracción, pues no es necesaria autorización de la Administración de conformidad con la legislación forestal, y por tanto, la actuación del Ayuntamiento de A de no comunicar la corta de brotes de chopos en un campo de regadío de su propiedad no puede sancionarse, al no encajar en el tipo de la infracción indicado en el artículo 38.10 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Tercera.- Para la Ley de Montes, artículo primero, se entiende por terreno forestal o propiedad forestal:

“la tierra en que vegeten especies arbóreas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo.”

Las parcelas de regadío, de riego por tajadera o a manta, propiedad del Ayuntamiento, según se nos ha manifestado desde la Administración sancionada, venían siendo cultivadas tradicionalmente en régimen de arrendamiento de cereal, pero por los años 80, el propio Ayuntamiento decidió plantarlas de chopos, cobrando la consiguiente subvención, y una vez transcurrido el tiempo necesario para su crecimiento proceder a su corta y venta de los mismo, lo que así hizo.

Desde dicha corta, las parcelas, por el motivo que fuera, no se arrendaron, creciendo en ellas brotes de los propios chopos, así como, y según los hechos descritos en los antecedentes de la Propuesta de Resolución, de otras especies arbóreas como el álamo blanco, sauce, álamo negro, olmo, tamarices, además de otras especies como hiedra, zarzas, cañas y juncos.

Pero las referidas parcelas agrícolas, aun cuando hubieran surgido de los tocones de los chopos talados brotes y estuviera sin cultivar, seguía siendo una parcela catastrada como de cultivo de regadío, y todo parece indicar que

no forma parte de monte alguno, catalogado o no. Por ello, no parece que a dicho terreno se le pueda aplicar la legislación sobre montes vigentes.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en su Sentencia de 14 de mayo de 2001, anuló la sanción impuesta por roturar un terreno agrícola, al entender que:

“A la hora de determinar la naturaleza de ese terreno no hay que olvidar que el propio guarda denunciante reconoce que había sido objeto de cultivo aunque aproximadamente hacía cinco años que no se cultivaba. Sin embargo no hay ningún otro dato objetivo del que pueda extraerse un apoyo de tal afirmación, que es negada por el actor, señalando el guarda en fase probatoria que algunos propietarios colindantes se lo habían indicado, aunque tampoco refiere la identidad de esas personas. En contra de ello varios testigos propuestos por el actor afirman categóricamente que desde la campaña agrícola 94-95 la parcela había sido cultivada por D. Antón, afirmando también el anterior poseedor de la parcela que tanto él como sus ascendientes la venían cultivando antes de que lo hiciera D. Félix. Las afirmaciones de los testigos en ese punto son contundentes y ha de darse por probado su contenido, que concuerda con un dato de singular trascendencia como es la calificación catastral de la parcela afectada (parcela . del polígono . según numeración anterior a 1994 y polígono . parcela . y parte . actualmente) ha sido de cereal seco a cuyo cultivo se ha dedicado. Por tanto, y ciñéndonos a la realidad física del terreno, mal puede hablarse de un terreno forestal cuando pacíficamente ha sido dedicado al cultivo durante años de forma continuada sin que el hecho de que vuelva a surgir material autóctono en esa parcela sea suficiente para determinar su carácter forestal a los efectos de imponer la sanción recurrida, y ello independientemente de lo que pudiera resultar en el futuro caso de que se discutiera la propiedad por el Ayuntamiento, porque, aunque materialmente tras el procedimiento oportuno de deslinde administrativo a realizar por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se pudiera concluir que la zona denunciada forma parte de un monte público, es lo cierto y evidente que, examinada la cuestión en el momento de la denuncia, faltaría también el elemento subjetivo que debe concurrir en infracciones como las expuestas, el dolo o la culpa, pues es conocido que la responsabilidad objetiva por el resultado está prescrita en nuestro derecho sancionador por exigencias constitucionales que imponen la vigencia del principio de culpabilidad, siendo impensable hablar siquiera de una simple o leve negligencia en la conducta de quien comienza a poseer una finca calificada catastralmente como de cultivo de seco, y comienza a realizar labores de labranza”.

Desde esta Institución se preguntó al Departamento de Medio Ambiente de la D.G.A. si las parcelas de regadío objeto de la corta posteriormente y como medida de reparación del daño causado u obligación de repoblación,

únicamente podían ser plantadas de chopos, a lo que el Departamento nos contestó que el artículo 233 del Reglamento de Montes impone a los dueños de fincas particulares que hubieran realizado cortas a hecho la obligación de repoblar de arbolado el terreno en que se realizaron, de manera que no se exige la repoblación con la misma especie forestal objeto de la corta, y que por ello, en la resolución del procedimiento sancionador se imponía al denunciado la obligación de repoblar los terrenos afectados por la corta pero sin especificar el tipo de arbolado.

Es decir, para el Departamento de Medio Ambiente de la D.G.A. las parcelas propiedad del Ayuntamiento, por el hecho de haber sido en su día plantadas de chopos, siendo indiferente que el propietario cuente con autorización de corta, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 233 del Reglamento de Montes, deben ser obligatoriamente repobladas con alguna especie arbórea. Llegándose a la conclusión, por tanto, de que dichas parcelas de regadío, propiedad del Ayuntamiento de A, a partir de ahora, únicamente pueden servir para plantar árboles, no pudiendo el Ayuntamiento arrendar las fincas para sembrar trigo, girasol, cebada, maíz, alfalfa, hortalizas, o plantar viñas, por ejemplo.

Esta Institución llega a la conclusión que a los hechos denunciados fijados en la propuesta de resolución del expediente sancionador incoado al Ayuntamiento de A, que son a los que hay que atender únicamente, no es de aplicación la Ley de Montes, ya que no es necesario solicitar de la Administración Forestal previa autorización para ejecutar la corta de los brotes de chopos existentes, ya que el artículo primero de la Ley de Montes dispone que se entiende por terreno forestal la tierra en que vegeten especies arbóreas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, pero siempre que tales especies arbóreas no sean objeto del cultivo, y como en el presente caso, la plantación de chopos ordenada en su día por el Ayuntamiento de A tenía como objeto el cultivo agrícola de los referidos chopos, las parcelas propiedad de la Corporación sancionada no pueden considerarse de naturaleza forestal, y en consecuencia, no les es de aplicación la legislación de montes (Ley de 8 de junio de 1957 y Reglamento de 22 de febrero de 1962), por lo que no pueden ser sancionados por la infracción tipificada en el artículo 38.10ª de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

IV.- RESOLUCIÓN.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que tomando en consideración los hechos relatados y disposiciones que a ellos resultan aplicables, se proceda por el Departamento de Medio Ambiente a arbitrar aquellos remedios jurídicos previstos al efecto en nuestro Ordenamiento jurídico en orden a anular la sanción impuesta al Ayuntamiento de A.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que, en plazo no superior a un mes, me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, así como, en caso negativo, las razones que se estimen para su no aceptación.

17 de Diciembre de 2002

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE