

EXCMO. SR. CONSEJERO DE  
MEDIO AMBIENTE  
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN  
Edificio Pignatelli  
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 hacía alusión al expediente sancionador incoado a Don A por la colocación de 20 cajas de colmenas en Monte de Utilidad Pública nº 1-B denominado "Dehesa Boyal", del Ayuntamiento de La Muela, sin contar con la autorización administrativa (Expediente...)

Manifestándose en el escrito presentado que no había existido daño alguno que hubiera que reparar, "pues en el propio informe de valoración se dice que no existen daños, y lo que se hace en el informe es cuantificar un supuesto y futurible lucro por parte de la persona que hubiera instalado las colmenas. No se puede atribuir un daño como indemnizable cuando es inexistente ese daño. es más, la instalación de veinte colmenas no puede sino conllevar beneficios al ecosistema, y evidentemente ningún daño o perjuicio. Confunde el informante lo que jurídicamente es un daño o perjuicio, que pudiera repercutirse a un supuesto infractor, con el concepto de un posible lucro. En este aspecto cabe mencionar la incorrección jurídica de atribuir a ese supuesto lucro, que además no es real, la calificación de daño o perjuicio."

**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:

a) Si el artículo 410.1 del Reglamento de Montes, al que se hace mención en el acuerdo de iniciación de expediente sancionador, dispone que

el que ocupare parte de un monte incurrirá en una multa del tanto al triplo del valor de los daños y perjuicios ocasionados, cuáles han sido los daños y perjuicios ocasionados en el Monte de Utilidad Pública “Dehesa Boyal” propiedad del Ayuntamiento de La Muela y su valoración.

b) Si el artículo 459 del Reglamento de Montes, al que no se hace mención ni en el acuerdo de iniciación del sancionador ni en su propuesta de resolución, dispone que el autor de cualquiera de las infracciones señaladas en el libro IV del citado Reglamento viene obligado a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, cuáles concretamente han sido éstos y si han sido valorados y calculados conforme con lo dispuesto en los arts. 460 y 461 del referido Reglamento de Montes.

Asimismo se solicitó copia del expediente sancionador en el estado en que se encontrara iniciado contra Don A y copia del Plan anual de aprovechamientos del Monte de Utilidad Pública nº 1-B denominado “Dehesa Boyal” propiedad del Ayuntamiento de La Muela.

**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:

*“Con fecha 25 de agosto de 2001, el Agente de Protección de la Naturaleza de la DGA en la zona formuló denuncia contra D. B por la colocación de 20 cajas de colmenas sin autorización administrativa en el monte de utilidad pública nº 1-B, denominado “Dehesa Boyal”, sito en el término municipal de La Muela.*

*Con base en la citada denuncia se dictó, con fecha 11 de octubre de 2001, Acuerdo de iniciación de procedimiento sancionador (...) contra D. B con el fin de depurar las responsabilidades a que hubiere lugar, siendo notificado en forma dicho Acuerdo al denunciado. Posteriormente, el día 25 de octubre de 2001, el Agente de Protección de la Naturaleza formuló nueva denuncia por los mismos hechos.*

*Con fecha de registro de entrada 8 de noviembre de 2001, el denunciado presentó escrito de alegaciones contra el citado Acuerdo en el que exponía “la falta de legitimación pasiva del denunciado cuando las colmenas pertenecen a su hijo que tiene su correspondiente libro de explotación”.*

Con fecha 10 de enero de 2002, y al objeto de comprobar tal extremo, se solicitó información a la Sección de Producción y Sanidad Animal del Servicio Provincial de Agricultura de Zaragoza. En el informe remitido por el

Jefe de Sección de Producción y Sanidad Animal se expone que la titularidad de la explotación apícola número ... ubicada en ... desde el día 26 de mayo de 1994 hasta el día 13 de enero de 1997, correspondía a D. B, si bien en esta última fecha dicha explotación cambió de titularidad a favor de D. A.

A la vista de esta alegación del denunciado y una vez constatado por la Sección de Producción y Sanidad Animal que la titularidad de la explotación apícola no correspondía a D. B, con fecha 22 de febrero de 2002, se procedió a declarar el archivo de las actuaciones, notificándose así al imputado para su conocimiento y efectos.

Posteriormente, en fecha 25 de febrero de 2002, se dictó Acuerdo de Iniciación de procedimiento sancionador (Expte. ...) contra D. A en cuanto titular de la referida explotación apícola.

Los hechos denunciados fueron calificados en el Acuerdo de Iniciación y en la Propuesta de Resolución del procedimiento como una ocupación de monte de utilidad pública sin contar con autorización administrativa, infracción tipificada en el artículo 410 del Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero. Dicho precepto establece una multa del tanto al triple del valor de los daños y perjuicios causados, daños y perjuicios que fueron evaluados por el Ingeniero Técnico Forestal adscrito a la zona en 48.000 ptas. En este informe inicial se hacía una valoración de daños en función del beneficio que el autor va a obtener del aprovechamiento ilegal. En cuanto a los perjuicios, no se consideran por la escasa superficie de la ocupación y tampoco se tiene en cuenta la superficie de campeo de las abejas al haberse procedido a la valoración del producto obtenido. Asimismo, en dicho informe se expone que la ejecución del aprovechamiento apícola no interfiere negativamente en otros usos, salvo el aprovechamiento de pastos en las inmediaciones del colmenar que no es cuantificable.

A la vista del escrito de alegaciones formulado por D. A contra el Acuerdo de Iniciación, se solicitó al Ingeniero Técnico Forestal una reconsideración de los criterios seguidos en el informe de valoración y, en su caso, una nueva valoración. Con fecha 17 de junio de 2002 se evacuó un nuevo informe en el que se consideran como daños los derivados del aprovechamiento no autorizado puesto que el artículo 460 del Reglamento de Montes entiende por daños la pérdida real experimentada, en este caso, un total de 1000 pesetas en función del valor del aprovechamiento de apícolas en los montes de Zaragoza durante el año 2001 (50 ptas. por caja). Respecto de los perjuicios, se determinan atendiendo al beneficio que el autor va a obtener del aprovechamiento ilegal, considerándose para este cálculo los rendimientos medios por colmena y temporada en la zona correspondiente. En este sentido, el artículo 461 del citado Reglamento establece que "para liquidar los perjuicios se determinará el valor máximo que pudiera alcanzar el producto

aprovechado”. Por tanto, puede concluirse que en la valoración de los daños y perjuicios causados se han respetado los criterios previstos en los artículos 460 y 461 del Reglamento de Montes.

En cuanto al estado de tramitación del expediente incoado contra D. A, se encuentra pendiente de dictar la Resolución ya que la última actuación realizada fue el Acuerdo de realización de medidas complementarias de 1 de agosto de 2002 que fue notificada, junto con los resultado de dichas medidas al interesado el 14 de agosto de 2002. D. A formuló alegaciones que fueron recibidas con fecha 21 de agosto de 2002. Se trata, por tanto, de un procedimiento no finalizado al que el interesado ha tenido acceso durante toda su tramitación y del que puede obtener copia de cualquiera de los documentos que lo integran tal y como establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

**Primera.** Los hechos denunciados fueron calificados en el Acuerdo de iniciación del expediente sancionador y en la Propuesta de Resolución como constitutivos de una posible infracción administrativa “contra lo dispuesto en los artículos 81 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y los artículos 212 y 216 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes”.

Pero en la propuesta de resolución, en su fundamento de derecho segundo, se establece, además, que los hechos denunciados se encuentran tipificados en el artículo 410 del Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

En la Resolución del Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de 5 de septiembre de 2002 se determina ya únicamente que los hechos denunciados constituyen una infracción administrativa tipificada en el artículo 410 del Reglamento de Montes.

El artículo 410 del Reglamento de Montes dispone lo siguiente:

*“El que sin autorización competente ocupare, rompiere o roturare todo o parte de un monte o variare su cultivo incurrirá en una multa del tanto al triplo del valor de los daños y perjuicios ocasionados”.*

Para la Administración la colocación de 20 colmenas en un monte catalogado sin previa autorización supone una ocupación del mismo, y por ello,

el apicultor ha cometido la infracción tipificada en el artículo 410 del Reglamento de Montes, correspondiendo a tal infracción una sanción de multa del tanto al triplo del valor de los daños y perjuicios ocasionados, así como la obligación de indemnizar a la Administración de los daños y de los perjuicios ocasionados (arts. 410 y 459 del Reglamento de Montes).

**Segunda.** El artículo 460 del Reglamento de Montes dispone que se entiende por daños *“la pérdida real experimentada, o sea, el producto destruido o desaparecido, o, en otro caso, la diferencia entre el valor que tuviere aquel producto en su estado de integridad natural y el que alcanza después del deterioro sufrido por la contravención”*. La valoración de los daños, establece el apartado segundo del artículo citado, *“se ajustará a los precios corrientes que, para los distintos productos, registren los mercados más próximos al tiempo de cometerse la infracción”*.

Para liquidar los perjuicios, dispone el artículo 461.1 del Reglamento de Montes, *“se determinará el valor máximo que pudiera alcanzar el producto aprovechado, destruido o desaparecido, dentro del tipo de explotación adoptado por el propietario, descontado al momento de la infracción, del que se deducirá la cantidad que el dueño hubiere percibido en concepto de daños o el importe de los productos si los hubiere recuperado.”*

Es doctrina del Tribunal Supremo, Sentencia de 4 de noviembre de 1980, Considerandos Primero y Segundo, que *“toda reclamación de daños, y consiguiente indemnización de los perjuicios que se pudieran causar por aquellos daños, requiere como elementos imprescindibles y necesarios, el acreditar la realidad de ambos y la necesaria relación de causa a efecto entre el acto o actividad de que se trate y el resultado dañoso, incumbiendo la prueba de todo ello al que reclama”*.

En el expediente sancionador tramitado, concluido por Resolución de 5 de septiembre de 2002, únicamente se mencionan en el Informe del Ingeniero Técnico Agrícola de fecha 17 de junio de 2002 como daños producidos los derivados del aprovechamiento no autorizado, y se valoran en dicho informe en la cantidad de 1000 pesetas, pues el valor del aprovechamiento de apícolas en los montes de Zaragoza durante el año 2001 era de 50 pesetas por caja, por lo que siendo veinte las cajas instaladas sin autorización, por cincuenta pesetas por caja, da como resultado las referidas 1000 pesetas.

En cuanto a los perjuicios, en el citado Informe se mencionan los siguientes:

*“A) Por ocupación de terrenos:*

*No se considera, por la escasa superficie de ocupación. La superficie de campeo de las abejas, no se considerará, al valorarse el producto obtenido.*

*B) Por valor de los usos y aprovechamientos.*

*La ejecución del aprovechamiento apícola no interfiere negativamente en otros usos y aprovechamiento, salvo el aprovechamiento de pastos en las inmediaciones del colmenar por razones obvias, pero que no es cuantificable.*

*Sin embargo, existe un lucro cesante, en función del valor potencial que hubiera podido obtenerse del aprovechamiento legal. Para el cálculo de la valoración se ha considerado el beneficio que el autor va obtener del aprovechamiento ilegal, y que por tanto va en perjuicio de los apicultores que hubieran podido aprovechar legalmente la miel contenida en la flora del enclave en donde se ha ubicado el colmenar.*

*Aunque el rendimiento de un año en cada colmena puede oscilar en función de la meteorología, tipo de colmena y número de traslados, se ha considerado un rendimiento medio de 8Kg. Por colmena y temporada, y se ha fijado un precio de venta de kilo de miel obtenido a 300 ptas./Kg.*

*Valoración = 8 Kg./temporada y colmena \* 20 colmenas \* 300 ptas./Kilo = 48.000 ptas.*

*No se valoran otros productos como la cera, polen, jalea real y propóleos por obtenerse aleatoriamente, en menor proporción y con un mercado más reducido y variable.”*

Ahora bien, ni en el informe del Ingeniero Técnico, ni en el expediente sancionador, se acredita la existencia de los perjuicios que se dicen causados, ni tampoco se acredita la relación causa a efecto entre el hecho denunciado, la colocación de 20 colmenas sin autorización en un monte público, y dichos perjuicios causados. De acuerdo que en el informe se menciona que existe un lucro cesante, y que para el cálculo de su valoración se ha considerado el beneficio que el autor de la infracción puede obtener del aprovechamiento ilegal ya que “va en perjuicio de los apicultores que hubieran podido aprovechar legalmente la miel contenida en la flora del enclave en donde se ha ubicado el colmenar”, pero dicho lucro cesante no se acredita pues no hay constancia en el expediente sancionar de la existencia de otros apicultores que se hayan visto perjudicados, de alguna forma o manera, en su

aprovechamiento legal por lo colocación de veinte colmenas por el sancionado.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado en el expediente sancionador desde qué fecha estaban colocadas las colmenas en el monte de utilidad pública. En el Oficio de Denuncia del Agente de la Protección de la Naturaleza, apartado de observaciones, se dice que las 20 colmenas “estaban situadas en el monte mencionado en la misma posición desde hace meses”. Pero en el informe del Ingeniero Técnico Agrícola de valoración de los daños y perjuicios, se cuantifican éstos por el periodo de tiempo de una temporada, cuando en el expediente sancionador no queda probado cuantos semanas, meses o años estuvieron colocadas las colmenas en el monte público. Por ello, no puede valorarse como perjuicio el lucro cesante por el plazo de un año o una temporada sin previamente haberse acreditado tal plazo, y en este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede de Valladolid, de 28 de enero de 1999, que anuló la Orden sancionadora administrativa, y que en su fundamento de derecho cuarto indica que *“En esta Orden se señalan esas cantidades partiendo del antecedente de hecho I de la misma, en el que se menciona que el ganado de la recurrente estuvo pastando en el monte de utilidad pública núm. 299 “durante 85 días”, lo que no está acreditado como antes se ha dicho. NO es, sin embargo, procedente reducir la cantidad de daños y perjuicios que se establecen en la Orden impugnada en la proporción correspondiente al pastoreo de un solo día -que es lo que está acreditado- pues esto supondría dar como válida la valoración realizada por la Administración por esos conceptos, lo que no puede efectuarse por el razonamiento anteriormente expuesto. Por ello, al no haber acreditado la Administración -que es a quien corresponde- los concretos daños y perjuicios causados por la recurrente por el tiempo en que estuvo su ganado en el monte de utilidad pública núm. 299, este extremo de la orden impugnada ha de ser anulado”*.

En conclusión desde esta Institución se entiende que en el expediente sancionador incoado a Don A por el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza no se ha tramitado conforme a Derecho, al haberse vulnerado por la Administración lo dispuesto en los artículos 410 y 459 del Reglamento de Montes, ya que no se han acreditado los perjuicios que se dicen causados, por lo que éstos tampoco pueden ser valorados, y en consecuencia, la Administración debería anular la resolución sancionadora de 5 de septiembre de 2002 en cuanto a la valoración de los perjuicios causados.

**Tercera.-** Por otra parte, aunque esta Institución carece de copia del expediente sancionador, y aun cuando expresamente en su petición de información al Departamento de Medio Ambiente se solicitó, de la documentación aportada con el escrito de queja parece desprenderse la

perención del procedimiento sancionador por paralización del trámite, y en consecuencia, la prescripción de la infracción que se dice cometida por el Sr. A. El artículo 473 del Reglamento de Montes dispone lo siguiente:

“1. Las infracciones prescriben a los dos meses.

2. El término de prescripción comenzará a correr desde el día en que se hubiese cometido el hecho, y si entonces no fuera conocido, desde que se descubra y se empiece a proceder para su esclarecimiento y castigo.

3. Esta prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento se dirija contra el denunciado, emplazándole legalmente para su comparecencia, y se iniciará nuevamente el cómputo de la prescripción desde que se paralicen las actuaciones”.

Con fecha 6 de marzo de 2002 el Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza acuerda el inicio de expediente sancionador contra Don A.

Con fecha 20 de marzo de 2002 el Sr. A presenta escrito de alegaciones.

Con fecha 21 de junio de 2002 se acuerda por la Instructora la Propuesta de Resolución.

Con fecha 14 de agosto de 2002 se notifica al interesado el Acuerdo de medida complementarias de 1 de agosto de 2002 (según se expresa en el informe remitido a esta Institución por el Departamento de Medio Ambiente).

Con fecha 21 de agosto de 2002 recibe el Departamento de Medio Ambiente escrito de alegaciones del Sr. A.

Con fecha 5 de septiembre de 2002 el Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente acuerda dictar Resolución sancionadora.

Dice el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de diciembre de 1997 que *“no cabe confundir la institución procesal de la caducidad del procedimiento con la prescripción de las acciones, sean o no de tipo sancionatorio, que reviste carácter eminentemente sustantivo, cualquiera que sea el campo en que la existencia de ambos institutos se pueda hacer ostensible, siquiera con frecuencia aparezcan entremezcladas en la realidad. La caducidad en el procedimiento administrativo requiere –efectivamente– para que se produzca que, una vez paralizado por causa imputable al administrado, se le advierta de que transcurridos tres meses sin que se*



*remueva esa situación se archivarán las actuaciones sin más trámite (artículo 99 de la Ley de 17 julio 1958); pero no cabe equiparar la prescripción de las infracciones ni la caducidad de las acciones (precisamente así se afirma en el tercero de los Fundamentos de derecho de la misma sentencia citada) con la caducidad procesal, ya que los dos primeros institutos pueden y deben ser alegados por los particulares, se producen de manera automática, y así han de ser soportados por la Administración, sin olvidar que ya el segundo párrafo del artículo 99 de la misma Ley se cuidaba de precisar que “la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración”, sin perjuicio de que los procedimientos caducados no interrumpirían el correspondiente plazo prescriptivo, afirmación con la cual ya dejaba bien patente la diferencia entre ambas instituciones.*

*La doctrina de esta Sala, prescindiendo de algunas posturas divergentes anteriores que se precisan en la Sentencia de 15 de noviembre de 1988, es clara en lo que se refiere a la prescriptibilidad de las infracciones de tipo administrativo, en virtud de un progresista criterio sobre la materia que llegó a plasmar en un plazo prefijado (dos meses, por analogía a lo indicado en el Código Penal en relación a las faltas) la prescripción “ipso iure” de las infracciones de aquella clase, en todos aquellos supuestos en los que la normativa vigente no indicase expresamente un período diferente, plazo que habría de computarse en todo caso desde la comisión del ilícito administrativo, o desde que se paralice el procedimiento para su persecución, cuya iniciación lo hubiese interrumpido. Así lo reiteran también las Resoluciones de esta misma Sala de 16 de enero de 1990 y 13 de febrero de 1991, la primera de las cuales contempla el caso específico de un período superior a los dos meses, transcurridos precisamente entre la propuesta de sanción por el instructor y la acordada por la Dirección general de Cinematografía, tal como ocurre en el caso ahora examinado.*

*Luego, no puede haber duda de que precisando explícitamente el artículo 473 del Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962 que las infracciones sobre la materia prescriben a los dos meses, y que dicha prescripción se interrumpirá desde que el procedimiento se dirija contra el denunciado, iniciándose nuevamente desde que se paralicen las actuaciones, la apreciación efectuada en cuanto el cómputo de dicho plazo por la sentencia recurrida ha de entenderse correcta, y extinguida por prescripción la responsabilidad exigible, sin que pueda desvirtuar esta circunstancia el que durante el lapso de tiempo (superior a dos meses) que medió entre la expiración del plazo para formular alegaciones frente a la propuesta de resolución, y la resolución misma, se hubiese cursado una*

*comunicación al denunciado requiriéndole para que manifestase si había satisfecho el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales relativo a la adquisición de la finca en la que se había cometido presuntamente la infracción, ya que ninguna relación tiene ese requerimiento con la evolución del expediente sancionador, cuya inactividad no puede quedar interrumpida por tal circunstancia”.*

*En lo que se refiere a la alegación de la apelante respecto a que el acto de remisión del expediente del instructor al órgano que ha de resolverlo, implica una actividad susceptible de interrumpir el plazo prescriptivo, ha de recordarse que no son los actos de mero trámite efectuados sin intervención ni conocimiento del interesado, y –a mayor abundamiento- ni siquiera documentados en el expediente, los que pueden interrumpir el aludido plazo prescriptivo puesto que ello sería tanto como dejar en manos de la Administración la posibilidad incontrolada de interrumpirlo cuantas veces conviniese a sus intereses.*

*Por otra parte, y ya desde los principios básicos que informan el ejercicio de la potestad sancionadora de carácter administrativo con arreglo a la nueva Ley 30/1992 (siquiera esta circunstancia no tenga en el presente caso más valor que el simplemente informativo), y sin perjuicio de que se hayan alargado, con carácter general, los plazos prescriptivos de las distintas infracciones atendiendo a su gravedad, no deja de subrayarse que el acto interruptivo de la prescripción habrá de producirse con conocimiento del interesado (artículo 132). Con ello se ha venido indudablemente a ratificar lo que ya la mejor doctrina y la Jurisprudencia habían consagrado”.*

Por tanto, parece deducirse que la actuación del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza, al haber tenido paralizado el expediente sancionador incoado al Sr. A desde el 20 de marzo de 2002, día en el que el sancionado presentó escrito de alegaciones al acuerdo de iniciación del expediente sancionador, hasta el 21 de junio de 2002, día en el que se dictó la Propuesta de Resolución por la Instructora del expediente sancionador, habría dado lugar a la prescripción de la infracción atribuida al Sr. A, al haber transcurrido el plazo de dos meses que se señala en el artículo 473.2 del Reglamento de Montes.

#### **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 a Don A.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**17 de Diciembre de 2002**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**