

Expte.

DI-1675/2011-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

Zaragoza, a 9 de febrero de 2012

ASUNTO: Sugerencia relativa a expediente sancionador TE/MON/2011/60

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 30/09/11 tuvo entrada en esta Institución una queja relativa al expediente sancionador TE/MON/2011/60, que se instruye en el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel contra D. por *“Roturar 1,0135 has. de monte U.O. nº 181 “El Pinar” poblado de sabinas y enebros, sin autorización, término municipal de Manzanera (Teruel), el día 9 de mayo de 2011”*. En el acuerdo de inicio de expediente de fecha 01/06/11 se propone la imposición de *“multa de 1.001 y por daños y perjuicios por importe de 3.973,71 €”*, así como operaciones de restauración valoradas en 1.500 €.

El interesado presentó alegaciones en su momento aduciendo que la parcela era de su propiedad, habiéndola adquirido mediante compraventa en escritura pública otorgada el 12/08/10, sin que nadie le informase que era monte público, pues se trata de un terreno que tradicionalmente venía siendo cultivado, si bien estaba yermo desde hace unos años, y que su intención era replantarla de carrasca, roble y pino, con lo que se mantendría y mejoraría su condición forestal.

Sin embargo, en la resolución del expediente no se tienen en cuenta estas alegaciones, ni siquiera para rebatirlas, pues en el fundamento de derecho primero se indica, en su inciso final *“Las alegaciones presentadas no constituyen prueba suficiente para desvirtuar dicho principio de veracidad una vez se ratifica el APN en el boletín de denuncia”*. Según relata la queja, el interesado no ha negado la roturación efectuada (situación de hecho), sino la condición de monte público de la parcela (cuestión jurídica), que no se debe resolver simplemente con un boletín de denuncia, sino valorando las pruebas que pueda aportar cada una de las partes discrepantes.

Fruto de esta desatención es que la resolución que cierra el expediente se resuelve con la imposición de las mismas sanciones e indemnizaciones formuladas en la propuesta.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 07/10/11 un escrito al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio

Ambiente recabando información sobre la cuestión planteada, así como copia del expediente e indicación relativa a la forma en que se han valorado las alegaciones presentadas por el interesado para desestimar su pretensión de propiedad y si, en su caso, la roturación efectuada es susceptible de ser legalizada mediante el correspondiente permiso.

TERCERO.- Tras reiterar la solicitud en fecha 28/11/11, la respuesta del Departamento se recibió el pasado 5 de enero, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación a la petición de información sobre queja relativa al expediente sancionador TE/MON/2011-2, se informa que el Agente de Protección de la Naturaleza, nº 44320, el 9 de mayo de 2011, emitió boletín de denuncia contra D. por roturar 1,0135 has. de monte de utilidad pública nº 181 "El Pinar" (término municipal de Manzanera, Teruel), poblado de sabinas y enebros. En el mes de mayo se realizó inspección de la zona, observándose que se habían descuajado ejemplares arbóreos, apareciendo en superficie restos de aliagas, tomillos e incluso arbolillos de sabina.

A la vista de los hechos, y de acuerdo con el informe de valoración emitido por el técnico, se inicia expediente sancionador con fecha 1 de junio de 2011, notificándose el día 9 de ese mismo mes a D.

Con fecha 20 de junio se presenta escrito mediante el cual el interesado alega el desconocimiento de la propiedad de la parcela en cuestión y manifestando su disconformidad con la valoración de los daños.

El 18 de julio del presente año se emite propuesta de resolución del expediente sancionador TE/MON/2011-2, notificándose el día 26 de julio. Al mismo tiempo, D. el día 8 de agosto presenta escrito de alegaciones solicitando la revisión del expediente sancionador.

Respecto a la valoración de los daños ocasionados, hay que tener presente que se ha calculado, por un lado, los daños medioambientales y por otro, la obligación de restaurar con el fin de que la vegetación llegue en el menor tiempo posible al estado anterior de los hechos constitutivos de infracción administrativa, esto es, la obligación de reponer el estado anterior, de acuerdo con la legislación actualmente en vigor, que establece el principio de "quien contamina paga", obligando al causante de los daños medioambientales a pagar la reparación de los mismos. En definitiva, la reparación de los daños ambientales se corresponde con 3.119,09 euros.

El 5 de septiembre de 2011 se emite resolución del expediente sancionador, notificándose al afectado el 22 de ese mismo mes. Asimismo, D. Gaspar Baselga Escuder impugna dicha Resolución mediante la interposición de un Recurso de Alzada el día 24 de octubre. No obstante, y de conformidad con los artículos 115 y 48 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo para la interposición del recurso de alzada es de un mes si el acto fuese expreso (como lo es en este caso), debiendo computarse el mismo a partir del día siguiente a la notificación de la resolución objeto de recurso. Por tanto, habiéndose notificado la resolución el día 22 de septiembre de 2011, el plazo para presentación del recurso comenzó a contar desde el día 23 de septiembre de dicho año y finalizó el día 22 de octubre de 2011.

Así, al interponer D. el Recurso de Alzada el día 24 de octubre de 2011 y, por tanto, fuera del plazo legalmente previsto al efecto, no resulta procedente entrar a conocer el fondo de la cuestión planteada, al resultar el recurso de alzada admisible por extemporaneidad.

Finalmente, hay que tener presente que, de acuerdo con los datos obrantes el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, D. tiene otros tres expedientes sancionadores abiertos, que actualmente están en tramitación y que se acumulan con el número TE/MON72011/102, por roturar en el término municipal de Manzanera (Teruel) el día 9 de mayo de 2011”.

Acompaña a este informe otro emitido por el Director del Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel fechado el 24/11/11 y la nota de régimen interno elaborada el 21/11/11 por el Ingeniero de Montes del Servicio para su remisión al Jefe de equipo de procedimiento sancionador. A estos documentos se aludirá en el curso de la presente resolución

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la necesidad de concluir los procedimientos de deslinde con los trámites legalmente establecidos.

Según consta en la notificación de resolución del expediente sancionador, el Antecedente de hecho Segundo resume así las alegaciones presentadas por el denunciado en el curso del expediente:

“Con fecha 9 de junio de 2011 el inculpado acusó recibo de la notificación del acuerdo de incoación. Presenta alegaciones en las que sustancialmente dice:

Que dicha parcela fue adquirida por compraventa por el interesado a doña ... en fecha 12/08/2010 por medio de escritura pública ante el notario Don con número de protocolo 808.

El Interesado estaba convencido de que la parcela en cuestión era de uso Libre y privado.

En ningún momento de la compra el interesado fue informado de dicha circunstancia y tampoco figura reflejado en el documento de compraventa (Escritura pública), que dicha parcela sea de Utilidad Pública, por lo que el interesado no podía conocer dicha característica.

Que aporta a este escrito, fotocopia de la escritura pública donde figura esta parcela como la finca n°9 RÚSTICA: En la partida de las Lomas. Polígono 26, parcela 230 y donde se puede comprobar que No existen ninguna referencia a que sea de Utilidad Pública”.

La referida escritura pública de adquisición describe la finca en los siguientes términos:

“9.- Rústica: en la partida de Las Lomas, de una hectárea un área treinta y cinco centiáreas a secano.

Linda: Norte, camino de Camarena; Sur, camino; Este, ...; y Oeste, Polígono 26, parcela 230.

Valor: ochocientos sesenta euros (860,00).

Referencia catastral: 44150A026002300000TF, según resulta de certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca descrita, que yo el Notario he obtenido por los procedimientos telemáticos habilitados, de conformidad con el artículo 6.6 de la Resolución de 28 de abril de 2003 de la Dirección General del Catastro, y que dejo incorporada a esta matriz”.

Por su parte, el informe técnico remitido en nota de régimen interno al Jefe de equipo de procedimiento sancionador aborda en su punto “2. Ratificación de los hechos” lo referido a la propiedad, señalando lo siguiente:

“En primer lugar, respecto a la cuestión de propiedad, afirmar que el monte de utilidad pública 181, fue incluido en el catálogo de montes de utilidad pública de 1862 y posteriormente, por Orden Ministerial de 30 de mayo de 1956, fue aprobado el deslinde parcial del monte, en su colindancia con la finca "Mas de Moreno", mediante Orden Ministerial de 23 de noviembre de 1960, se aprobó el deslinde del perímetro exterior del monte y mediante las Órdenes Ministeriales de 28 de julio de 1965, de 22 de junio de 1966 y de 2 de noviembre de 1966, fueron aprobados los deslindes parciales de los enclavados de la 1ª, 2ª y 3ª zona en las que fue dividido el monte para realizar dicho deslinde.

El artículo 47 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón establece que "La orden aprobatoria del deslinde, una vez firme en vía administrativa, tendrá los siguientes efectos:

Delimita el monte de titularidad pública y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de la propiedad". Y de acuerdo con los datos obrantes en el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel las parcelas 230 y 231 del polígono 26 del término municipal de Manzanera están incluidas en el monte de utilidad pública 181, "El Pinar", perteneciente al Ayuntamiento de Manzanera”.

De la documentación del expediente resulta que esta explicación no se comunicó al afectado, afirmando únicamente la condición pública del terreno sin prestar atención a sus alegaciones; así, el Fundamento de Derecho primero de la Resolución las desestima con la afirmación “*Las alegaciones presentadas no constituyen prueba suficiente para desvirtuar dicho principio de veracidad una vez se ratifica el APN en el boletín de denuncia*”. No es una cuestión de hecho la que se debate (si hubo o no roturación, que es lo único que un boletín de denuncia puede hacer constar, y que el ciudadano no niega), sino si esta se produjo en monte público y si, en su caso, este podía ser conocedor de tal situación.

Sin perjuicio de reconocer la necesidad de haber prestado más atención a las alegaciones del ciudadano, no vamos a cuestionar aquí el carácter de monte público del terreno afectado por la roturación, al ser un hecho afirmado en el informe de la Administración, pero sí a poner de manifiesto la dificultad para que esta condición fuese conocida por terceras personas, al no constar actuaciones materiales y requisitos formales de publicidad que ponen fin al procedimiento de deslinde de un monte. Si bien los deslindes que se citan fueron realizados al amparo de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, el régimen jurídico del deslinde es similar al establecido en la vigente Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, cuyo artículo

47 determina los efectos del deslinde. De acuerdo a esta normativa, una vez concluido el deslinde la Administración debe proceder a la inmatriculación del monte en el Registro de la Propiedad, comunicar al Catastro Inmobiliario todos los antecedentes y datos relativos al deslinde y proceder al amojonamiento del monte mediante hitos o mojones, hecho que se notificará a los propietarios colindantes y demás afectados en los términos previstos para el deslinde.

Concurren aquí varias circunstancias que pudieron inducir a error al adquirente de la finca: en la *“Certificación catastral descriptiva y gráfica de bienes inmuebles de naturaleza rústica”* incorporada a la escritura pública de adquisición de la finca consta su titularidad privada y su uso como agrario (labor o labradío seco); consultado el Registro de la Propiedad de Mora de Rubielos, han confirmado que la finca no figura registrada; su descripción en la escritura hace constar que linda al norte y sur con caminos, y al este y oeste con fincas particulares; y según afirmación del interesado, no hay mojones que indique el carácter público del monte. Un adecuado cumplimiento de las obligaciones que la normativa de montes impone a la Administración para culminar el deslinde y hacerlo público hubiese evitado esta situación tan gravosa para los particulares que, como se indica al final del Antecedente de hecho Cuarto de la Resolución sancionadora, *“...en ningún momento tuvieron la sospecha de que la parcela pertenecía al Ayuntamiento, de haberlo sabido nunca la habrían comprado ni roturado”*.

Sin perjuicio de lo anterior, y aún tratándose de fincas privadas, el cambio de uso forestal sin autorización constituye una infracción tipificada en el artículo 117.a de la Ley de Montes de Aragón, con idéntica consecuencia jurídica, a efectos de sanción y restauración, que la infracción por la que se sanciona (utilización de montes de dominio público sin la correspondiente concesión o autorización para aquellos casos que la requieran), tipificada en la letra b/ del mismo artículo.

Si bien la roturación supone una infracción aunque se realice sobre terrenos particulares que han adquirido la condición de monte, el cumplimiento de las obligaciones administrativas posteriores al deslinde hubiese evitado la situación que ha dado lugar al expediente sancionador.

Segunda.- Sobre la obligación de restaurar los terrenos afectados

La resolución del expediente sanciona *“con multa por importe de 1.001 euros y por daños por importe de 3.973,71 euros. La única medida que se considera procedente es el abandono de la zona roturada, dejar que se instaure de la vegetación pionera, así como el rebrote de encinas procedentes de las raíces que no hayan sido afectadas por la roturación. Con el fin de acelerar el proceso evolutivo de la vegetación se deberá regularizar la zona mediante el empleo de un cultivador y se deberá realizar una plantación con una densidad de 800 pies/has. con una mezcla de 85% de sabinas y 15% de encinas. Actuaciones valoradas en 1.500 euros”*.

La Ley de Montes de Aragón regula la reparación del daño e indemnización en su artículo 127, distinguiendo tres conceptos:

- Restauración, que es la vuelta del monte a la situación anterior a los hechos constitutivos de la infracción sancionada.
- Reparación: son las medidas que se adopten para lograr su restauración,

que deberá realizarse en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador

- Indemnización: cuantía que se deberá pagar los daños que no puedan ser reparados. El tenor literal de este párrafo puede dar lugar a cierta confusión de términos, al disponer: “3. *El infractor esta obligado a indemnizar por los perjuicios producidos, y cuando la reparación no sea posible, a indemnizar por la parte de los daños que no puedan ser reparados*”; a nuestro juicio, la interpretación más correcta que debe darse al precepto es que la indemnización deberá imponerse cuando no sea físicamente posible la reparación de los daños producidos, sin que la indemnización se pueda convertir en una carga simultánea a la propia sanción y a la obligación de reparar el daño causado. Así se desprende de la dicción literal del artículo 77.2 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, que el Estado dictó en ejercicio de su competencia sobre legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, que establece lo siguiente: “*La reparación tendrá como objetivo la restauración del monte o ecosistema forestal dañado a la situación previa a los hechos constitutivos de la infracción sancionada. Cuando la reparación no sea posible, la Administración podrá requerir la indemnización correspondiente*”. Este es, por otro lado, el criterio seguido por el Departamento en otros casos similares de los que se ha tenido conocimiento a través de la tramitación de expedientes de queja.

Partiendo de estas premisas, entendemos que en el presente caso no procede imponer la indemnización señalada en la resolución sancionadora, puesto que los daños causados al monte pueden ser objeto de reparación, sin que haya existido beneficio alguno por parte del infractor que, al superar el importe de la restauración, exigiere una indemnización para neutralizarlo. Antes bien, su situación es harto gravosa, pues ha adquirido como privada una parcela que resulta ser monte público sin que haya podido conocer este hecho acudiendo a los centros apropiados para hacer esta consulta (Registro de la Propiedad y Catastro) o viendo los mojones o hitos que lo delimitan, y ha de afrontar una sanción de 1.001 € y desembolsar 1.500 € en concepto de reparación de daños, importes muy superiores al valor de la finca, pues el valor catastral, en la valoración de 2010, es de 128,16 €, y el valor de venta consignado en la escritura pública asciende a 860 €.

Finalmente, se ha de señalar que la valoración de los daños adolece de la claridad que la Ley exige en su artículo 127 cuando dispone que “6. *Los daños ocasionados al monte y el plazo para su reparación o restauración se determinarán según informe técnico debidamente motivado al que se referirá la resolución sancionadora*”, y que en su cálculo se tendrán en cuenta el presupuesto de reparación, el valor de los bienes dañados, el coste del proyecto o de la actividad causante del daño y el beneficio obtenido con la actividad infractora. El informe técnico TE/MON/2011/60 refiere que para la valoración de los daños se ha utilizado la fórmula para daños ambientales por incendios forestales, del libro “*Manual de valoración de montes y aprovechamientos forestales. Valoración ambiental*”, de D. Enrique Martínez Ruiz, edición 2005. Sin cuestionar ni un ápice la validez de este método, por tratarse de una cuestión eminentemente técnica, resulta razonable que el cálculo de los daños en un expediente administrativo no se limite a la aplicación de unas tablas, sino que debería citar separadamente los aspectos enunciados en la Ley, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la defensa del administrado.

Debe señalarse también que el importe que arrojan las referidas tablas es de 3.118,19 euros (suma de las dos tablas asociadas, por importes respectivos de

3.108,01 y 10,18 €), sin que se justifiquen los 3.973,71 € consignados en la resolución sancionatoria. Igualmente se ha constar que, separándose de la norma legal, no se desglosa a que conceptos se debe la valoración de 1.500 € en la reparación de los daños.

Considerando que, de acuerdo con la información aportada, la reparación de los daños es posible en la forma señalada en la resolución sancionadora, entendemos que no procede imponer la “*multa*” en concepto de “*daños por importe de 3.973,71 euros*” que se establece en la misma.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente las siguientes **SUGERENCIAS:**

Primera.- Que concluyan los expediente de deslinde de montes públicos con los actos materiales y jurídicos establecidos en la vigente normativa (inscripción en Registro, actualización de datos catastrales, amojonamiento, etc.), de forma que se garantice la seguridad jurídica de todo el proceso y se eviten perjuicios a terceras personas, como ha ocurrido en el presente caso.

Segunda.- Que revise la resolución de 05/09/11 en la parte referida a la indemnización que se impone al Sr. en concepto de daños sufridos por el monte a causa de la roturación, en tanto que, si se realiza su restauración a cargo del mismo, dicha indemnización resulta improcedente.

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

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE