

Expte.

DI-1642/2011-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,  
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE.  
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli  
50009 ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 27 de abril de 2012**

**ASUNTO:** Sugerencias relativas a los expedientes sancionadores por roturación de montes

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 27/09/11 tuvo entrada en esta Institución una queja referida al expediente sancionador TE/MON/2011/61, que se instruye en el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Teruel por *“Roturar 2.200 metros cuadrados en la parcela 387 del polígono 21, estando regenerada de sabinas jóvenes, término municipal de Manzanera (Teruel), el día 9 de mayo de 2011”*. En el acuerdo de inicio de expediente de fecha 02/06/11 se propone la imposición de multa de 1.454 euros y la realización de operaciones de restauración valoradas en 330 euros.

La interesada presentó alegaciones exponiendo que su intención era la repoblación de la parcela, en la que vegetaban sabinas muy pequeñas y aliagas, plantando carrasca micorrizada, por lo que no se plantea un cambio de uso forestal, sino una mejora del mismo.

Según se expone, la resolución del expediente no tiene en cuenta estas alegaciones, remitiéndose al acta del agente forestal que da cuenta de la roturación, que no ha sido contradicha por la interesada. Considera la presentadora que la queja que a la hora de imponer la sanción no se tienen en cuenta los criterios de proporcionalidad establecidos en el artículo 126 de la Ley de Montes de Aragón.

Se alega también la posible falta de proporcionalidad en la sanción en comparación con el expediente sancionador TE/MON/2011/60, objeto también de expediente de queja, pues mientras que en aquel se impone una sanción de 1.001 € por la roturación de 1,0135 has. cuya restauración se valora en 1.500 €, en el actual la restauración afecta a 0,2200 has. y su valor de restauración es de 330 €, pero la sanción que se impone asciende a 1.454 €.

**SEGUNDO.-** A la vista de lo expuesto, se acordó admitir la queja a supervisión, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 08/10/11 un escrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de recabando información sobre la cuestión planteada en la queja, así como copia del expediente e indicación de los criterios seguidos para la imposición de la sanción y si, en su caso, la roturación efectuada es susceptible de ser legalizada mediante el correspondiente permiso.

**TERCERO.-** Tras reiterar la petición en fechas 28/11/11 y 08/02/12, la

respuesta del Departamento se recibió el 30 de marzo, y en ella se hace constar, textualmente, lo siguiente:

*“En relación a la petición de información sobre queja relativa al expediente sancionador TE/MON/2011/61, se informa que el Agente de Protección de la Naturaleza, n° 44320, el 9 de mayo de 2011, emitió boletín de denuncia por roturar, sin autorización, 2.200 metros cuadrados en la parcela 387 del polígono 21, estando regenerada de sabinas jóvenes (término municipal de Manzanera, Teruel).*

*A la vista de los hechos, con fecha 2 de junio de 2011, se inicia el correspondiente expediente sancionador TE/MON/2011/61, notificándose el día 9 de junio.*

*El día 20 de junio de 2011 se presentan alegaciones, informando que la parcela 387 ha sido destinada siempre a "labor secano", según se acredita por la certificación catastral. Así mismo, la interesada alega que se ha roturado con el objeto de plantar carrasca micorrizada, ya que la vegetación anterior era sabina muy pequeña y aliagas, siendo siempre su intención la repoblación.*

*El Agente de Protección de la Naturaleza ratificó la denuncia en el boletín el día 10 de junio de 2011, considerando los hechos suficientemente claros con la información, ortofotos y fotografías digitales que se adjuntaron en la denuncia.*

*El 18 de julio de 2011 se emite propuesta de resolución del expediente sancionador TE/MON/2011/61, notificándose el día 26 de julio. Al mismo tiempo, Dña. .... el día 8 de agosto presenta escrito de alegaciones solicitando la revisión del expediente sancionador, ya que la vegetación existente era mayoritariamente aliagas (siendo su uso "labor secano"), y que su destino sea la repoblación con carrascas.*

*El 5 de septiembre de 2011 se emite resolución del expediente sancionador, notificándose a la afectada el 22 de ese mismo mes. Asimismo, Dña. .... 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 Dña. .... 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 inadmisibile por extemporaneidad.*

*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, el importe de la sanción asciende a 1.454 euros, resultante del mínimo establecido para las sanciones graves: 1.001 euros, más 453 euros correspondientes a la reparación de los daños ambientales. En este sentido, se adjunta informe técnico de fecha 6 de enero de 2012.*

*Finalmente, hay que tener presente que, de acuerdo con los datos obrantes en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, Dña. .... tiene otros 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”.*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera.- Sobre la necesidad de diferenciar conceptos en la resolución sancionadora.**

De acuerdo con lo establecido en la *Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón*, y los principios generales del procedimiento sancionador, recogidos en la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, una infracción puede originar para el causante diferentes consecuencias: imposición de una sanción, reparación de los daños, indemnización a la Administración como representante de la ciudadanía e incluso responsabilidad de naturaleza penal, que se dirimirá ante los Tribunales.

Respecto de las respuestas que, ante cualquier infracción en materia de montes están en manos de la Administración aplicar, figuran las siguientes:

- Sanción económica, por la comisión de alguna de las infracciones tipificadas en el artículo 117 de la Ley de Montes. La sanción se ajustará a las cuantías establecidas en el artículo 123, graduándose de acuerdo con los criterios de proporcionalidad que enumera el artículo 126: impacto ambiental, intensidad y grado de reversibilidad del daño o deterioro producido, valoración económica, beneficio obtenido, grado de culpa, etc. Por ello, la determinación de la sanción deberá ponderar todos estos criterios de forma conjunta, no limitándose a uno solo, como puede ser el de los daños producidos, principalmente cuando estos daños pueden ser objeto de restauración.
- Reparación del daño e indemnización, distinguiendo su artículo 127 los tres conceptos que ya fueron mencionados a propósito de nuestra resolución de 09/02/12, relativa al expediente DI-1675/2011-2:
  - Restauración: vuelta del monte a la situación anterior a los hechos constitutivos de la infracción sancionada.
  - Reparación: medidas que se adopten para lograr la restauración, que deberá realizarse en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador.
  - Indemnización: cuantía que se deberá pagar por los daños que no puedan ser reparados. En la mencionada resolución ya se

manifestó nuestro criterio de que la indemnización debería tener carácter subsidiario, e imponerse cuando no sea físicamente posible la reparación de los daños producidos, sin que se pueda convertir en una carga añadida a la propia sanción y a la obligación de reparar el daño causado.

El informe remitido por el Departamento aclara que el total importe a pagar resulta de sumar al mínimo establecido para las sanciones graves (1.001 €), 453 € correspondientes a la reparación de los daños ambientales. Pero la resolución sancionadora de 05/09/11 se limita a decir que el importe de la sanción asciende a 1.454 €, sin que se explique a qué corresponde este concepto, lo que debería haber sido detallado en los documentos del procedimiento sancionador que se notifican a la interesada. La resolución de inicio del expediente, de fecha 02/06/11, simplemente señala en su punto sexto: *“A la vista de las circunstancias concurrentes en el presente supuesto, corresponde la imposición de sanción consistente en multa de 1.454 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 330 euros”*. Este criterio se reproduce en Resolución que da fin al expediente imponiendo la sanción, fechada el 05/09/11.

En el presente caso nos encontramos con que la indemnización no consta de forma específica, sino que se ha acumulado a la sanción, sin que la resolución sancionadora haya diferenciado ambos conceptos. Pero, además de verse obligada a pagar la sanción y la indemnización, la afectada ha de restaurar el terreno, por lo que la indemnización pierde tal carácter, y se convierte en una sanción adicional; ello contradice la previsión del artículo 77.2 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, que define la relación entre ambos conceptos en los siguientes términos: *“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”*.

Por tanto, si, es posible la reparación de los daños apreciados en el monte, como deriva de la resolución de 05/09/11, deberá hacerse, sin que proceda la indemnización por tal concepto.

### **Segunda.- Sobre la posibilidad de legalizar la roturación efectuada.**

La infracción cometida en el expediente sancionador TE/MON/2011/61 es la tipificada en el artículo 117.1ª de la Ley de Montes de Aragón: el cambio de uso forestal o la realización de usos no forestales en montes sin autorización.

La autorización, o más bien su falta, es el elemento fundamental para determinar si existe infracción; este trámite se regula en la *Orden de 25 de mayo de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que se determina el procedimiento sobre las solicitudes de puesta en cultivo de terrenos de uso forestal;*

junto a los preceptos que regulan el ámbito de aplicación, supuestos objeto de autorización, trámites, etc., el artículo 5 establece los criterios a seguir para resolver las solicitudes, que son relativos a la calidad del suelo, pendiente, superficie, condiciones climáticas de la zona, viabilidad económica, etc. Su cumplimiento, junto al informe ambiental establecido en el artículo 30.2 de nuestra Ley de Montes, fundamentará una resolución administrativa que, si es favorable, habilitará al propietario para el cambio de uso forestal y el cultivo de la finca, o cualquier otro uso permitido sobre el que tenga interés.

Lógicamente, la puesta en cultivo (en el presente caso, según declaración de la interesada, sería para continuar con un uso forestal, como es la plantación de carrasca micorrizada) hace que no se precise restaurar el terreno ni proceda ninguna indemnización por daños, puesto que ya no serán tales, sino trabajos necesarios para el laboreo de la finca y su puesta en cultivo conforme a la autorización obtenida.

Por lo expuesto, parece lógico que, antes de imponer la restauración de los terrenos afectados y el pago de indemnizaciones se dé al propietario del terreno la posibilidad de legalizar la roturación efectuada mediante el correspondiente permiso, al amparo de la referida Orden, siempre que se cumplieran los criterios y requisitos establecidos. Si todo ello fuera conforme, la sanción económica vendría a castigar la infracción del artículo 117.1.a de la Ley de Montes, pero la autorización a posteriori legalizaría lo actuado (como sucede en el ámbito urbanístico con las obras sin licencia, donde, sin perjuicio de la sanción, se concede un plazo para su legalización si fuesen susceptibles de tal) y permitiría el propietario el aprovechamiento agrícola de su finca, sin añadir mayores cargas a una sanción de suficiente entidad económica como para disuadir actuaciones contrarias a la prohibición legal.

### 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, con carácter general, en los expedientes sancionadores por cambio de cultivo forestal sin autorización que se tramiten en el Departamento se proceda a:

- Establecer la sanción atendiendo conjuntamente a los criterios establecidos en el artículo 126 de la Ley de Montes de Aragón, diferenciando la sanción de la indemnización, e imponiendo esta siempre que no sea posible la restauración por el infractor.
- Ofrecer a los que hayan hecho roturaciones en fincas de su propiedad sin previa autorización la posibilidad de legalizarlas si se cumplen los criterios previstos a tal efecto en la Orden de 25/05/07.

**Segunda.-** Con referencia al expediente sancionador que nos ocupa, se sugiere que se dé a la Sra. .... la posibilidad de legalizar dicha roturación si concurren las circunstancias previstas en la mencionada Orden.

**Tercera.-** Si la legalización propuesta no fuese posible, que se revise la resolución sancionadora de 05/09/11 en la parte referida a la indemnización que se impone en concepto de daños sufridos por el monte a causa de la roturación, en tanto que, si se realiza su restauración a cargo de la propietaria, no procedería la indemnización.

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**