

Recomendación dirigida a la Consellería do Medio Rural debido a la falta de respuesta de la Consellería de Medio Rural para escritos relativos a los procedimientos para adaptación de las distancias en plantaciones forestales

Expediente: F.11.Q/1974/22

Santiago de Compostela, 22 de noviembre de 2022

Sra. conselleira:

En esta institución se inició expediente de queja como consecuencia del escrito de... referente a la falta de respuesta de la Consellería de Medio Rural a escritos relativos a procedimientos para adaptación de las distancias en plantaciones forestales.

#### ANTECEDENTES

En el escrito presentado señala:

*En fecha 31/8/2021 presenté escrito ante la Delegación Territorial de Lugo de la Consellería de Medio Rural de la Xunta de Galicia referido a la incoación de procedimientos para adaptación a distancias de determinadas plantaciones forestales y notificación de todas las actuaciones que se acordasen.*

*A día de hoy no se ha procedido a dar respuesta a dicho escrito ni a comunicar la información que prevé el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, y teniendo en cuenta el perjuicio que me ocasiona la inactividad administrativa, se presenta queja ante esta institución.*

Ante eso requerimos informe a aquella Consellería, que ya nos la remitió y en la que manifiesta lo siguiente:

*“Consideraciones*

*Primera.- Procedimiento al que se refiere la queja.*

*--> El procedimiento al que se refiere la queja y en el que se presentó el escrito indicado en ella es el expediente sancionador....*

*Este se inicia con acuerdo de incoación del día 19/12/2018 con motivo de una plantación forestal que no cumple las distancias a terrenos agrícolas establecidas en la Ley 7/2012, del 28 de junio, de montes de Galicia (en adelante Lei 7/2012).*

*El inicio del expediente sancionador tiene lugar tras actuaciones previas llevadas a cabo por el Servicio de Montes para posibilitar la adaptación voluntaria de la plantación y que se iniciaron el 14/06/2016 con un requerimiento previo a la responsable de aquella.*

*Dichas actuaciones previas estuvieron suspendidas por la solicitud de informe realizada por la interesada a la Dirección General de Ordenación y Producción Forestal respecto a la aplicación de la normativa a su caso concreto. (Contestada el 02/05/20218 en la que se indica la correcta aplicabilidad de la norma a los hechos objeto del expediente).*

*--> Con fecha 09/09/2019 la jefa territorial en Lugo de la Consellería de medio Rural dictó resolución en el expediente sancionador arriba referido y en el que ... resultó responsable por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 128.i).4 de la Lei 7/2012, de montes de Galicia (por incumplimiento de distancias de una repoblación forestal), en la que se establecía el siguiente:*

*<<RESUELVO*

*- - SANCIONAR a D.ª ... con una multa de 300 euros por la comisión de una infracción leve en materia de montes, teniendo en cuenta los criterios de agravación citados en esta resolución (grado de culpa e intencionalidad y continuidad el persistencia en la conducta infractora).*

*- OBLIGAR a D.ª .... a adaptar la plantación forestal de eucaliptos de la ... del polígono 4 de la zona 4 del término municipal de A Pastoriza (Lugo) a las distancias mínimas establecidas legalmente respecto a terrenos agrícolas (10 metros)>>*

*--> Contra la resolución se presentó recurso de alzada, que fue resuelto el día 24/03/2021 con su desestimación íntegra y la confirmación de la resolución recurrida.*

*Dicha resolución es firme en la vía administrativa e inmediatamente ejecutiva según lo dispuesto en los artículos 98.1.b), 114.1.la) y 117 de la Lei 39/2015, de 1 de octubre , de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).*

*--> Con fecha 21/06/2021 un agente facultativo medioambiental del Distrito Forestal X emitió informe de comprobación en el que constataba lo siguiente en la parcela objeto del expediente:*

*<<Las distancias son las mismas que las reflejadas en el informe del agente con fecha 25/06/2015, excepto la ....en la que se observan eucaliptos de regeneración natural a menos de 5-6 metros>>*

*--> Con fecha 05/07/2021 la jefa territorial de Lugo remite a la persona sancionada un "apercibimiento" previo al posible inicio de la vía ejecutiva.*

*En este apercibimiento se le advertía a la interesada que, de no comunicar a esta administración el efectivo cumplimiento de la obligación señalada en la resolución sancionadora se procedería a la imposición de multas coercitivas reiteradas.*

*Además, ya se señalaba la base legal para la realización de este trámite, esto es, la previsión establecida en el artículo 145 de la Ley 7/2012.*

*--> Con motivo del anterior apercibimiento la interesada no comunicó nada a la Jefatura sobre el cumplimiento de la obligación impuesta en la resolución sancionadora.*

*Por tanto, con fecha 06/08/2021 la jefa territorial acordó imponer la primera multa coercitiva a la persona sancionada.*

*--> Con fecha 31/08/2021 la expedientada presenta escrito en el que, -además de denunciar la situación de varias plantaciones forestales de la zona en la que se encuentra la que es objeto de este expediente, comunica que ya procedió a adaptar su plantación a las distancias legalmente establecidas.*

*--> Con fecha 22/09/2021 los agentes facultativos medioambientales nº 563 y 191 del Distrito Forestal X emiten informe sobre el estado de la parcela objeto del expediente en el que hacen constar lo siguiente: <<Las distancias de la plantación de eucaliptos fueron adaptadas correctamente a los predios colindantes (10 metros respecto a la parcela agrícola)>>*

*--> Finalmente, con fecha 18/10/2021 se le comunica a la interesada la finalización de la vía ejecutiva.*

*Segunda.- Escrito al que se refiere la interesada.*

*El escrito que la interesada dice que no se le contestó es el presentado con fecha 31/08/2021, en el que además de comunicar que ya procedió a adaptar las distancias de la plantación forestal objeto del procedimiento sancionador en el que este escrito se presenta, también denuncia varias plantaciones forestales por incumplimiento de distancias legales en la .. . y en las parcelas...).*

*En dicho escrito también solicitaba que se le notificara las actuaciones acordadas por este organismo con motivo de dicha denuncia en su condición de interesada.*

*Tercero. - Actuaciones realizadas como consecuencia de la denuncia realizada en el escrito citado en el punto anterior.*

*Como consecuencia de la denuncia realizada por la interesada en el escrito de fecha 31/08/2021, se solicitaron informes de comprobación al Distrito Forestal X, que fueron emitidos el 22/09/2021 por los agentes medioambientales nº 0563 y 0191, pertenecientes a aquel.*

*En dichos informes se ponen de manifiesto el incumplimiento de distancias a predios agrícolas de las plantaciones forestales existentes en las parcelas denunciadas.*

*Por lo anterior, con fecha 14/10/2021 se trasladaron dichos informes al Servicio de Montes para que llevara a cabo los requerimientos previos oportunos a los responsables de las plantaciones.*

*Como resultado de dicho traslado el Servicio de Montes inició las actuaciones previas con referencia DMM 2/2022, DMM 3/2022 y DMM 3/2022, y ya fueron remitidos requerimientos a los responsables de las plantaciones para que procedan a adecuarlas a las distancias legales.*

*Cuarto. - Solicitud de la denunciante de que se le notifiquen las actuaciones acordadas por este organismo por entender aquella que tiene condición de interesada.*

*Parece que... quiere que la Administración le dé cuenta de cada uno de los pasos o trámites que esta Administración adopte como consecuencia de sus denuncias.*

*En este punto cabe recordar que la normativa de montes que se aplica se trata de una normativa de derecho público, que atiende a intereses generales y no particulares.*

*Y en este sentido, es la propia LPAC, la que en su artículo 62.5 dispone que: <<La presentación de una denuncia no confiere por sí sola la condición de interesado en el procedimiento>>.*

*Además dicha Ley, en su artículo 63.1 configura el procedimiento sancionador como uno de los que se inician de oficio, no a instancia de persona interesada. En efecto, la norma, a la hora de describir los diferentes presupuestos que desencadenan la apertura o iniciación de oficio de un expediente de este tipo, distingue la "propia iniciativa", la "orden superior", la "petición razonada" y la "denuncia", como categorías formales autónomas.*

*Y el artículo 62 del mismo texto legal dispone que: <<1. Se entiende por denuncia, el acto por lo que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, ponen en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo>>.*

*La definición de denuncia reproducida aporta a su vez la noción de denunciante en el procedimiento sancionador: la persona que ponen en conocimiento de la Administración los hechos que pueden ser constitutivos de infracción. De esto parece desprenderse que su labor, por consiguiente, comienza y termina con esa comunicación, de modo que el régimen jurídico fijado para el ejercicio de la potestad sancionadora no le permite llegar a ser parte del procedimiento por el único hecho de interponer la denuncia.*

*Establece el Tribunal Supremo en Sentencias del 16/12/1992 y 07/05/1998 que el denunciante es un sujeto identificado que ponen en conocimiento de una Administración Pública cierta situación fáctica a partir de la que puede iniciarse un procedimiento administrativo, en el que no es parte interesada.*

*Como argumento, el TS afirma que el denunciante, incluso cuando se considere víctima de la infracción denunciada no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora y por lo tanto sólo dicha*

*Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado.*

*Este planteamiento se basa en la caracterización de la potestad sancionadora como potestad pública (irrenunciable e inapropiable por los particulares) y como potestad discrecional (la Administración decide su alcance, sin que pueda sustituirla en dicha responsabilidad el capricho o conveniencia de los particulares).*

*Por otra parte, el Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias (STS 26/10/00, RJ.8582; STS 12/03/91, RJ6306,...), afirmó que la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada, de modo que aunque tenga cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque, no por eso se constituye en parte, careciendo así de facultad alguna de iniciativa procesal ni de legitimación para crear el deber del órgano sancionador de investigar la concreta situación del hecho denunciado' "No podrá admitirse, como regla general que los denunciantes ostenten un interés legítimo que provoque de forma necesaria su intervención en el procedimiento, ya que la potestad sancionadora se encamina a la defensa de los intereses generales, no a la defensa de intereses particulares ni a la resolución de posibles controversias entre los mismos' "Como meros denunciantes, estos no tienen derecho al procedimiento, no ostentando "per se" la condición de interesado, sino de mero testigo cualificada'*

*En este sentido se pronuncia una reciente sentencia del 23/01/2019 del Juzgado contencioso/administrativo nº 3 de A Coruña por un recurso presentado contra una resolución sancionadora en materia de montes.*

*En dicha sentencia se rechaza la legitimación del recurrente argumentando, entre otros extremos, el siguiente:*

*<<Fundamento de Derecho segundo.*

*(...)*

*Así, en el caso concreto de las sanciones, la constante Jurisprudencia rechaza la legitimación de los denunciantes, pues la denuncia no le convierte en titular de uno derecho subjetivo o de un interés personal el legítimo que hubiera de traducirse en un beneficio o utilidad, ni ningún otro efecto en su esfera jurídica por el hecho de que se sancione al denunciado (SstS de 23.01.86, 23.06.97, 22.12.97, 14.07.98, 02.03.99, 26.10.00, 30.01.01,15.07.02, 28.02.03, 06.03.03, 23.05.03, 28.11.03 y 30.11.05)...>>*

*Además, entenderlo de otro modo implicaría que la administración sancionadora, ya sobrecargada bastante de trabajo por lo general, debería dar cuenta de sus actuaciones a todos los denunciantes, algo que sencillamente no sería asumible.*

*Conclusiones*

*1º.- La Jefatura Territorial de Lugo de la Consellería de Medio Rural, ante el escrito de denuncia presentado por ... el 31/08/2021 actuó como exige a la Ley y de manera diligente.*

*Solicitó informe de comprobación a los agentes forestales del Distrito Forestal X para que verificaran el incumplimiento de la normativa, y el Servicio de Montes ya inició actuaciones previas a una posible vía sancionadora de cara a conseguir una corrección de la situación infractora (las mismas actuaciones previas que se iniciaron en el año 2016 por el incumplimiento cometido por ...y que derivaron en la adaptación de distancias comunicada por esta en el escrito del 31/08/2021, esto es, más de 5 años después de que se le requirió por primera vez).*

*2º.- No existe ningún deber legal que exija que a la Administración dé parte de los trámites acordados a los denunciantes en las actuaciones o expedientes sancionadores que tramite como consecuencia de sus denuncias.*

*Por el contrario, tal y como señala la Jurisprudencia consolidada, los denunciantes no tienen con carácter general condición de interesados en el ámbito sancionador.”*

#### ANÁLISIS

A la vista del contenido del escrito de queja, de la documentación aportada por la persona que promovió este expediente y de lo que se manifiesta en el informe de esa administración, resulta conveniente realizar las siguientes consideraciones:

Por la Consellería de Medio Rural fue tramitado correctamente el escrito de denuncia de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa vigente de aplicación al caso.

Se solicitó el correspondiente informe de comprobación a los agentes forestales de la zona para que verificaran el incumplimiento de la normativa, y se iniciaron las actuaciones previas a una posible vía sancionadora con el fin de alcanzar una corrección de la situación infractora y que fueron las mismas que se habían iniciado en el año 2016 por el incumplimiento de distancias en sus fincas y que derivaron en la adaptación de distancias comunicada por usted en el escrito del 31/08/2021, 5 años después del primer requerimiento.

No obstante, lo anterior, y en relación con la falta de contestación al escrito presentado por la interesada con fecha 31/8/2021, conviene recordar aquí la obligatoriedad de las administraciones públicas de dar respuesta a las peticiones y cuestiones que le planteen los ciudadanos, lo que nos lleva a hacer las siguientes:

#### CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas :

- La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, exceptuándose los

supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

- El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, sí bien este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

- Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses.

-El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento del deber legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicho deber dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que habría tenido lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

**SEGUNDA.**- Por su parte el artículo 29 de la ya citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que los términos y plazos establecidos en esa y en otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos .

**TERCERA.**- Destacar también que tanto el artículo 103 de la Constitución Española como el artículo 3 de la Ley 40/2015, el 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establecen que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al derecho.

Por todo lo señalado, se considera necesario en aplicación de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 6/1984, de 5 de junio, de la Valedora do Pobo, hacer llegar a esa Consellería de Medio Rural el siguiente:

### **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES**



*Le recordamos la necesidad de contestación a las solicitudes que se formulen ante esa administración así como que en la tramitación de los expedientes, deberá actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y celeridad establecidos en el artículo 103 de la Constitución estando obligado a dictar resolución expresa en los plazos legalmente previstos.*

Le agradezco de antemano la recepción de lo manifestado en esta resolución de la Valedora do Pobo, y le recuerdo la necesidad de que en el plazo de un mes (art. 32.2), dé cuenta a esta Institución de la aceptación de la resolución formulada, de ser el caso, y de las medidas adoptadas para darle efectividad, también si es el caso.

Además, le hacemos saber que, en aplicación del principio de transparencia, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se dictó la presente resolución, esta se incluirá en la página web de la institución.

El principio de publicidad de las resoluciones de esta institución se refuerza en el artículo 37 de la Ley 6/1984, cuando prevé que la Valedora do Pobo en su informe anual al Parlamento de Galicia dará cuenta del número y tipos de queja presentadas, de aquellas que fueron objeto de investigación y su resultado , con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por la administración pública galega.

Le saluda atentamente.

María Dolores Fernández Galiño  
Valedora do Pobo