

En Logroño, a 27 de enero de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/05

Correspondiente a la consulta trasladada por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial en relación con el expediente de revisión incoado a instancia de D. F.H.H. frente a resolución administrativa dictada en expediente sancionador por plantación irregular de chopos imputada a D^a A.J.P.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 10 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Registro una denuncia formulada por D.F.H.H. ante la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja. Utilizando a tal fin el impreso normalizado existente, lo que se denunciaba era la plantación, por D^a A.J.P., en la parcela núm. XX del polígono 2 del paraje *El Sequero*, en el término municipal de Ledesma de la Cogolla, de una plantación de chopos a menor distancia que la establecida en la Orden de 5 de agosto de 1998, de desarrollo de lo dispuesto en el art. 59 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, respecto de la finca colindante (concretamente la núm. 203, supuestamente propiedad del denunciante).

Segundo

A la vista de la referida denuncia, por el Director General del Medio Natural, con fecha 12 de septiembre de 2003, se solicita informe al Servicio de Montes sobre diversos extremos de consistencia física de las fincas, y particularmente sobre la distancia existente entre los plantones más cercanos de la finca denunciada al linde de la finca propiedad del denunciante.

El informe solicitado se emite el 23 de septiembre de 2003 por un Ingeniero de Montes del Servicio, y en el mismo se concluye, entre otros extremos, que *“la distancia a la que se encuentran los plantones de chopo más cercanos de la finca denunciada al límite de la finca es claramente inferior a los cuatro metros”*, que es la distancia mínima prevista en la antes citada Orden de 1998.

Dado el contenido del informe, con fecha 9 de diciembre de 2003 se dicta resolución de apertura del expediente sancionador.

Tercero

En el oportuno trámite de audiencia del expediente sancionador, la denunciada formula alegaciones, a la vista de las cuales, por el Jefe de la Sección de Ordenación de Montes y Gestión Territorial de la Consejería, se emite informe, con fecha 14 de mayo de 2004, en el cual se afirma que *“una vez vuelto a inspeccionar el terreno, se considera que, no llegándose a poder concretar con exactitud el límite de las parcelas afectadas, no puede dirimirse la distancia exacta de los chopos plantados a la parcela denunciante”*.

A la vista de dicho informe, el 24 de mayo de 2004, se dicta resolución poniendo fin al expediente sancionador por el Director General del Medio Natural. En ella se argumenta que, mientras no se establezcan los límites exactos de las parcelas, *“no se puede considerar la distancia de los chopos respecto de los lindes de las fincas del expediente que nos ocupa”*, por lo que *“no existen fundamentos jurídicos que permitan desvirtuar el principio de inocencia en la persona del denunciado”*. En consecuencia, se procede al archivo de las actuaciones y al sobreseimiento del expediente sancionador.

Cuarto

El autor de la denuncia que motivó la apertura del expediente sancionador, D. F.H.H., al que le fue notificada la resolución dictada poniendo fin al mismo, presentó escrito, el 21 de julio de 2004, interponiendo recurso de alzada contra la misma. Tratando de desvirtuar la indeterminación de linderos en que se fundamentaba la resolución, aportó con dicho escrito un levantamiento topográfico y un informe, elaborados ambos a su instancia por un Ingeniero Técnico Topógrafo.

El recurso fue resuelto por resolución de la Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial de fecha 29 de julio de 2004. En dicha resolución se niega la legitimación de D. F.H.H. para interponer el recurso de alzada, porque, según el art. 107.1 de la LRJPAC, los recursos administrativos sólo pueden interponerse por los sujetos que tengan la consideración de interesados en los procedimientos de que se trate, y *“el recurrente actuó como denunciante en el procedimiento, lo cual no le permite en la*

legislación vigente tener la consideración de interesado para poder presentar el recurso”. En consecuencia, se inadmite el recurso de alzada interpuesto.

Quinto

Contra la resolución de inadmisión del recurso de alzada, D. F.H.H. interpuso, por escrito que tuvo entrada el 6 de septiembre de 2004, recurso extraordinario de revisión. El recurso se fundamentó en la circunstancia 1.ª del art. 118.1 LRJPAC, haberse dictado la resolución con error de hecho resultante de los propios documentos incorporados al expediente, puesto que su condición de propietario de la finca colindante, afirmada en su escrito de denuncia, le confería, a su entender, la condición de interesado en el procedimiento.

Con fecha 30 de noviembre de 2004, se dicta propuesta de resolución del recurso extraordinario de revisión. En ella se admite la condición de interesado de D. F.H.H., y, por tanto, su legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión; y, entrando en el fondo del asunto, se desestiman las pretensiones que fueron objeto del recurso de alzada por entender que no están determinados los linderos de las fincas ni puede considerarse que los determine el levantamiento topográfico aportado por el interesado, siendo lo procedente acudir al oportuno deslinde en vía civil.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de de 9 de diciembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 de diciembre de 2004, la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de diciembre de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo cuando se interponga el recurso extraordinario de revisión al que se refiere el art. 118 LRJPAC, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 119.1 de la misma Ley, que sólo permite a la Administración prescindir de dicho dictamen —del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma— cuando acuerde motivadamente su inadmisión a trámite por no fundarse en alguna de las causas taxativamente prevista en el art. 118.1 LRJPAC o por haberse desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales. Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

Segundo

Sobre la naturaleza y alcance de las normas sobre distancias de plantaciones contenidas en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Según el artículo 59 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, *«no se podrán plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas locales o la costumbre del lugar»*, añadiendo que, *«en defecto de ordenanzas locales o la costumbre, la Consejería competente podrá fijar las distancias mínimas a aplicar»* y que, *«en su defecto, se aplicarán las previstas en el artículo 591 del Código civil»*.

Este artículo ha sido desarrollado reglamentariamente por la Orden 73/1998, de 5 de agosto, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por la que se establece el régimen al que han de someterse las plantaciones de especies forestales en cuanto a las distancias que han de respetar respecto a las fincas colindantes. Esta Orden, que deroga otra de 1984, recuerda que

«será obligatoria en defecto de costumbre u ordenanza local aplicable» (art. 1); establece las indicadas distancias (tres metros si se trata de coníferas o resinosas y cuatro metros si son chopos u otras frondosas, distancias que se reducen en un metro si el terreno colindante se dedica a pradera y que pueden excepcionarse singularmente mediante resolución administrativa: art. 2); y, finalmente, se limita a señalar que *«las reclamaciones por infracciones a la regulación establecida por la presente Orden habrán de presentarse ante la Consejería competente en materia de medio ambiente»* y que *«el régimen sancionador se regirá por lo previsto en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja»* (art. 3).

Obsérvese que el artículo 59.1 de la Ley 2/1995 reproduce lo dispuesto en el artículo 591 del Código civil, respecto al cual la única novedad es la previsión del apartado 2, que interpone, entre las ordenanzas y costumbres locales y lo establecido en dicho precepto del Código, la aplicación de una normativa reglamentaria autonómica.

Naturalmente, si interpretáramos el referido artículo 59.1 como una modificación —o, más exactamente, un desplazamiento en el ámbito territorial de La Rioja— de lo dispuesto en el artículo 591 del Código civil, la conclusión no podría ser otra —supuesto el carácter civil de este último, que resulta con toda claridad de su segundo párrafo— que la inconstitucionalidad de aquél. En definitiva: si la cuestión de las distancias a que han de sujetarse las plantaciones de los propietarios respecto a las fincas de sus vecinos es materia civil, carece La Rioja de competencia para regularla, ni mediante un reglamento ni mediante una ley, puesto que tal competencia, como propia de la «legislación civil», corresponde al Estado (art. 149.1.8ª CE.).

Probablemente fuera esta interpretación la que tuviera en mente el legislador autonómico. Sin embargo, el modo en que ha regulado de hecho la cuestión propicia una interpretación distinta, compatible con el texto constitucional. Es de observar, en efecto, que la Orden de 1998, en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento, se remite al régimen sancionador de la Ley 2/1995, y para nada alude a una ulterior posibilidad de acudir a la jurisdicción civil para exigir el propietario a su vecino la tala de las plantaciones. Hay que entender, por tanto, que, vulnerada la Orden, se impondrán al incumplidor, como sanción administrativa, las multas previstas en la ley; y que, además, resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 92.1 de la misma, a cuyo tenor *«el responsable de cualquier infracción, además del pago de la multa legalmente establecida, vendrá obligado a reponer el medio natural en el estado en que estuviere con anterioridad a la comisión de la falta o al pago de la indemnización de los daños y perjuicios causados»*. Según esto, la vía administrativa —a la que hay que entender ceñidos tanto el artículo 59.1 de la Ley cuanto la Orden que lo desarrolla— puede ser suficiente para que la Administración —nunca el particular afectado— termine imponiendo al colindante incumplidor la tala de los árboles plantados a menor distancia de la permitida. Al margen de ella, y regida exclusivamente por el artículo 591 del Código civil (y, por tanto, por las costumbres y ordenanzas locales a que éste se remite,

en su caso; nunca por lo dispuesto en la normativa autonómica de La Rioja), queda la posibilidad del propietario de la finca colindante de exigir tal conducta directamente a su vecino ante la jurisdicción civil, que será también la única competente para conocer de las pretensiones de indemnización que el primero, al amparo de lo dispuesto con carácter general en la legislación civil (la del Estado, por tanto) y existiendo daños o perjuicios como consecuencia de la plantación a menor distancia de la permitida en dicho precepto del Código, ejercitara contra el segundo.

En definitiva, pues, el art. 59 de la Ley 2/1995 y la Orden de 1998 que lo desarrolla han de moverse en el estricto campo del Derecho administrativo sancionador, sin que en modo alguno las mismas permitan que la Administración resuelva pretensiones *inter privatos* que se rigen en exclusiva por el Derecho civil, inevitablemente de procedencia estatal, y cuyo conocimiento compete siempre y en todo caso, de haber conflicto, a los órganos de la jurisdicción civil ordinaria.

Tercero

Adecuación a Derecho de la propuesta de resolución.

En la tramitación de los expedientes que dan lugar al presente dictamen la Administración autonómica ha actuado con exquisito respeto al principio que, a modo de fundamental conclusión, formulábamos al final del Fundamento Jurídico precedente. Dicho esto —que ya supone una nítida toma de postura por parte de este Consejo Consultivo—, es preciso ahondar en las dos cuestiones que, por lo demás, se plantean en el presente caso:

A) La primera de ellas es la relativa a si, en el supuesto concreto sometido a nuestra consideración, el denunciante había o no de ser tenido como interesado.

Según lo ya explicado, es notorio que D.F.H.H. podía formular la denuncia que formuló, y ello con independencia de tener o no un interés en la resolución que se adoptase. En este punto, únicamente debemos aprovechar la ocasión para señalar que el formulario que se maneja en la Consejería para dar curso a estas denuncias de plantaciones extralimitadas debe ser modificado, porque en él se da por supuesto que el denunciante ha de ser el “propietario de la parcela afectada”, lo cual no es de recibo. Como define el art. 11.1.d) del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, las denuncias las puede formular cualquier persona, puesto que son el simple acto por el que “*en cumplimiento o no de una obligación legal*”, se “*pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa*”. Cualquiera puede, pues, denunciar una plantación extralimitada, aunque —por razones obvias— lo normal será que lo haga quien tenga algún interés en ello o pueda obtener de ello algún beneficio (que, por cierto, no es el

caso sólo del propietario de la parcela colindante, sino que lo será también el que tenga sobre la misma algún derecho real o de crédito que comporte su uso y disfrute).

Esto sentado, es notorio que la regla general es —tal y como correctamente se apuntaba en la resolución que resolvió el recurso de alzada— que un denunciante no es, por el mero hecho de interponer la denuncia, un interesado en el procedimiento que pueda intervenir en él y formular recursos contra las resoluciones que se adopten. Pero también lo es que caben excepciones a esta regla general, que en el caso de los procedimientos sancionadores son únicamente las que resultan de la aplicación de los apartados b) y c) del art. 31 LRJPAC [no del a), porque el que formula una denuncia no inicia ni promueve el procedimiento sancionador]: en concreto, pues, “los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan *derechos* que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte” [apartado b)] y “aquellos cuyos *intereses legítimos*, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva” [apartado c)].

La distinción de ambos apartados es aquí relevante. D. F.H.H., como propietario de la parcela colindante respecto de la cual no habrían respetado las distancias establecidas por la norma administrativa al plantar los chopos, no tiene ningún *derecho* que pueda resultar afectado por la decisión que se adopte en el procedimiento sancionador, ni siquiera por el hecho de que se ordene en éste la tala de los chopos: la norma administrativa limita el derecho de propiedad de la denunciada, pero no se integra en el contenido del derecho de propiedad del denunciante, respecto al cual es un simple efecto reflejo de lo primero. Su único derecho, ejercitable frente a cualquiera que ejecute la plantación extralimitada, nace de la norma civil, esto es, del artículo 591 del Código, y no se dilucida ni puede dilucidarse en vía administrativa. Eso sí, el aludido efecto reflejo es suficiente para configurar a favor de D. F.H.H., ya que no un *derecho*, sí un *interés legítimo*; y por eso adquirió la condición de interesado, a todos los efectos, cuando, interponiendo el recurso de alzada, se personó en el procedimiento sancionador.

Es correcto, por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo, admitir la legitimación de D. F.H.H., como interesado, para la interposición del recurso extraordinario de revisión, por lo mismo que debió admitirse ya la misma en el momento en que formuló recurso de alzada.

B) La segunda cuestión es la relativa al fondo del asunto resuelto por el acto recurrido, en el que debe entrarse por imperativo del art. 119.2 LRJPAC, aspecto en el cual este Consejo debe también dar la razón a la propuesta de resolución.

En efecto, la aplicación del art. 59 de la Ley 2/1995 y de la Orden 73/1998 que lo desarrolla exigen como premisa fáctica ineludible que estén perfectamente determinados

los linderos de las fincas concernidas, bien sea por existir instalaciones de cierre, bien por estar perfectamente amojonadas. Cuando, por no existir tales elementos delimitadores, exista o pueda existir controversia sobre los linderos, esto imposibilita la actuación administrativa, pues la Administración no está legitimada para deslindar por sí misma, directa o indirectamente, las fincas propiedad de los particulares (sí, como es sabido y como privilegio exorbitante, para deslindar las suyas de las de éstos): esto es una controversia *inter privatos* que remite inexorablemente —a falta de acuerdo entre los afectados— al juicio de deslinde y, por ende, a los órganos de la jurisdicción civil.

En definitiva, pues, en la situación fáctica que se presenta a nuestra consideración en este expediente, D.F.H.H. habría de obtener en vía civil, frente a su colindante, el pertinente deslinde con ulterior amojonamiento de las fincas. En este caso, sólo determinado de ese modo el lindero controvertido, podría la Administración sancionar a doña Alejandra Jiménez por haber plantado chopos a menor distancia de la permitida por las normas administrativas aplicables.

CONCLUSIONES

Única

Se informa favorablemente la propuesta de resolución en el recurso extraordinario de revisión a que se refiere el presente expediente.

Este es nuestro Dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.