



León, 16 de enero de 2019

**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Secretario General**  
**Plaza de Castilla y León, 1**  
**47071 - VALLADOLID**

**Expediente: 20170762**

**Asunto: Disconformidad con las condiciones impuestas para las visitas guiadas al lobo en la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra” (Zamora) / Resolución**  
**Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la disconformidad con el criterio adoptado para otorgar autorizaciones de actividades de turismo activo en los espacios protegidos de la provincia zamorana.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las condiciones arbitrarias fijadas en las autorizaciones para la observación del lobo en la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra” (Zamora). En efecto, según afirma el reclamante, en nombre de la Empresa de Turismo Activo XXX, solicitó un permiso para realizar actividades de ecoturismo con visitas guiadas en



el precitado espacio cinegético. Mediante Resoluciones del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora de 20 de junio de 2016, y de 4 de enero y 10 de julio de 2017, se accedió a su petición, siempre y cuando se cumpliesen una serie de condiciones. Sin embargo, el autor de la queja interpuso los correspondientes recursos de alzada ante la Dirección General del Medio Natural, solicitando la nulidad de estas Resoluciones, al considerar que estas condiciones eran abusivas por los siguientes motivos:

- No se puede limitar el número de asistentes a dichas actividades fuera de la época de alto riesgo de incendios forestales.
- No se puede regular el tránsito a pie por caminos vecinales y pistas forestales, ni se puede limitar el horario.
- No se puede obligar a contactar telefónicamente con la oficina de la Reserva Regional de Caza, ya que dicha actividad está permitida en el Plan de conservación del lobo ibérico.
- No pueden aprobar un plan de uso público en una reserva regional de caza.

En relación con esta cuestión, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos informó, que, mediante Resoluciones de 26 de febrero de 2018 de la Dirección General del Medio Natural, se inadmitieron los recursos interpuestos al considerar que no se había acreditado fehacientemente la representatividad con la que actúa el reclamante en nombre de la empresa de turismo activo XXX. No obstante, sobre el fondo del asunto, se consideran adecuadas las condiciones fijadas en su día en la autorización concedida, ya que *“en la Reserva Regional de Caza "Sierra de la Culebra" la actividad de observación de la fauna está ordenada, existiendo una serie de puntos de observación habilitados para que las empresas dedicadas a la observación de fauna puedan llevar a cabo su actividad, de manera que se minimicen las molestias a la fauna, sus posibles interferencias con otros usos y se garantice la conservación de las especies”*.

No obstante, el autor de la queja, en nombre de la precitada empresa de turismo activo, volvió a presentar una nueva solicitud dirigida a la Dirección General del Medio Natural (Reg. entrada 20170900017604/23-10-17), demandando un permiso para observación de fauna salvaje en dicho espacio protegido. En relación con dicha petición, la Administración autonómica nos



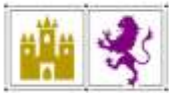
comunicó que se había requerido al solicitante una concreción del ámbito temporal y territorial de la autorización, *“debido a la distinta catalogación de la especie al norte y al sur del río Duero y a la distinta calificación de los terrenos a efectos cinegéticos”*.

Finalmente, ese informe concluye indicando que *“la Consejería de Fomento y Medio Ambiente pretende regular y potenciar el aprovechamiento de actividades económicas basadas en la gestión sostenible del lobo, como el turismo de observación y fotográfico de la especie, el etnográfico de la relación hombre-lobo o el cinegético, habiendo puesto en marcha varias iniciativas, no obstante, conviene poner de manifiesto que debido a las particularidades de cada territorio, los distintos usos y la diversidad de valores a conservar en los numerosos Espacios Naturales Protegidos de nuestra Comunidad, resulta complejo establecer una regulación unificada de las actividades de observación de fauna silvestre en todos los espacios protegidos de Castilla y León que responda adecuadamente a las necesidades presentes y futuras”*.

Por último, el autor de la queja nos comunicó que tampoco había podido obtener el permiso solicitado para el año 2018.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que la Administración autonómica está realizando esfuerzos para que se lleve a cabo un aprovechamiento turístico del lobo en nuestra Comunidad Autónoma. En efecto, en el momento en el que el firmante de la queja presentó sus solicitudes, se encontraba en vigor el artículo 21.1 del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobaba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo, que preveía promover, en las zonas de presencia tradicional de la especie, *“el racional aprovechamiento del lobo como recurso turístico en Castilla y León mediante rutas creadas al efecto o, cuando sea posible, mediante su integración como un elemento interpretador en las ya existentes”*. El punto segundo de este precepto exigía la obtención de una autorización expresa de la Dirección General del Medio Natural para *“la realización de cualquier actividad turística ligada a la especie, salvo las que estén prohibidas por la normativa vigente”*. Por lo tanto, en esos momentos, se ajustaban al ordenamiento jurídico vigente las autorizaciones concedidas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora para la actividad de observación del lobo en la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra”.



En lo que se refiere a la inadmisión del recurso de alzada interpuesto, es cierto que la normativa vigente de procedimiento administrativo –Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para el primer recurso, y Ley 39/2015, de 1 de octubre, para los otros dos recursos– exigen acreditar la representación de una persona jurídica, por lo que no se considera que el requerimiento exigido para la interposición de dicho recurso suponga un incumplimiento de la legalidad.

Sin embargo, en la actualidad, existe una laguna legal en todas las cuestiones, puesto que la Sentencia de 25 de enero de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, declaró la nulidad del Plan de Gestión del Lobo, siendo dicha resolución judicial firme tras el Auto del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2018 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por la Administración autonómica. Además, a pesar de que la Sierra de la Culebra fue declarado, con carácter indicativo, espacio natural por la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, no va a aprobarse ningún Plan de Ordenación de los Recursos Naturales conforme a lo recogido en la Orden FYM/44/2018, de 11 de enero, que revocó el inicio de dicha tramitación acordada en el año 1992.

Por lo tanto, en relación con la cuestión expuesta en la presente queja, le sería de aplicación las disposiciones recogidas en la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León. Con carácter general, el artículo 48.1 de esa norma prevé como objetivo *“la implantación y desarrollo de modelos turísticos compatibles con la consecución de los objetivos perseguidos por esta ley”*. En tal sentido, prosigue el precepto, *“se favorecerán aquellas actividades turísticas de calidad que posibiliten un conocimiento respetuoso del medio natural y que incluyan la interpretación de los recursos naturales como una oferta de sus servicios. Se tenderá a que las actividades turísticas incidan en la mejora de la economía y calidad de vida de las poblaciones rurales en que se desarrollen. Igualmente, se potenciarán equipamientos realizados, en la medida de lo posible, conforme a criterios de accesibilidad universal”*. El artículo 48.2 de la precitada Ley permite a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente que pueda *“establecer normas que regulen el uso recreativo, el deportivo, el turístico y otras formas de uso en el medio natural, únicamente con el fin de compatibilizar los mismos con la conservación del patrimonio natural. En especial, se podrán determinar condiciones o regulaciones en materia de turismo de observación, fotografía o cualquier otra actividad ligada*

con la gea, fauna y flora silvestres, de forma que la ejecución de estas actividades se realice sin ocasionar daños o molestias a las mismas (el subrayado es nuestro) ”.

De manera específica, debemos acudir a la Resolución de 6 de septiembre de 2013, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Ordenación Cinegética y el Plan de Uso Público de la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra”, coincidente con el espacio natural protegido. En dicho documento, se aprueba un plan de actividades complementarias a la caza, que “*determinará y actualizará las acciones ligadas al ecoturismo permisibles en los puntos de observación de fauna y áreas guiadas de interpretación, así como su mantenimiento, dentro de su relación con el uso anual cinegético y por desarrollo del Plan de Uso Público de la reserva*”. Asimismo, dicho espacio fue calificado como Lugar de Interés Comunitario –LIC ES4190033 Sierra de la Culebra–, e incluido en la Red Natura 2000.

Por lo tanto, esta Procuraduría considera lógico que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora lleve a cabo una regulación ordenada de la observación del lobo en dicho espacio que es a la vez cinegético y protegido, requiriendo a tal fin la documentación precisa a los promotores de turismo activo que soliciten la obtención de los permisos pertinentes, conforme a las directrices de gestión del uso público fijadas en la Resolución de 6 de septiembre de 2013. Es cierto, tal como afirma el autor de la queja en sus recursos de alzada, que el artículo 6 g) de la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra los incendios forestales en Castilla y León, exige únicamente una comunicación específica al Servicio Territorial de Medio Ambiente de la provincia, con una antelación mínima de una semana, de toda actividad organizada de paseo, marcha, senderismo, bicicleta o similares que transcurra por terreno forestal y que congregate a más de 25 personas, en época de peligro alto, sin que se exija ningún requisito o autorización para cualquier otra época del año o para cualquier actividad que congregate a un menor número de personas. Sin embargo, la ordenación de las actividades que se desarrollan en dicho espacio cinegético y protegido exige la aplicación de una planificación específica, que podrían restringir las actividades de observación en ese paraje.

No obstante lo cual, esta Institución reconoce la inseguridad jurídica en la que se mueven los operadores de turismo activo tras la declaración de nulidad del Plan de Conservación y Gestión del Lobo por la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo tanto, para resolver este

problema sería conveniente que el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente aprobase una regulación específica de las actividades turísticas ligadas a dicha especie, cumpliendo la previsión que ya se establecía en el artículo 21.2 del Plan anulado: *“La Consejería competente en materia de medio ambiente regulará las condiciones y el procedimiento para obtener dicha autorización”*. De esta forma, se lograría dotar de seguridad jurídica a esta actividad, sin que pueda permitirse la existencia de discriminaciones arbitrarias injustificadas.

Sin embargo, mientras se aprueba dicha norma, es preciso que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora fije, mediante una instrucción, los requisitos generales que deben cumplir las empresas de turismo activo para obtener las autorizaciones de observación del lobo en la Sierra de la Culebra, determinado los puntos habilitados, períodos e itinerarios permitidos para evitar molestias a dichos animales en época de cría, y el número máximo de participantes en dichas actividades. De esta forma, se fijarían criterios objetivos que permitan a las empresas operadoras de turismo activo planificar su oferta para los posibles clientes que deseen participar en dichas actividades. En la elaboración de dicha instrucción o resolución, debería garantizarse la participación de la Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza, al ser éste el órgano consultivo creado para colaborar con la Administración autonómica en la gestión de dicho espacio cinegético, tal como se prevé en el artículo 9 del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV de la Ley de Caza.

Finalmente, debería darse la mayor publicidad posible a su contenido, conforme a lo previsto en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que obliga a las Administraciones Públicas a publicar, en el ámbito de sus competencias, *“las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

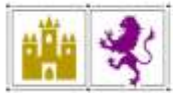
- 1. Que, en la línea de lo que establecía el artículo 21.2 del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobaba el Plan de Conservación y Gestión del**



**Lobo y que fue anulado por la Sentencia de 25 de enero de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, se regulen por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente tanto el procedimiento, como las condiciones exigidas para obtener las autorizaciones administrativas de actividades turísticas ligadas al lobo, garantizando el principio de seguridad jurídica.**

- 2. Que, mientras se aprueba dicha norma, se elabore por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora una instrucción que determine los requisitos objetivos que deben cumplir las empresas de turismo activo para autorizar la observación del lobo en la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra”, determinado los puntos habilitados, períodos e itinerarios permitidos para evitar molestias a dichos animales en época de cría, y el número máximo de participantes en dichas actividades, conforme a las directrices establecidas en la Resolución de 6 de septiembre de 2013, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Ordenación Cinegética y el Plan de Uso Público de dicho espacio.**
- 3. Que, para evitar discriminaciones arbitrarias injustificadas entre las empresas operadoras de turismo activo interesadas en dichas actividades, dicha instrucción debe ser informada por la Junta Consultiva de la Reserva Regional, y posteriormente publicada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.



Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López