

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: 20170761

Asunto: Denegación de permisos para observación de fauna salvaje en el Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores (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 para 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 al régimen arbitrario de autorizaciones existentes para la observación de fauna en el Parque Natural del “Lago de Sanabria y alrededores (Zamora)”. En efecto, según afirma el reclamante, en nombre de la Empresa de Turismo Activo XXX solicitó, con fecha 14 de diciembre de 2016, un permiso para realizar dichas observaciones en el citado espacio natural protegido. Sin embargo, mediante comunicación de 30 de diciembre de 2016 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, se le requirió la presentación de una memoria ambiental para poder así emitir la autorización correspondiente.



Posteriormente, el solicitante consideró que dicho requerimiento no se encontraba motivado, por lo que, con fecha 27 de marzo de 2017 (Reg. entrada Delegación Territorial en Zamora 20170680002428) demandó que se le justificase normativamente dicha restricción al considerar que los itinerarios siempre iban a ser por caminos de uso público y sin sobrepasar las 25 personas. Sin embargo, mediante comunicación de 3 de mayo de ese año, el precitado órgano autonómico le volvió a pedir que aportase dicha documentación al seguir considerando imprescindible su presentación.

En relación con esta cuestión, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos informó, en primer lugar, que *“la solicitud presentada por (...), en nombre de la empresa de turismo activo XXX para realizar observaciones de fauna en el Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores, no había sido denegada, ya que en los escritos enviados desde el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora únicamente se le requiere la presentación de una memoria ambiental de la actividad a desarrollar indicativa, entre otras cuestiones, de las especies a observar, los parajes en los que se va a realizar, los medios de acceso, el período del año y el momento del día (diurno, nocturno, crepuscular), las medidas para prevenir molestias a la fauna y para compatibilizar la actividad con otros usos, con el objetivo de determinar el alcance de la actividad para valorar su compatibilidad ambiental (...) y emitir el correspondiente informe o autorización ambiental”*.

Así, se indica que *“teniendo en cuenta 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. A diferencia del Parque Natural del Lago de Sanabria, 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, por lo que los condicionantes no son los mismos”*.

Posteriormente, 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.

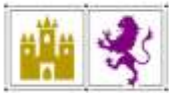


entrada 20170900017604/23-10-17), demandando un permiso para observación de fauna salvaje en dicho espacio protegido. En relación con dicha petición, la Administración autonómica nos comunicó que se había requerido al solicitante una concreción del ámbito temporal y territorial de la autorización, *“debido 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”*.

No obstante lo cual, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente insiste en el nuevo informe remitido que su intención es *“regular y potenciar el aprovechamiento de actividades económicas basadas en la especie, el etnográfico de la relación hombre-lobo o el cinegético. En este sentido se han desarrollado iniciativas como el Centro Temático del Lobo Ibérico en Robledo de Sanabria –Puebla de Sanabria- destinado a la puesta en valor de la especie y a su aprovechamiento turístico que desde su inauguración en octubre de 2015 ha recibido más de 71.000 visitantes y en el que se han organizado diversas jornadas y congresos como el “Congreso internacional: Gestión y conservación del lobo en Norteamérica y Europa. Un conflicto sin resolver”, además se está estudiando y analizando un proyecto a desarrollar en la Reserva Regional de Caza “Sierra de la Culebra” de consolidación del turismo ligado a esta especie, garantizando que estas actividades sean compatibles con el mantenimiento del aprovechamiento cinegético de la especie”*.

Por ello, prosigue el informe remitido, *“dado el creciente interés que, en la actualidad, suscita el turismo de observación para las empresas de eco-turismo, se han concedido varias autorizaciones para el desarrollo de esta actividad en diferentes territorios de la Comunidad, desde la Consejería se han celebrado distintas reuniones previas con empresas de eco-turismo con el objetivo de regular la actividad y se ha incluido un representante de estas empresas en la Mesa del Lobo, reconociendo su relevancia y su interés en la gestión de esta especie”*. Finaliza la comunicación enviada, reiterando la complejidad de *“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”*, dadas las particularidades de cada territorio, y los diferentes usos y valores a conservar en los numerosos Espacios Naturales Protegidos de nuestra Comunidad.

Finalmente, 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 nos encontramos ante uno de los espacios naturales más antiguos de Castilla y León, puesto que fue declarado Parque Natural por el Real Decreto 3061/1978, de 27 de octubre, con anterioridad a la creación de nuestra Comunidad Autónoma, y posteriormente, fueron ampliados sus límites por la Ley 1/2017, de 28 de marzo, que también modificó su denominación por la de Parque Natural “Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora)”. Además, dicho espacio dispone de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante, PORN) aprobado por el Decreto 62/2013, de 26 de septiembre, norma esta que *“tiene como finalidad establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del espacio natural (artículo 2.1)”*.

El problema que subyace en esta queja es la gestión del turismo activo en un espacio natural, y, más concretamente, en las autorizaciones para la observación de fauna salvaje en la zona. Con carácter general, el artículo 48.1 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, 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 norma permite que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente 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)”*.



En relación con el Parque Natural “Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto”, debemos acudir a las directrices fijadas en el PORN para la gestión de un uso público ordenado. El artículo 32.1 de esa norma concibe como uno de los elementos impulsores de dicha actuación el fomento de un turismo sostenible, de ocio y tiempo libre. Para ello, el punto segundo de dicho precepto prevé que se ordenen *“la oferta de servicios y equipamientos educativos, recreativos, deportivos y turísticos en función de la capacidad de acogida de las distintas zonas del espacio natural, orientándose el uso público hacia las áreas menos frágiles y fomentándose actividades como el senderismo a pie por itinerarios guiados o autoguiados, el ciclismo, la observación de aves o las rutas a caballo (el subrayado es nuestro)”*.

Con el fin de lograr este objetivo, el artículo 32.3 del PORN prevé que se realice *“una planificación del uso público que permita garantizar la integración y compatibilidad de los diferentes aprovechamientos, usos e intereses con los objetivos de conservación, el respeto a la propiedad privada y las prácticas tradicionales, proponiendo las medidas y regulación necesarias para un desarrollo ordenado y sostenible de las actividades turísticas, recreativas y de ocio”*. De esta forma, la Administración del Parque Natural procurará *“minimizar la incidencia que el libre tránsito de personas pueda tener en la conservación de los ecosistemas más frágiles. A tal efecto, en las zonas de mayor afluencia, el uso público se encauzará a través de sendas, caminos, itinerarios o pistas señalizadas o delimitadas, dando prioridad a las infraestructuras viarias de carácter tradicional.(...) Igualmente, de considerarse necesario para la mejor gestión del uso público, se podrán establecer puntos de control del acceso de visitantes (artículo 32.4)”*. Por último, el artículo 34.1 de la norma prevé *“la implantación de un modelo turístico sostenible para el espacio natural, dentro del Programa de Mejoras y con la colaboración de las entidades locales y empresas del sector, en el marco del Plan Estratégico de Turismo de Castilla y León y bajo los principios de sostenibilidad derivados de la Carta Europea del Turismo Sostenible”*.

Por lo tanto, esta Procuraduría considera lógico que la Administración del Parque Natural lleve a cabo una regulación ordenada de las actividades de observación de la fauna existente en el espacio natural protegido, con el fin de compatibilizar las actividades turísticas con la preservación de los valores naturales que motivaron su declaración, requiriendo a tal fin la documentación precisa a los promotores de turismo activo que soliciten la obtención de los permisos pertinentes, conforme a lo exigido en las directrices de gestión del uso público del PORN del espacio natural protegido. Es cierto, como afirma el autor de la queja en sus escritos

remitidos al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora, 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 preservación de los valores de un espacio natural protegido exige la aplicación de una norma específica –en este caso, el PORN–, que ha fijado unas directrices de ordenación y ha establecido una zonas de reserva y de uso limitado, que podrían restringir las actividades de observación en ese paraje.

Sin embargo, esta Institución reconoce la inseguridad jurídica en la que se mueven los operadores de turismo activo en dicho espacio natural ante la falta de concreción de las normas reguladoras del espacio protegido. Con el fin de resolver esta cuestión de manera definitiva, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del espacio natural (en adelante, PRUG), al ser este el instrumento de planificación operativa y de gestión de los parques y reservas naturales, que fija las normas generales de su uso y gestión concretando en el territorio los objetivos de conservación y gestión y el régimen de usos previstos en el Plan Director de la REN (Red de Espacios Naturales) y en los PORN que les resulten de aplicación (artículo 70 de la Ley del Patrimonio Natural de Castilla y León). Asimismo, la Disposición Final Primera de la Ley 1/2017, que amplió los límites del Parque Natural establece específicamente que *“la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural aprobará mediante orden el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Lago de Sanabria y sierras Segundera y de Porto, que será elaborado por la citada consejería con la participación de las entidades locales afectadas y del patronato del parque natural”*.

Sin embargo, mientras se aprueba el PRUG de dicho espacio, es preciso que el órgano competente de esa Consejería fije, mediante una instrucción, los requisitos que deben cumplir las empresas de turismo activo para obtener las autorizaciones de observación de fauna salvaje en este Parque Natural, 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 el PORN, tal como sucede en otros espacios naturales de esa provincia (Sierra de la Culebra). De esta forma, se lograría dotar de seguridad jurídica esta actividad turística, y 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, sin que pueda permitirse la existencia de discriminaciones arbitrarias injustificadas.

Además, en la elaboración de dicha instrucción o resolución, debería garantizarse la participación del Patronato del Parque Natural, al ser éste el órgano consultivo creado para colaborar con la Administración autonómica en la gestión de dicho espacio, y en el que se encuentran los representantes de los diferentes municipios, asociaciones y colectivos conforme a lo previsto en el artículo 5 del Decreto 121/1990, de 5 de junio, que regula su composición. De igual forma, debe 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, con el fin de cumplir el mandato establecido en la Disposición Final Primera de la Ley 1/2017, de 28 de marzo, por la que se amplían los límites del Parque Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora), se modifica su denominación por la de Parque Natural “Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora)”, y se establece su régimen de protección, uso y gestión, se adopten las medidas pertinentes para la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de dicho espacio natural, al ser este el instrumento de planificación operativa y de gestión que concretará los objetivos de conservación y el régimen de usos previstos, conforme a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.**



2. **Que, mientras se elabora dicho PRUG, se apruebe por parte del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente una instrucción que determine los requisitos objetivos que deben cumplir las empresas de turismo activo para autorizar la observación de la fauna salvaje en dicho espacio protegido, 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 y regulaciones establecidas en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de ese espacio, aprobado por Decreto 62/2013, de 26 de septiembre.**
3. **Que, para evitar discriminaciones arbitrarias injustificadas entre las empresas operadoras de turismo activo interesadas en dichas actividades, dicha instrucción debe ser informada por el Patronato del Parque Natural, como órgano de participación, 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