



León, 10 de enero de 2020

**Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente**  
**XXX**  
**XXX**  
**(ZAMORA)**

**Asunto: Denuncia de un refugio de cazadores en su localidad**

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 **20180590**, 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 inexistencia de licencias municipales concedidas para edificar el refugio de cazadores de ese municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX, a la Subdelegación del Gobierno en Zamora y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, 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 las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la construcción de un inmueble sin los permisos municipales en un terreno forestal, en el paraje de XXX, en el término municipal de XXX, y que era utilizado como merendero por los cazadores de esa localidad. Según el reclamante, estos hechos fueron denunciados ante la Patrulla del SEPRONA de la Guardia Civil de Benavente (Reg. entrada Guardia Civil 8/14-04-18) por parte de uno de los vecinos de ese municipio, D. XXX, sin que se tengan más noticias del resultado de las posibles investigaciones practicadas.

En consecuencia, se acordó solicitar en primer lugar un informe a la Subdelegación del Gobierno en Zamora para conocer las actuaciones que habían llevado a cabo los agentes de la autoridad. Al respecto, el órgano estatal nos remitió un informe de la Comandancia de la Guardia Civil de Zamora, en el que nos relataba las investigaciones practicadas por la indicada Patrulla tras la denuncia formulada por el Sr. XXX. En una primera inspección ocular, se comprobó que *“la finca se encuentra*



*enclavada en el paraje XXX, del término municipal de XXX (Zamora), siendo éste un municipio sin planeamiento urbanístico y con clasificación de suelo rústico, como "rústico común", teniendo la parcela una superficie gráfica de 25.074 m<sup>2</sup> con titularidad del Ayuntamiento de XXX, clasificada a efectos catastrales con inmuebles de distinta clase, diferenciando urbano con construcción de almacén 26 m<sup>2</sup> y rústico dedicado una parte a uso agrario 20.113 m<sup>2</sup> y otra a árboles de ribera de 4.936 m<sup>2</sup>. Dentro de la finca, en la que se encuentran especies arbóreas (álamos, chopos, diversos arbustos...), existe una construcción fija, de una planta de 6 m. x 4 m., unos 24 m<sup>2</sup> de superficie, dedicada a refugio merendero, en una zona cercana se encuentra una barbacoa doble y fuente artificial, existiendo igualmente varias mesas fijas de piedra.*

Por ello, prosigue el informe remitido, *“consultados los campos de protección de zonas de patrimonio natural y biodiversidad de la Junta de Castilla y León, se pudo observar que esta finca está incluida en la Red Natura 2000 como zona ZEPA, exp. ES00000207 con denominación Penillanuras-Campos Sur. Posteriormente, se realizaron gestiones de información sobre dicha construcción y solicitud sobre permisos o comunicaciones, contactando telefónicamente con el Sr. Alcalde del Excmo. Ayuntamiento, el cual emplazó a la Patrulla para una entrevista en fechas posteriores, por motivos de su agenda trabajo. Se recogió información de los vecinos manifestando que la construcción data de hace años atrás”*.

Sin embargo, al no recibir ninguna notificación desde la Alcaldía, con fechas 15/05/2018 y 24/05/2018, *“se procedió mediante contacto telefónico a solicitarle información (permisos, comunicaciones) relativa a los hechos denunciados, el cual manifestó que la construcción fue realizada por parte del Ayuntamiento hace más de 7 años con la ayuda de cazadores y vecinos de la localidad con objeto de que sirviera de refugio-merendero a vecinos y cazadores, y que no existen permisos o autorizaciones para esta construcción. Que a la vista de los hechos denunciados y posteriormente recopilados, estos mismos fueron puestos en conocimiento del Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, Servicio Territorial de Medio Ambiente, en función de su respectiva competencia, para que a la vista de lo actuado determine si procede la incoación e instrucción del correspondiente expediente”*.

En consecuencia, tras analizar su contenido, se acordó por esta Procuraduría solicitar información adicional al Ayuntamiento de XXX y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León para conocer las actuaciones que ha adoptado tras las investigaciones practicadas por la Patrulla del SEPRONA de Benavente.

La Administración municipal nos comunicó que esta construcción se encuentra en una finca de titularidad municipal –concretamente la parcela XXX-, sin que conste en la secretaria municipal *“ningún expediente sobre dicha construcción, ni tampoco en*



*los libros de actas consta algún acuerdo al respecto*". No obstante lo expuesto, la Alcaldía reconoce que *"tenía conocimiento de la construcción de dicha caseta (hace unos 7 años aproximadamente), para su uso por todos los vecinos del municipio. Se construyó con la colaboración de varios vecinos, especialmente los cazadores y sin que supusiera coste alguno para el Ayuntamiento. Su uso es abierto para todos los vecinos que lo soliciten y la caseta está cerrada con llave para evitar la sustracción de los utensilios que hay en la caseta"*. En consecuencia, se informaba que se iniciaban los trámites para poder legalizar dicha construcción, ya que no se tiene constancia de que dicha finca tenga un uso agrícola en los diez últimos años.

La Administración autonómica reconoció que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora había recibido esta denuncia, pero que finalmente decidió no tramitar un expediente sancionador al considerar que *"la afección de la construcción no tiene relevancia sobre los valores que motivaron la ZEPA Penillanuras-Campos Sur; ni se prevén afecciones significativas sobre hábitats incluidos en el Anexo I de la Ley 42/2007 o especies incluidas en los anexos II, IV y V de la citada ley"*. No obstante, se dio traslado de la misma al Servicio Territorial de Fomento de Zamora *"por si los hechos que motivan la denuncia pudieren ser constitutivos de infracción administrativa en materias de su competencia"*. Este órgano autonómico nos indicó que considera que tampoco procede iniciar ningún expediente sancionador por la comisión de una infracción urbanística, al estimar que se han iniciado los trámites por parte del Ayuntamiento para regularizar la situación jurídica de esta construcción.

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

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de disputas vecinales de carácter personal, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que las obras de construcción de la caseta que alberga el refugio de cazadores de la localidad de XXX no dispone de las licencias urbanísticas preceptivas, por lo que nos encontramos ante un supuesto previsto en el artículo 113.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: *"Cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá:*

*a) La paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente*



*ejecutivo.*

*b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad”.*

En este caso, no cabe adoptar ninguna medida de paralización, puesto que la construcción del refugio de cazadores fue ejecutada hace más de siete años. En consecuencia, sería necesario analizar si cabe llevar a cabo un expediente de restauración de legalidad urbanística para determinar la compatibilidad de esta construcción a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente, tal como se recoge en el artículo 118.1 de la Ley de Urbanismo: *“Con independencia de las sanciones, el Ayuntamiento resolverá:*

*a) Si los actos sancionados fueran incompatibles con el planeamiento urbanístico: su definitiva suspensión, con demolición o reconstrucción de las construcciones e instalaciones que se hubieran ejecutado o demolido, respectivamente, a costa de los responsables.*

*b) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y no estuvieran amparados por licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que en un plazo de tres meses soliciten la licencia urbanística correspondiente, manteniéndose la paralización mientras no sea otorgada. Si transcurrido dicho plazo no se solicita la licencia, o si solicitada ésta fuera denegada, el Ayuntamiento procederá conforme al apartado anterior.*

*c) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y existiera licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que se ajusten a las condiciones de la licencia u orden en el plazo que se señale, que será como mínimo tres meses, y como máximo el que indicara la licencia u orden para la terminación de las obras. Si transcurrido dicho plazo no se cumple lo ordenado, el Ayuntamiento procederá conforme al apartado a)”.*

En este caso, no existe ningún planeamiento municipal específico aprobado para la localidad de XXX, por lo que le sería de aplicación las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal con ámbito provincial de Zamora, aprobadas definitivamente por Orden de 3 de julio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Según consta en el informe remitido por la Administración autonómica, el suelo donde se ubica esta caseta se encuentra clasificado como Suelo Rústico Común, por lo que le sería de aplicación el régimen de usos previsto en el artículo 57 a) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de urbanismo de Castilla y León: *“Además de los derechos ordinarios establecidos en el artículo anterior, en suelo rústico pueden autorizarse los siguientes usos excepcionales, en las condiciones establecidas en los artículos 58 a 65 para cada categoría de suelo,*



*atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial:*

*a) Construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética”.*

No obstante, es necesario que, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 112 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, la Administración municipal lleve a cabo las labores de inspección pertinentes para determinar si efectivamente nos encontramos ante un refugio de cazadores –vinculado por tanto a la actividad cinegética-, o, en cambio, puede realizarse otra función distinta más ligada al ocio o incluso a la posibilidad de ser habitado como vivienda. Para realizar estas labores puede, si así lo estimase conveniente, solicitar la colaboración de los técnicos de la Diputación de Zamora, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local. Al respecto, debemos recordar que los Tribunales han anulado licencias otorgadas por ayuntamientos cuando se ha comprobado que el interior de dichas construcciones no puede ser calificado como un mero refugio de cazadores (a título de ejemplo, cabe citar la Sentencia de 23 de noviembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que determinó que no podía otorgarse la licencia solicitada para regularizar la construcción situada en suelo rústico al quedar demostrada *“la existencia de cuatro dormitorios, con zonas comunes de estar, e incluso con una pequeña cocina que permite satisfacer las necesidades más perentorias, excediendo por tanto la construcción del mero refugio de cazadores, y permitiendo el habitarse de forma temporal”.*

Tras realizar estas averiguaciones, se deberá tramitar un expediente de restauración de legalidad urbanística por el órgano competente del Ayuntamiento, procediendo a regularizar dicha construcción conforme a los criterios que haya establecido la Administración provincial en el informe requerido. No obstante, debemos indicarle que, en el informe remitido por la Administración autonómica, el Servicio Territorial de Fomento de Zamora estimaba que, si se tratase de una construcción con un uso cinegético, *“solo estaría sujeto a la licencia municipal, previo informe favorable del técnico municipal así como informe favorable del Servicio Territorial de Medio Ambiente por estar incluido en zona de protección”.* Por el contrario, prosigue dicho informe, *“si se tratara de **un uso de los regulados en el artículo 57 g)** del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (**vinculado al ocio**) estaría sujeto a la autorización de uso excepcional en suelo rústico por parte de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, cuyo trámite está integrado dentro del trámite de otorgamiento de licencia municipal de conformidad con el artículo 307 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”.*



Dentro de dicho informe, se afirma también que deberían cumplirse las determinaciones fijadas en las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito provincial de Zamora respecto a estos tipos de construcciones: parcela mínima (5.000 m<sup>2</sup>), retranqueo (5 m. a principal y 3 m. a linderos), edificabilidad (20% sobre las dos primeras hectáreas, 10% sobre la siguiente hectárea y 1% sobre el resto), y altura máxima (7 m. a cornisa y 11 m. a cumbre), debiendo justificarse el interés público y la necesidad de emplazamiento en suelo rústico. En cambio, no cabría iniciar ningún expediente sancionador por estos hechos ya que, conforme a la antigüedad de la construcción recogida en el informe elaborado por el Ayuntamiento de XXX, podría haber prescrito la infracción cometida por la Sociedad de Cazadores.

Por último, debemos indicar que esta Institución no ha constatado ninguna irregularidad en la intervención de la Administración autonómica, puesto que es cierto que no se da la inactividad municipal exigida en el artículo 367 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para obligar al Servicio Territorial de Fomento de Zamora a llevar a cabo la intervención subsidiaria en el ejercicio de las potestades urbanísticas. De igual modo, cabe afirmar que tampoco el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Zamora debe iniciar ningún expediente sancionador, ya que un informe técnico ha considerado insignificante la incidencia ambiental de la construcción en los valores naturales que determinaron la declaración de la ZEPA Penillanuras-Campos Sur integrada en la Red Natura 2000.

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, tal como se prevé en el artículo 112 de la Ley 5/2009, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, se lleve a cabo una inspección urbanística para determinar el uso conforme a lo dispuesto en el artículo 57 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, al que se vincula la construcción ejecutada por la Asociación de cazadores en la parcela XXX, de ese término municipal.**

**2. Que, tras realizar dicha labor inspectora, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX la incoación de un expediente de restauración de la legalidad urbanística, conforme a las previsiones establecidas en el artículo 118 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, procediendo, en su caso, a la regularización de la construcción ejecutada en dicha finca.**

**3. Que, para poder realizar dichas actuaciones, se solicite en su caso la colaboración de la Diputación de Zamora conforme a las competencias atribuidas**



**a esa Administración provincial en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.**

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación, y se ha agradecido a la Subdelegación del Gobierno en Zamora la colaboración prestada.

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 **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 ruego dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría, para nuestro conocimiento, de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución.

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

Tomás Quintana López