



**Diputación Provincial de León**  
**Ilmo. Sr. Presidente**  
**Plaza de San Marcelo, 6**  
**24002 - LEÓN**

**Asunto: Solicitud de beneficios económicos derivados del aprovechamiento turístico del curso de aguas de la Cueva de Valporquero**

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 **1868/2020**, 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 inactividad administrativa ante la petición de participación en los rendimientos económicos de las actividades de turismo de activo que se desarrollan en el interior de la Cueva de Valporquero.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Diputación de León, a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y a la Confederación Hidrográfica del Duero, 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 denegación de la solicitud formulada por la Junta Vecinal de Felmín de participar en el beneficio económico de las actividades turísticas que se desarrollan en el curso de aguas de la Cueva de Valporquero. En efecto, según afirma el reclamante, XXX solicitó a la Diputación provincial de León, con fechas 19 de octubre y 14 de diciembre de 2015 (Regs. entrada XXX/28-10-15 y XXX y XXX/14-12-15), que reconociese que el final de dicho curso de aguas discurría por terrenos comunales de Felmín, por lo que debería tener derecho a una parte del rendimiento económico que genera la explotación turística. Sin embargo, mediante Decreto de la Presidencia de 28 de enero de 2016, se acordó desestimar las peticiones presentadas, al considerar que la Diputación no explota el curso de aguas de la Cueva de



Valporquero, ya que tan sólo percibe una tasa por la prestación del servicio de acceso por la zona turística de la Cueva.

Posteriormente, XXX, mediante escrito de 30 de junio de 2017 (burofax de 6 de julio), solicitó al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León información sobre las medidas que deberían adoptarse, ya que dichas actividades de turismo activo ocupan terrenos incluidos en los Montes de Utilidad Pública n.º 643 y 648, propiedad de esa Entidad local menor. En su respuesta de 13 de diciembre de 2017, el órgano autonómico consideraba que *“debe tramitarse el correspondiente expediente de autorización de uso especial, el cual se iniciará por parte de las empresas interesadas”*, pero no se adoptó ninguna medida adicional.

En consecuencia, ante la inactividad administrativa, XXX volvió a requerir la intervención de la Diputación de León (Reg. entrada XXX/09-03-20) y del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León (Reg. entrada del Principado de Asturias XXX/11-03-20), para acceder a los beneficios económicos de dicha actividad turística. Además, con fecha 4 de marzo (Reg. entrada del Principado de Asturias XXX/11-03-20), remitió un escrito a la Confederación Hidrográfica del Duero en el que solicitaba la aclaración sobre los derechos que podría disponer por la explotación del curso de aguas de la Cueva de Valporquero, que pasa por terrenos comunales.

En consecuencia, se acordó solicitar información a las Administraciones a las que se había solicitado dicha petición con el fin de conocer su postura frente a la pretensión de dicha Entidad Local menor. Así, en primer lugar, se recibió el informe de la Diputación de León en el que se entendía que las competencias para autorizar empresas de turismo activo no se encuentran atribuidas a la Administración provincial, sino a la Junta de Castilla y León, según se dispone en el artículo tercero del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de esta Comunidad autónoma. Como se reconoce en el informe remitido por la Administración provincial, lo único que hace la Diputación es percibir una tasa *“solo y exclusivamente por su acceso, es decir, la entrada por la zona visitable de la Cueva de Valporquero, para acceder al curso de aguas”*, conforme a lo determinado en la Ordenanza fiscal nº13 de la Diputación de León, que regula la tasa por la prestación de servicios a los visitantes de la Cueva de Valporquero y a los participantes en el curso de aguas de la misma que accedan por la zona turística. Por lo tanto, *“es posible acceder al Curso de Aguas de Valporquero a través de la Sima de Perlas, acceso cercano al pueblo y a la propia entrada a la Cueva Turística de Valporquero, sin tasa ni intervención alguna por parte de esta Diputación de León (el subrayado es nuestro)”*. En consecuencia, considera que *“la Junta Vecinal de Felmín, no puede tener ningún derecho económico sobre la tasa fijada por la Diputación”*, puesto que ésta *“no explota el curso*



*de aguas, tan solo percibe la tasa por la prestación del servicio de acceso a través de la zona turística de la Cueva de Valporquero”.*

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente reconoció en su informe remitido que *“para la realización de actividades económicas sobre terrenos del monte de utilidad pública, sería necesario tramitar una autorización de uso especial a instancia de las empresas interesadas”*, si bien no se había presentado solicitud alguna sobre esta cuestión por parte de las empresas de turismo activo que explotan el curso de aguas de la Cueva de Valporquero. No obstante, en relación con el caso concreto objeto de la presente queja, se informa que *“el 98% del recorrido es subterráneo y finaliza (sale a la luz) en el monte de utilidad pública núm. 648 de Felmín, haciendo un uso mínimo del mismo en tiempo y en espacio, ya que el tramo del monte por el que transitan los participantes son unos de 50 m., siendo dudoso incluso que ese tramo realmente pertenezca a dicho monte, ya que al salir en las Hoces encima del río Torío y acompañando al curso de agua subterráneo, podría ser dominio público hidráulico (delimitado por la máxima crecida ordinaria) y parcialmente dominio público viario de la carretera que discurre siguiendo el trazado del mismo río. La posible incoación de un expediente sancionador requeriría aclarar previamente la titularidad del terreno por el que transitan las personas, cuántas personas transitan por la senda y si lo hacen con carácter particular o comercial, y aún en caso de que se tratase de un uso comercial, resultaría mínimo al estar referido exclusivamente a una parte muy minoritaria del recorrido y del servicio prestado por las empresas, pudiendo llevar un análisis más detallado de la cuestión al replanteamiento de si se trata de un uso común o de un uso especial”*. En todo caso, concluye el informe remitido, *“ninguna de las juntas vecinales propietarias de los montes de utilidad pública bajo los que parece discurrir el curso subterráneo es competente ni ostenta derecho alguno sobre el subsuelo de los montes ni sobre el curso de agua, así como tampoco en los indicados dominios públicos hidráulico y viario (el subrayado es nuestro)”*.

Finalmente, la Confederación Hidrográfica del Duero nos comunicó que, si bien no consta que hubiera tampoco ninguna solicitud para el uso de las aguas subterráneas por parte de las empresas de turismo activo, se considera necesario el otorgamiento de una autorización por parte de ese organismo de cuenca *“si las actividades objeto de consulta afectasen a las zonas de servidumbre o policía y difiriesen de las indicadas de paso peatonal y amarre ocasional de embarcaciones. (...) En todo caso, la definición o arbitrio del régimen económico de su explotación corresponde al titular de los terrenos en base a la legislación aplicable (el subrayado es nuestro)”*. No obstante, se indica también que *“el arroyo de la Cueva de Valporquero o arroyo del Gocillo (tributario de la masa de agua DU-33; Id: 1803130) se sume en la cueva en torno al punto de coordenadas UTM/30T: 290.293 - 4.753.686. Desde su afloramiento discurre a lo largo*



*de algo más de 300 m hasta su desembocadura en el río Torío (masa de agua DU-33) en el punto de coordenadas UTM/30T: 292.552 - 4.754.050. Por tanto, tal y como se puede observar en el siguiente plano, el grado de solapamiento del trazado del arroyo con el Monte de Utilidad Pública (en adelante, MUP) n° 648 es inferior a 20 m, no existiendo solapamiento alguno con el MUP n° 643 (el subrayado es nuestro)”.*

Tras examinar los argumentos de todos los organismos públicos afectados y al constatar, a juicio de esta Procuraduría, algunas contradicciones, se acordó solicitar una ampliación de documentación con el fin de aclarar algunas de estas cuestiones, ya que además se había tenido conocimiento de la existencia de un convenio de colaboración suscrito en marzo de 1990 por la Diputación de León con el Ayuntamiento de Vegacervera, y de un acuerdo anterior de 1956, mediante el cual se constituyó el Patronato de dicha Cueva.

En primer lugar, se recibió el informe de la Confederación Hidrográfica, la cual nos indicó que la normativa vigente en materia de aguas *“no establece diferencias en el régimen de aprovechamiento, uso o disfrute de ríos subterráneos respecto a las corrientes superficiales”*, si bien sigue admitiendo que *“no se ha recibido solicitud de autorización o concesión para el aprovechamiento del dominio público hidráulico del arroyo de la Cueva de Valporquero, o sus zonas de protección”*. Para concluir, nos comunica que, finalmente, se respondió a la consulta enviada por la Junta Vecinal de Felmín, informándole que *“no es objeto de su competencia la definición o arbitrio del régimen económico de su explotación, que corresponde al titular de los terrenos, en base a la legislación correspondiente”*.

Posteriormente, se recibió el informe de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en el que se describía el impacto que puede causar sobre los montes de utilidad pública, indicando que *“la actividad turística que se desarrolla en la Cueva de Valporquero, el punto de inicio de la actividad es la zona de aparcamiento e instalaciones anejas, existente en la entrada de la cueva, que se ubican fuera del Monte de Utilidad Pública n° 779 “Tejido y Salgueras”, y en el tramo que corresponde a la salida de la cueva, existen dudas de que pertenezca al Monte de Utilidad Pública n° 648 “La Solana”, titularidad de la Junta Vecinal de Felmín”*.

Además, en relación con el posible uso especial del monte, la Administración autonómica reconoció que *“la actividad que se desarrolla en la Cueva de Valporquero conlleva una rentabilidad para sus promotores y, al menos en determinadas franjas espaciales y temporales, puede comportar un exceso sobre el uso común (el subrayado es nuestro), si bien esta consideración afecta únicamente a una muy pequeña superficie en que, transcurriendo la ruta por el exterior de la cueva, podría discurrir por terrenos del*



*monte de Utilidad Pública*”. Sin embargo, también es cierto que “*este trazado en que posiblemente, en algunos momentos más o menos puntuales del año, se desarrolla el citado uso, rara vez albergan un uso común que sea menoscabado por aquél, y en todo caso supone un porcentaje mínimo en relación con el trazado del recorrido objeto de la actividad, el cual transcurre casi en su total integridad por el subsuelo (98%) y no es objeto de ningún uso en el monte, y no es la parte del trazado en que se sustenta el atractivo de la ruta en el que se basa su rentabilidad, sino que resulta accesorio a la misma*”. Finalmente, se afirma que “*no se han mantenido contactos con la Confederación Hidrográfica del Duero a fin de delimitar el dominio público hidráulico, ni se ha emitido informe alguno por el órgano competente en materia de carreteras relativo a la posible delimitación del dominio público viario*”.

Finalmente, la Diputación de León nos comunicó que, dada su antigüedad, no podía facilitar a esta Procuraduría copia de los mencionados convenios de colaboración suscritos en los años 1956, 1970 y 1990 en relación con las visitas turísticas a la Cueva de Valporquero, al no encontrarse físicamente en el Servicio provincial de Turismo, “*por lo que ha sido trasladada dicha petición al archivo histórico para su localización*”. No obstante, la Administración provincial nos indica que “*no se ha puesto en contacto con la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, ni con la Confederación Hidrográfica del Duero*”, y que “*no se puede adelantar voluntad alguna de la Diputación de suscribir un nuevo Convenio con la Junta Vecinal de Felmín y el resto de entidades locales*”, remitiéndose sobre el aspecto de posibles compensaciones económicas al primer informe remitido en su día.

Por último, el autor de la queja nos comunicó que, en el año 2021, la Diputación de León había colaborado con empresas de turismo activo autorizadas en la realización de un Curso de Aguas (actividad de espeleoaventura). Esta actividad ha sido ofertada en este año según se puede comprobar tanto en la siguiente página web: [https://www.juventudleon.com/news/view\\_actividad/MjE3](https://www.juventudleon.com/news/view_actividad/MjE3), como en el BOP de León de 4 de marzo de 2022, que regula las Bases reguladoras de solicitud y participación en la convocatoria del Programa Aventura y Naturaleza: Bono Juvenil de Turismo Activo provincial en León 2022, ofertando 100 plazas de curso de aguas de Valporquero a partir del mes de mayo, dentro del Programa: “León entre Barrancos”.

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 indicar que vamos a estudiar por separado todas aquellas peticiones o vías que ha demandado la Junta Vecinal de Felmín para participar del rendimiento económico que generan las actividades de turismo activo que se



desarrollan en el interior de la Cueva de Valporquero, para determinar su posible viabilidad. De igual forma, es preciso comunicarle que no vamos a entrar en todas aquellas cuestiones referidas a posibles autorizaciones que, en su caso, debiera otorgar la Confederación Hidrográfica del Duero en relación con la utilización de las aguas subterráneas de dicho espacio geológico, al ser éste un organismo dependiente de la Administración del Estado, y, por tanto, excluido de nuestro ámbito de supervisión.

Sobre el posible uso especial en el Monte de Utilidad Pública nº 648, denominado “La Solana”, propiedad de esa Entidad local menor, la Administración autonómica expresa sus dudas sobre si la salida de la actividad de turismo por dicho monte, constituiría un uso común o especial. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el artículo 61.5 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, define a este último como *“el uso que no tiene la condición de privativo y viene cualificado por las características de peligrosidad, intensidad, rentabilidad u otras que determinen un exceso o menoscabo sobre el uso común”*, requiriendo el otorgamiento de una autorización conforme a lo previsto en el artículo 62.5 de esa norma. Sin embargo, como afirma acertadamente la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, esa opción no tendría efectos prácticos, puesto que el territorio afectado sería muy pequeño –apenas unos 50 metros-, y no parece que la actividad de turismo activo que se desarrolla en el exterior suponga un claro perjuicio o menoscabo al uso común del monte. Por lo tanto, no parece ser ésta la vía más adecuada para intentar satisfacer las pretensiones económicas de la Junta Vecinal de Felmín.

En relación con la solicitud de participación en los ingresos generados a partir de la aplicación de la Ordenanza fiscal nº 13 de la tasa por la prestación de servicios a los visitantes de la Cueva de Valporquero y a los participantes en el curso de aguas de la misma que accedan por la zona turística, debemos manifestar que no cabe acceder a esa pretensión, conforme a la configuración de su hecho imponible. En efecto, el artículo segundo de esa Ordenanza establece que *“constituye el hecho imponible de la tasa la visita a la Cueva de Valporquero en el calendario de apertura que a tal efecto se apruebe anualmente por órgano competente de la Diputación Provincial, y el acceso por una parte de la zona visitable o turística de la Cueva de Valporquero al Curso de Aguas por parte de las empresas de turismo activo (el subrayado es nuestro), previamente autorizadas por la Diputación de León, dentro del periodo anteriormente referido”*. Por lo tanto, tampoco puede exigirse una participación de las cantidades económicas que se recauden en dicha tasa, puesto que el acceso se realiza por la entrada principal de la Cueva ubicada en la localidad de Valporquero de Torío.

No obstante, es necesario aclarar el sustento jurídico que permite el cobro de dicha tasa, y que se encuentra en un convenio suscrito el 10 de marzo de 1990 entre el



Ayuntamiento de Vegacervera y la Diputación de León. Al no haber remitido la Administración provincial copia del mismo, es preciso deducir su contenido conforme a lo recogido en la Sentencia de 25 de febrero de 2016 de la Audiencia Provincial de León, que analizó la demanda presentada por la Junta Vecinal de Valporquero de Torío para pedir la declaración del dominio sobre el Monte de Utilidad Pública nº 799, denominado “Tejido y Salgueras”, en la que se encuentra la entrada principal a la Cueva de Valporquero, reivindicando la recuperación posesoria frente a la Diputación de León, encargada de organizar las visitas turísticas a su interior.

En dicha resolución judicial, se desestima la demanda interpuesta, al considerar que, en realidad, no se ha cuestionado en ningún momento por la Administración provincial la titularidad dominical del monte a favor de la Entidad local menor, por lo que no existe ninguna cuestión controvertida en el ámbito civil. El problema se encuentra en la naturaleza de los acuerdos o convenios suscritos entre las administraciones públicas para regular su actividad turística, cuestión ésta que debería ser sustanciada en el orden contencioso-administrativo.

No obstante, resulta de interés el relato cronológico de esta cuestión que se relaciona en la citada sentencia, ya que se parte de que *“es un hecho acreditado y de toda evidencia, a tenor de lo actuado, que en el año 1956 se constituyó el Patronato de la Cueva de Valporquero para “coadyuvar a una eficaz acción respecto a la organización de aquel importante centro de turismo y el encauzamiento de éste” (documento nº 20 de la demanda y 2 de su contestación). En este Patronato figuraban como vocales, entre otros, el Presidente de la Junta Vecinal de Valporquero y el Alcalde de Vegacervera. Y se acordó designar una Comisión Ejecutiva de ámbito más restringido. Este Patronato tuvo su refrendo en la Ordenanza del Ayuntamiento de Vegacervera, aprobado por su corporación municipal en sesión extraordinaria del día 7 de abril de 1966 (documento 24 de la demanda). En él se alude de modo continuo al Patronato, como órgano regulador, en el más amplio sentido (obras, instalaciones y servicios, accesos, repoblación...)”*.

Pero, es fundamental la existencia de un convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Vegacervera y la Diputación de León, el cual fue aprobado en sesión plenaria celebrada el 10 de marzo de 1990, por el que *“se acordó “la cesión de la explotación de las Cuevas de Valporquero a la Diputación de León, comprometiéndose ésta a compensar esta prestación al Ayuntamiento de Vegacervera, con la inclusión en Planes que subvencione la Diputación, obras de infraestructuras cuyo importe total ascienda a unos quince millones de pesetas, así como otros servicios que puedan ser prestados por personal y maquinaria del Organismo Provincial, para cubrir servicios de la competencia municipal (el subrayado es nuestro)” (documento 7 de la contestación a la*



*demanda). Y como consecuencia de ese acuerdo la Diputación de León realizó diversas obras e inversiones que se reseñan en la certificación presentada como documento nº 14 de la contestación a la demanda”.*

Dicha resolución judicial considera, en consecuencia, que dicho acuerdo pudo celebrarse al haberse extinguido anteriormente la Junta Vecinal de Valporquero de Torío, puesto que fue disuelta por Real Decreto 369/1980, de 11 de enero (BOP de León de 22 de marzo de 1980). Por lo tanto, dicha sentencia estima que “la supresión de una entidad local conlleva la extinción de su personalidad jurídica, lo que veda la posibilidad de que subsista su patrimonio, que se transmite al Ayuntamiento correspondiente (el subrayado es nuestro). *Recuerda la apelante que en el acuerdo de disolución, y en relación con los bienes de la Junta Vecinal, se dijo: “... se incorporarán al inventario municipal con la debida separación especificación, manteniéndose la propiedad de las mismas a favor de las respectivas entidades locales menores”. Sobre la base de tal afirmación crea la figura jurídica de “mero administrador de tales bienes” que atribuye al Ayuntamiento de Vegacervera”.*

Es cierto que la Junta Vecinal volvió a existir de nuevo y recuperó el dominio de sus bienes mediante acuerdo plenario de 9 de junio de 1990, pero como se afirma acertadamente, “la transmisión de la titularidad de los bienes a la Junta Vecinal tiene lugar con dicho acuerdo, por lo que los actos de administración o disposición realizados con anterioridad tienen virtualidad suficiente para la transmisión de los derechos que tengan por objeto. El acuerdo de cesión de fecha 10 de marzo de 1990 tuvo lugar antes de la transmisión de la titularidad del monte y de las cuevas, por lo que es título eficaz para legitimar la posesión de la demanda; y decimos eficaz (y no válido) porque no prejuzgamos, en absoluto, su validez o nulidad (el subrayado es nuestro)”.

Por lo tanto, a juicio de esta Procuraduría, el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Vegacervera es el título jurídico que habilita a la Diputación de León a gestionar la explotación turística de las Cuevas de Valporquero, y también a abonar las tasas que regulan el acceso a dicho espacio a través de la entrada principal sita en el MUP nº 799, denominado “Tejido y Salgueras”. Se trataba de un documento suficiente que servía para garantizar la visita del público en general al patrimonio geológico allí existente, sin que fuese necesaria la participación de ninguna otra entidad local al ser la salida por el mismo sitio.

Sin embargo, las nuevas actividades generadas por las empresas de turismo activo -fundamentalmente el Curso de Aguas-, han modificado claramente las circunstancias, puesto que la salida se realiza por la oquedad existente en el Monte de Utilidad Pública nº 648, denominado “La Solana”, propiedad de la Junta Vecinal de Felmín. Esto conlleva



que se articule algún mecanismo que permita la participación de la citada Entidad Local menor, evitando así que pueda surgir algún obstáculo que impida esta actividad que también está siendo organizada por la Diputación de León, como se puede comprobar en el Programa: “León entre Barrancos” de este año.

En consecuencia, esta Institución considera que, como ya se hizo en el año 1990, debería suscribirse por el órgano competente de la Administración provincial el oportuno convenio de colaboración con la Junta Vecinal de Felmín, para incluirla en las actividades de turismo de activo del Curso de aguas que se están llevando a cabo en la Cueva de Valporquero, recibiendo, a cambio, las compensaciones económicas que le correspondan de acuerdo con criterios objetivos, como podría ser el número de participantes o usuarios contabilizados. De esta forma, se evitaría incurrir en una situación discriminatoria respecto a dicha Entidad Local menor en relación con las cantidades que está recibiendo el Ayuntamiento de Vegacervera y, en su caso, la Junta Vecinal de Valporquero de Torío, si bien éstas deben ser lógicamente de una cuantía superior al ser mucho más concurrido el acceso principal.

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**:

**Que, al igual que se hizo en el año 1990 con el Ayuntamiento de Vegacervera, se suscriba por el órgano competente de la Diputación Provincial de León un convenio con la Junta Vecinal de Felmín, con el fin de garantizar la finalización de las actividades de turismo activo del Curso de aguas de Valporquero a través de la salida existente en el Monte de Utilidad Pública nº 648, denominado “La Solana”, debiendo compensar económicamente por dicha explotación turística a dicha Entidad local menor con la cuantía que acuerden ambas partes.**

Por último, 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 la colaboración de la Confederación Hidrográfica del Duero en este asunto.

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 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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

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