



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 6575/2020

Asunto: Irregularidades en la construcción del Mirador de Castroviejo en la localidad de Duruelo de la Sierra (Soria) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

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 manifestada por el reclamante con la construcción del Mirador de Castroviejo promovida por la Fundación Patrimonio Natural, dependiente de la Administración autonómica.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, 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 las posibles irregularidades cometidas durante la tramitación del proyecto de construcción denominado “Mirador de Castroviejo” que la Fundación Patrimonio Natural pretende llevar a cabo en la localidad soriana de Duruelo de la Sierra, ya que su ubicación, según se manifiesta en la queja, incumple claramente los valores naturales establecidos en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante, PORN) del Parque Natural “Laguna Negra y circos glaciares de Urbión”, y se ubica en un lugar especialmente protegido -un Monte de Utilidad Pública- lo que desaconseja su ejecución. Todos estos hechos fueron denunciados por Dña. XXX en nombre y representación de XXX, mediante escrito



remitido al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra (Reg. entrada Ayuntamiento de Quintanar de la Sierra 2394/17-12-2020), en el que, además de solicitar la obtención de copia de varios documentos, requería la paralización de la ejecución de dicho proyecto al vulnerar la legalidad urbanística y medioambiental vigente.

En consecuencia, se acordó solicitar información a las Administraciones autonómica y municipal competentes. En primer lugar, se recibió el informe remitido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en el cual nos comunicaba que dicho proyecto se encontraba situado en el interior del Monte de Utilidad Pública nº 132, denominado “Pinar”, perteneciente al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, y más concretamente en los rodales 42 y 43 del mismo, lo cual implica que se encuentre *“en el Cuartel de Recreo del citado monte, por lo que su uso principal no es el productivo o protector como el resto del monte, sino el uso recreativo o social”*. Asimismo, se resalta que se llevó a cabo por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria una evaluación de las repercusiones de este proyecto sobre la Red Natura 2000, emitiendo, con fecha 2 de agosto de 2019, un informe en el que se destacaba que *“dichos rodales no forman parte del Parque Natural Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión, ni son colindantes al mismo”, y “no coinciden físicamente con ningún espacio integrado dentro de la Red Natura 2000: ZEC (Zona de Especial Conservación) o ZEPA (Zona de Especial Protección para las Aves)”*.

Según se relata en dicho informe, la ejecución de este proyecto se encuentra dentro del “Programa de Infraestructuras Turísticas en las Áreas Naturales de Castilla y León” aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 18 de octubre de 2018, y que tenía por objeto *“promover el conocimiento, la divulgación y el disfrute de las áreas naturales protegidas que figuren en la REN, así como en la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma, impulsando el incremento de un turismo sostenible y responsable con la adecuada conservación de estas zonas”*. En consecuencia, se considera que, de acuerdo con la normativa de montes vigente y al ejecutarse conforme al programa V8 (Uso recreativo y social) del Plan Forestal de Castilla y León, quedan exentas de obtener una licencia municipal, ya que, además, *“estas infraestructuras suponen una mejora del uso público del monte en el que se ubican y contribuyen a fomentar el uso social y educativo del mismo bajo el respeto al medio natural, por lo cual las ubicadas en montes catalogados de utilidad pública están directamente relacionados con la gestión de los mismos, y se consideran necesarias para su gestión técnico-facultativa, pasando a formar parte de sus infraestructuras de uso público”*.

Posteriormente, se recibió en esta Procuraduría el informe remitido por el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, en el que se indicaba en primer lugar que, mediante comunicación de 21 de mayo de 2021, se había denegado la petición de paralización formulada por XXX, al considerar que el proyecto se ajustaba al uso recreativo y social característico de los rodales 42 y 43 del monte de utilidad pública,



conforme a lo recogido en el informe de 14 de mayo de 2021 del Servicio de Asistencia Técnica Urbanística municipal. Por lo tanto, la Administración municipal se ratifica en líneas generales en la argumentación remitida en su día por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, ya que estima que la ejecución de dicho proyecto no exigía la obtención de una licencia municipal previa.

Por estas razones, la Administración municipal nos comunicó que, mediante Resolución de la Alcaldía de 16 de febrero de 2021, se había autorizado *“la realización del proyecto MIRADOR DE CASTROVIEJO, en el término municipal de Duruelo de la Sierra, promovido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León”*. Además, se advertía expresamente que *“las actuaciones se ajustarán en su ejecución al proyecto técnico presentado junto con la solicitud, a las condiciones establecidas en el informe emitido por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria en fecha 2 de agosto de 2019 y a las Normas de planeamiento vigentes en la localidad. Una vez finalizado el proyecto, las instalaciones y/o infraestructuras quedarán a beneficio del monte, es decir, pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra”*.

Sin embargo, el autor de la queja puso de manifiesto que la autorización concedida por dicha Resolución de Alcaldía incumplía la normativa vigente, ya que se había otorgado cinco meses después a la adjudicación del proyecto, y no podía sustituir la licencia previa y la autorización de uso excepcional necesaria. En consecuencia, se acordó solicitar una ampliación de información a ambas Administraciones, con el fin de dirimir estas cuestiones.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra pone de manifiesto que la autorización de dicho proyecto se otorgó como consecuencia de la petición realizada en tal sentido por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria el 8 de febrero de 2021, al ser dicho municipio la entidad local titular del monte, sin que sea necesario que dicha aprobación se efectúe en sesión plenaria municipal. De igual forma, se indicaba que, con fecha 15 de diciembre de 2020, desde la Secretaria municipal se solicitó a la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de Soria informe para saber si era necesaria la tramitación de un expediente de autorización de uso excepcional de suelo rústico. Con fecha 10 de febrero de 2021, se emitió por dicho órgano administrativo un informe, en el que se afirmaba que *“de acuerdo con el artículo 307 del RUCyL, el procedimiento de Autorización de Uso Excepcional se tramita y resuelve dentro del procedimiento para el otorgamiento de licencia urbanística, por lo que al estar exento no es necesario su tramitación”*.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente en su comunicación de ampliación remitida se ratificaba en lo ya manifestado en su anterior informe, indicando que el proyecto se estaba ejecutando, *“respetándose los condicionantes establecidos en la*



evaluación realizada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria con fecha 2 de agosto de 2019". Además, se resaltaba el hecho de que *"en la zona se han llevado a cabo otros proyectos similares vinculados al uso público del monte (infraestructuras existentes en el paraje cercano de "Cuerda la Graja", en el que se ha construido una "vía ferrata" sobre las rocas con distintos retos a ir realizando por el visitante), habiéndose seguido la misma tramitación que con el proyecto del mirador de Castroviejo"*.

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 las Administraciones municipal y autonómica en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento sobre cualquier cuestión referida a la petición de documentos solicitada por XXX al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, la cual fue resuelta ya por la Comisión de Transparencia en la tramitación del expediente **CT-62/2021**.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que la infraestructura denominada "Mirador de Castroviejo" se encuentra situada en los rodales 42 y 43 del MUP nº 132, denominado "El Pinar", propiedad del Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra. Sin embargo, dicho espacio no forma parte del Parque Natural "Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión", declarado mediante Ley 1/2010, de 2 de marzo, por lo que no le es de aplicación las disposiciones recogidas en su Plan de Ordenación de Recursos Naturales aprobado por Decreto 40/2008, de 29 de mayo. Además, de acuerdo con lo informado por las Administraciones municipal y autonómica, es necesario resaltar que el uso principal no es el productivo o protector, como en el resto del monte, sino un uso recreativo o social al formar parte del Cuartel de recreo de dicho monte.

Desde un punto de vista urbanístico, dicho paraje se ha clasificado por las Normas Urbanísticas Municipales de Duruelo de la Sierra aprobadas definitivamente por Acuerdo de 23 de junio de 2011, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Soria, como "Suelo Rústico con Protección Natural-Espacios Singulares". En consecuencia, es necesario acudir al artículo 201.3 de dichas normas que determinan los usos autorizables en este tipo de suelos, entre los que se encuentran el descrito en el apartado e): *"Son usos sujetos a autorización:*

(...).

e) Usos dotacionales, vinculados al ocio o de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público por estar vinculados a cualquier forma de uso o servicio público y en los que se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos,



ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos. Todo ello siempre que no estén prohibidos en el apartado siguiente. La regulación de la edificación seguirá lo dispuesto en el Capítulo 3”.

En consecuencia, esta Procuraduría se muestra conforme con el criterio recogido en el informe elaborado por los Servicios de Asistencia Técnica Urbanística del Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, en cuanto que la infraestructura turística proyectada no puede considerarse como un uso comercial, sino que es un uso dotacional vinculado al ocio o esparcimiento de los visitantes de dicho paraje en el monte de utilidad pública, por lo que se trata de un uso autorizable.

En relación con la necesidad de obtención de una licencia municipal, es necesario determinar si, como afirman ambas Administraciones, debe aplicarse la exención prevista en el artículo 82 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“En los montes catalogados de utilidad pública, protectores o montes con régimen especial de protección quedan exentos de licencia urbanística municipal todos los actos de uso del suelo a que se refiere el artículo 97 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que sean necesarios para su gestión técnico-facultativa cuando sean promovidos por la consejería competente en materia de montes”.* En este caso, esta Procuraduría considera que, efectivamente, no es necesario otorgar licencia para ejecutar dicha construcción, ya que se va a instalar en el Cuartel de Recreo de dicho monte, y ha sido promovida por la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, vinculada a la entonces Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en cumplimiento del “Programa de Infraestructuras Turísticas en las Áreas Naturales de Castilla y León” aprobado por Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 18 de octubre de 2018. Además, como acertadamente se afirma en el informe elaborado por la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de Soria, tampoco es necesario que se tramite ningún procedimiento de autorización de uso excepcional, puesto que, como se prevé en el artículo 307.1 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se trata de un trámite que debe resolverse dentro del procedimiento para el otorgamiento de una licencia urbanística.

En consecuencia, la Resolución de la Alcaldía de 16 de febrero de 2021 no cabe en ningún momento considerarla como una licencia urbanística, a pesar de la argumentación recogida en dicho acto administrativo. En realidad, se trata de una autorización otorgada por el Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, como entidad local propietaria del Monte de Utilidad Pública nº 132, a los efectos previstos en la Ley 3/2009, de 6 de abril, ya que, además, se tiene que hacer cargo del mantenimiento de dicha infraestructura turística cuando ésta se ponga en uso.

Por último, sobre la cuestión urbanística, debemos aclarar que es completamente irrelevante una supuesta conexión con el programa V8 (Uso recreativos y social) del Plan



Forestal de Castilla y León, aprobado por Decreto 55/2002, de 11 de abril, puesto que en dicho instrumento no se preveía de manera explícita la construcción de ningún mirador en el Paraje de Castroviejo. La exención de los trámites se apoya en la normativa autonómica de montes anteriormente mencionada, sin que le sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 289 b) del Reglamento de Urbanismo autonómico respecto a los planes y proyectos regionales aprobados en su día.

Estas son las razones por las que esta Procuraduría considera que la tramitación de este proyecto ha sido ajustada a la legalidad vigente, sin que pueda inferirse por tanto la comisión de irregularidad alguna en esta materia por parte del Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra. Sin embargo, es necesario resaltar una cuestión que ha sido omitida por la Administración autonómica en la tramitación ambiental y que esta Institución considera relevante. Como indicamos en su momento, el paraje donde se ubica el Mirador de Castroviejo se clasificó urbanísticamente como Suelo Rústico con Protección Natural-Espacios Singulares, justificándose dicha inclusión en el artículo 204.1 de las Normas Urbanísticas Municipales: *“Se incluye en esta categoría tres parajes de singular valor ecológico y que deben ser tratados igual que los espacios incluidos dentro de la Red Natura 2000 (el subrayado es nuestro). Éstos son el Paraje de Castroviejo, Cueva Serena y Covagrande”*.

Por lo tanto, si bien dicho espacio no se encuentra dentro de un espacio natural protegido, ni tampoco en ninguna zona incluida en la Red Natura 2000, la normativa urbanística municipal exige que sea considerado como tal, y por lo tanto, que se le aplique el mismo régimen de protección, tal como se infiere del artículo 204.2: *“El régimen de usos cumplirá las especificaciones del artículo 201 y las siguientes especificaciones particulares:*

a. Se cumplirán las especificaciones de la Red Natura 2000 y de los LIC ES4170116 “Sierra de Urbión y Cebollera” y LIC ES4170083 “Riberas del río Duero y afluentes” y ZEPA “Sierra Urbión” ES4170013 (el subrayado es nuestro).

b. Todos los usos definidos como permitidos en el artículo 201 se consideran autorizables.

c. Las autorizaciones de usos excepcionales requerirán informe favorable de la Administración competente en materia medioambiental”.

El contenido de estas disposiciones no conlleva que la obra ejecutada no pueda ser autorizada, pero obliga a que se deba llevar a cabo una valoración adecuada conforme a las especificaciones particulares recogidas en el artículo 204.2 a) de las Normas Urbanísticas municipales. En efecto, el Informe de 2 de agosto de 2019 de Evaluación de la Repercusión sobre la Red Natura 2000 (en adelante, IRNA) elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria no ha sido el adecuado, puesto que no tiene en



cuenta la exigencia de cumplir las disposiciones recogidas en dichos Lugares de Interés Comunitario (LIC's "Sierra de Urbión y Cebollera" y "Riberas del río Duero y afluentes"), en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA "Sierra Urbión").

Por lo tanto, si bien la infraestructura turística "Mirador de Castroviejo" sigue siendo un uso autorizable, es necesario que el órgano competente de la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio ordene la retroacción de actuaciones para que se proceda a la elaboración de un nuevo informe IRNA que determine si cumple estas especificaciones particulares recogidas en el artículo 204.2 a) de las Normas Urbanísticas municipales. Además, en dicho estudio valorativo debería determinarse expresamente si es necesario que dicho proyecto se someta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, conforme se recoge en el artículo 13.2 del Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León: *"En caso de que dicha Dirección General prevea la posibilidad de afecciones apreciables directas o indirectas a los espacios de la Red Natura 2000 el proyecto deberá enviarse al Órgano Ambiental correspondiente para la tramitación de la consulta de sometimiento al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Si, por el contrario, la Dirección General con competencias en materia de espacios naturales no previera posibilidad de afección, se podrá continuar con el resto de trámites necesarios para la autorización del proyecto"*.

En consecuencia, es necesario que la Administración autonómica cumpla las disposiciones recogidas en las Normas Urbanísticas Municipales de Duruelo de la Sierra y que fueron aprobadas por un órgano autonómico –la Comisión Territorial de Urbanismo de Soria-, las cuales prevén una protección del paraje de Castroviejo idéntica a la de los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000, tal como se establece expresamente en su Memoria Vinculante referida al Suelo Rústico: *"El SR-PN (es) está compuesto por tres parajes de singular valor ecológico y que deben ser tratados igual que los espacios incluidos dentro de la Red Natura 2000 (el subrayado es nuestro). Éstos son el Paraje de Castroviejo, Cueva Serena y Covagrande".* Esta situación jurídica podría incluso obligar a la Fundación Patrimonio Natural a ejecutar aquellas modificaciones en la infraestructura turística ejecutada si fuera necesaria para acomodarle a la singularidad de dicho paraje reconocida expresamente en las Normas Urbanísticas.

En conclusión, con la presente Resolución, esta Procuraduría no pretende determinar si dicha construcción es la más adecuada al entorno natural del Paraje de Castroviejo ya que esta decisión corresponde a los órganos medioambientales, sino garantizar que el procedimiento de toma de decisiones se adecúa totalmente a las exigencias fijadas en las normas aplicables, incluidas las urbanísticas del municipio de Duruelo de la Sierra.



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, al disponerse en la Memoria Vinculante de las Normas Urbanísticas Municipales de Duruelo de la Sierra aprobadas definitivamente por Acuerdo de 23 de junio de 2011, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Soria, la equiparación del Paraje de Castroviejo a un espacio incluido en la Red Natura 2000, se ordene por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio la retroacción de actuaciones con el fin de que se emita un nuevo Informe de Evaluación de la Repercusión sobre la Red Natura 2000 (en adelante, IRNA) que determine las medidas correctoras que, en su caso, deben imponerse al proyecto de infraestructura turística denominado “Mirador de Castroviejo”, promovido por la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, para garantizar el cumplimiento de estas especificaciones particulares recogidas en el artículo 204.2 a) de las Normas Urbanísticas municipales aplicables para aquellas parcelas clasificadas como Suelo Rústico con Protección Natural-Espacios Singulares, ejecutando, si fuera preciso, las modificaciones en dicha construcción para acomodarla a la singularidad de dicho paraje reconocida expresamente.

2. Que, tal como se prevé en el artículo 13.2 del Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, se determine expresamente en dicho Informe IRNA si dicho proyecto debe someterse a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, iniciando, en caso afirmativo, la tramitación de dicho expediente administrativo si fuere necesario.

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto al Ayuntamiento de Duruelo de la Sierra, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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 Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 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