



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: 722/2022

Asunto: Explotación de la Vía Ferrata XXX / Resolución

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

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con el número de referencia **722/2022**, sobre las condiciones a las que están sujetas las actividades de turismo activo en la Vía Ferrata XXX, en la localidad de XXX del municipio de XXX (León), y, en particular, a la autorización que supuestamente deben obtener las empresas de turismo activo que quieren desarrollar sus actividades en dicha Vía Ferrata.

Según los términos de la queja que dio lugar al expediente, las empresas de turismo activo interesadas en desarrollar actividades en la Vía Ferrata deben solicitar la autorización de la Junta Vecinal de XXX a través de la empresa XXX, previo abono de 300 euros al año en la cuenta de la Junta Vecinal. Además, las condiciones para la utilización de la Vía Ferrata por empresas distintas a XXX las establece esta empresa, exigiendo determinadas condiciones, documentación y titulación de los guías; e, igualmente, XXX se atribuye, como empresa constructora de la Vía Ferrata, la facultad de dar prioridad de uso a los usuarios de XXX, cancelar el permiso a usuarios y/u otras empresas para un día y hora concreto, cerrar la Vía Ferrata o cancelar el permiso de uso para labores de revisión y mantenimiento, etc.

Con relación a esta cuestión, en el mes de enero del año 2021, D. XXX, representando los intereses de la empresa de turismo activo XXX, solicitó a la Junta Vecinal de XXX información sobre las condiciones para poder desarrollar su actividad en la Vía Ferrata, remitiendo la Junta Vecinal a dicha empresa a la empresa XXX. Esta empresa, por su parte, remitió al interesado las condiciones para poder hacer uso de la Vía Ferrata y, con fecha 4 de marzo de 2021, dicho interesado presentó a XXX la documentación pertinente para obtener la autorización de la Junta Vecinal, sin que se obtuviera respuesta alguna a pesar del transcurso de más de un año.



Asimismo, con fecha 4 de marzo de 2021, D. XXX se dirigió al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, solicitando información sobre las condiciones impuestas por XXX a otras empresas para la utilización de la Vía Ferrata y, en particular, sobre la necesidad de que estas empresas cuenten con un “*permiso de medio ambiente*”.

El asunto del escrito de solicitud de información que fue dirigido al Servicio Territorial era el “*PERMISO MEDIO AMBIENTE VÍA FERRATA XXX*”, “*Atendiendo al pliego de condiciones de la empresa de Turismo XXX en relación a la explotación de la Vía Ferrata XXX, situada en la localidad de XXX así como las condiciones exigidas por la Junta Vecinal de dicha población, donde se especifica que es necesario un permiso de medio ambiente para la explotación de la vía ferrata*”. Además se solicitaba a través del escrito “*Permiso de Medio Ambiente para la realización de dicha actividad con clientes siendo guiada por guías oficiales de montaña titulados*”. A dicho escrito se anexó un documento de XXX, en el que se señalan una serie de condiciones requeridas para permitir el uso de la Vía Ferrata a otras empresas, entre las que se incluye el alta como empresa de turismo activo en Castilla y León, la titulación requerida para los guías, el cumplimiento de las leyes de turismo activo y juventud de la Junta de Castilla y León, el uso de material de auto-rescate y EPIs, el “*permiso de medio ambiente*”, el abono de 300 euros en la cuenta de la Junta Vecinal de XXX, etc.

Sin embargo, a pesar del tiempo igualmente transcurrido, tampoco se había dado respuesta a dicha solicitud de información, persistiendo la duda de la empresa interesada sobre la procedencia o no de exigir dicho permiso.

En definitiva, la queja se ha concretado en la limitación de acceso a la Vía Ferrata impuesta por la Junta Vecinal de XXX, o de esta por mediación de la empresa XXX, impidiéndose, de hecho, utilizar dicha ruta a empresas de turismo activo como XXX, a pesar haberlo solicitado y haber presentado la documentación que se le ha requerido. Asimismo, la queja se refiere a la falta de una respuesta sobre los motivos por los que XXX puede establecer unas exigencias supuestamente exorbitantes, pudiendo dicha empresa eliminar la oferta de servicios de otras empresas de turismo activo en la Vía Ferrata.

Con relación a ello, una vez examinadas las respuestas a las solicitudes de informe remitidas desde la Junta Vecinal de XXX, recibidas en esta Procuraduría con fechas de 8 de junio y 22 de diciembre de 2022, así como las respuestas de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio recibidas con fechas 16 de noviembre de 2022 y 14 de marzo de 2023, cabe hacer las siguientes consideraciones:

La Junta Vecinal de XXX ha puesto de manifiesto que había delegado en XXX la gestión del uso de la Vía Ferrata que pudieran hacer las empresas de turismo activo,



aportando un documento fechado el 1 de junio de 2020, firmado por el Presidente, el Tesorero y el Secretario, según el cual se acordó:

“Que ante la solicitud de entrada de nuevas empresas de turismo de Ocio y tiempo libre para explotar la Vía Ferrata XXX. DELEGAN la selección una vez aportada la documentación pertinente de dichas empresas a la promotora de la misma, XXX”.

La Junta Vecinal de XXX también nos ha indicado que la delegación anteriormente referida se hizo conforme a la Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta Castilla y León del 15 de Mayo de 2015 (Expte. LE/XXX), en virtud de la cual se autorizó a XXX la construcción y explotación de la Vía Ferrata en el Monte de Utilidad Pública XXX en la localidad de XXX, y en cuyo condicionado referido a la “Fase de Funcionamiento”, se contiene un apartado, según el cual:

“El promotor se encargará de exigir a las empresas que se encarguen de suministrar los servicios de guía y alquiler de equipos, para que lleven un control del número de grupos y visitantes atendidos por fechas, debiendo recoger estos datos y enviárselos antes del 31 de enero del año siguiente al Servicio Territorial de Medio Ambiente-Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas”.

Finalmente, la Junta Vecinal de XXX había informado que, desde una reunión que tuvo lugar entre representantes de dicha Junta y de la Junta de Castilla y León en marzo de 2021, aquella no ha autorizado ni denegado permiso alguno a empresas o a particulares para utilizar la Vía Ferrata y, de hecho, la actividad se ha estado realizando durante todo este tiempo por parte de varias empresas de turismo activo, incluida XXX.

Por otro lado, en un primer informe, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, nos había señalado que dicha Vía Ferrata, aunque está situada en una reserva de la XXX, no se encuentra en ningún espacio natural protegido de la Comunidad de Castilla y León, por lo que su gestión no corresponde a la Administración regional, que solo interviene en labores de coordinación con otras figuras de protección de espacios naturales establecidas en la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, sin perjuicio de que la competencia para la gestión del turismo activo en un término municipal no incluido en un espacio natural protegido por la Comunidad corresponda a la Administración Local.

Con ello, la Consejería eludía cualquier referencia a la Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta Castilla y León de 15 de Mayo de 2015, por la que se autorizó a XXX la construcción y explotación de la Vía Ferrata, a la que sí se hacía alusión en los informes remitidos por la Junta Vecinal de XXX; si bien, con ocasión de la ampliación de la información solicitada a la Consejería por esta Procuraduría, ya se aportó copia de la Resolución.



También en el primer informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio se indicaba que no se tenía constancia alguna de la solicitud que, con fecha 4 de marzo de 2021, D. XXX. dirigió al Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, solicitando información sobre las condiciones impuestas por XXX a otras empresas para la utilización de la Vía Ferrata; si bien, en el segundo de los informes remitidos, se aclaró que el interesado *“presentó en el Servicio Territorial, con fecha 5 de marzo de 2021, solicitud de permiso para la realización de actividad con clientes en la Vía Ferrata XXX, y con fecha 6 de agosto de 2021, presentó solicitud de información sobre la situación de la vía ferrata y sobre las condiciones de su utilización, sin que hubiera sido posible la tramitación de las correspondientes respuestas por escrito a las solicitudes presentadas, por lo que documentalmente sólo constaban dichas solicitudes. No obstante, desde el Servicio Territorial, en varias ocasiones, se ha facilitado al interesado respuesta telefónica a las cuestiones planteadas”*.

Considerando todo lo expuesto, hay que partir de que la Resolución de 15 de Mayo de 2015 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, relativa a las afecciones al medio natural del Proyecto “Vía Ferrata XXX, ubicado en XXX, término municipal de XXX (Expte. LE/XXX), lo que hace es autorizar a XXX la instalación de la Vía Ferrata conforme al Proyecto presentado, en el ámbito de las competencias de dicho Servicio en relación a las posibles afecciones al medio natural, puesto que se trata de una zona especial de conservación aprobada conforme al Anexo I del Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León .

En los Antecedentes de la Resolución se señala expresamente que *“Cabe señalar que la vía estaría abierta al público, no existiendo restricciones a su uso, y por tanto, será de utilización gratuita, quedando únicamente como posibles servicios de pago aquellos que se contraten por los usuarios a modo particular en concepto de formación técnica previa y/o guía”*. Asimismo se señala que *“La actuación solicitada va a suponer el desarrollo de una actividad de interés social compatible con utilidad pública del monte y con los aprovechamientos de los mismos”* (el subrayado es añadido).

Al margen de ello, en la Resolución también se fijan una serie de condiciones para la empresa promotora de la Vía Ferrata autorizada, como la de garantizar que no se superen los usuarios propuestos, señalar prohibiciones de acceso temporal si son detectadas posibles afecciones a especies catalogadas previa petición del Servicio Territorial de Medio Ambiente, a divulgar y dar a conocer la normativa de protección de la naturaleza en la Vía Ferrata, e incluso el establecimiento de un reglamento de funcionamiento y utilización de la Vía Ferrata.

No obstante dichas atribuciones para la promotora del Proyecto de la Vía Ferrata, establecidas en forma de condiciones de la autorización solicitada, en ningún caso



habrían de tener el efecto de eliminar el acceso público a la Vía y las facultades de la Junta Vecinal de XXX como titular del Monte de Utilidad Pública afectado.

Pero es que, además, entre las condiciones a las que se ha hecho referencia, la número 10 establece:

*“Esta autorización tendrá una validez de **cinco años**, debiendo evaluarse su funcionamiento antes de finalizar este plazo, incluyendo aspectos como número de usuarios aproximado y periodos de utilización, presencia de basuras y otros residuos, procesos erosivos en los senderos de acceso y escape, expedientes sancionadores abiertos y otras posibles afecciones ambientales, que serán determinantes a la hora de conceder una prórroga”.*

A través de la información facilitada por las Administraciones implicadas a esta Procuraduría no nos consta la existencia de una prórroga de la autorización, por lo que ésta ya no estaría vigente el 1 de junio de 2020, fecha del documento por el que la Junta Vecinal de XXX delegó la selección de empresas que podrían “explotar” la Vía Ferrata a XXX. De hecho, la Junta Vecinal ha informado que, desde una reunión mantenida en el mes de marzo de 2021, no se está realizando ninguna gestión sobre la Vía Ferrata, a la espera de que la actividad se regule por parte de la Junta de Castilla y León.

Pero, en todo caso, centrándonos en el objeto de la queja dirigida a esta Procuraduría, cabe empezar haciendo hincapié en la falta de respuesta dada a las solicitudes y aclaraciones pedidas por D. XXX, tanto a la Junta Vecinal de XXX, como al Servicio Territorial de Medio Ambiente, con relación a las posibilidades y condiciones de uso de la Vía Ferrata, incluso después de que el interesado hubiera aportado a la Junta Vecinal cierta documentación destinada a obtener autorización para el uso de la Vía Ferrata siguiendo las instrucciones que se le habían dado.

A este respecto, como venimos señalando en nuestras resoluciones, la garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración, la cual se configura en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa. Dentro de este derecho a la buena administración, podríamos mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas y, en particular, al estado en el que se encuentra la tramitación de aquellos expedientes iniciados a instancia de parte, máxime cuando, en atención al tiempo transcurrido, los interesados se encuentran en un estado de incertidumbre indefinido en el tiempo.

Debemos recordar, además, que la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados aparece recogida



en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

También conviene en este punto traer a colación lo que señala el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que:

“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”.

Por otro lado, debemos recordar que los principios de celeridad y eficacia deben presidir la actuación de toda Administración pública y son aplicables como rectores de su actividad, y así se contempla en el ya citado artículo 103 de la Constitución española, y también se recoge en el preámbulo y en el artículo 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En virtud de ambos preceptos, los procedimientos han de ser tramitados de manera dinámica, a fin de que estos se lleven a cabo sin retrasos innecesarios para llegar a su finalización en un tiempo razonable, que es el previsto por las normas legales.

Por ello, no tiene amparo posible la falta de respuesta de la Junta Vecinal de XXX y del Servicio Territorial de Medio Ambiente, con relación a los escritos que el interesado dirigió a estas Administraciones para aclarar las condiciones de uso de la Vía Ferrata y para obtener la autorización pertinente en función de la información que previamente había obtenido de la propia Junta Vecinal.

Por otro lado, a la vista de la información solicitada a las Administraciones implicadas por esta Procuraduría, parece poder deducirse que no se dispone de una reglamentación específica actualizada para que las empresas dedicadas al turismo activo puedan hacer uso de la Vía Ferrata.

En efecto, como ya se ha señalado, la autorización concedida para la instalación de la Vía Ferrata, en virtud de la Resolución de 15 de Mayo de 2015 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, tenía una validez de 5 años, sin que conste que se haya prorrogado la vigencia de las condiciones de la autorización contenidas en la propia Resolución, y, por lo tanto, las condiciones en virtud de las cuales la empresa a la que se autorizó el Proyecto debería llevar el control y reglamentación del uso de la Vía Ferrata por otras empresas o usuarios.



Por otro lado, como también se ha señalado, la Junta Vecinal de XXX viene a manifestar que se está en una situación de *impasse*, hasta que la Administración autonómica reglamente el uso de la Vía Ferrata; y que, desde el mes de marzo de 2021, en el que se mantuvo una reunión a tales efectos con representantes de la Junta de Castilla y León, no se está exigiendo ningún tipo de autorización a empresas o particulares que realizan actividades en la Vía Ferrata y que, de hecho, diversas empresas de turismo activo, incluida XXX, han estado haciendo uso de la misma. También se ha indicado que la solicitud de autorización del uso de la Vía Ferrata que XXX dirigió a la Junta Vecinal dio lugar a un expediente que está cerrado, considerando que a la misma ya no le compete resolverlo hasta que la Junta de Castilla y León regule la actividad; a pesar de que en el documento facilitado al representante de XXX en el mes de enero de 2021, en atención a su solicitud para el uso de la Vía Ferrata, se indicaba que el permiso debía obtenerse de la Junta Vecinal de XXX, a través de XXX, previo abono de 300 euros al año en la cuenta de la Junta Vecinal.

Con todo ello, es evidente que debe clarificarse todo lo relativo a las condiciones de uso de la Vía Ferrata y, en concreto, la vigencia o no de las condiciones de la autorización concedida a través de la Resolución de 15 de Mayo de 2015 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León; y, en su caso, sobre la necesidad de mantener o establecer nuevas condiciones para el uso de la Vía Ferrata.

Por otro lado, sin perjuicio de las facultades de la Junta Vecinal propietaria del Monte de Utilidad Pública nº XXX afectado, que además le corresponde como competencia propia la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales (art. 50.1.a de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), no cabe restringir el uso libre de las instalaciones de la Vía Ferrata a través de la atribución de unas facultades exorbitantes a la empresa que promovió su construcción o a cualquier otra empresa.

A tal efecto, hay que tener en cuenta que el artículo 7 del Decreto 7/2021, de 11 de marzo, por el que se regulan las actividades de turismo activo en la Comunidad de Castilla y León, establece que *“Las actividades de turismo activo se realizarán de acuerdo con la normativa en materia de protección del medio ambiente, garantizando en todo caso el respeto al medio ambiente, su conservación y mejora”*. Al margen de ello, las condiciones establecidas en la Resolución de 15 de Mayo de 2015 del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, o aquellas que puedan fijarse en sustitución de las mismas, pueden estar dirigidas a impedir las afecciones negativas que puedan existir para el medio natural por el que discurre la Vía Ferrata, pero no a conceder a una determinada empresa un uso exclusivo o prioritario o la posibilidad de determinar, en función de sus propios y exclusivos intereses, que otras empresas o usuarios de turismo activo que cumplan las condiciones prevista en la normativa reguladora puedan desarrollar su actividad en la Vía Ferrata.



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**:

Tanto el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, como la Junta Vecinal de XXX, deben dar respuesta expresa a los escritos en virtud de los cuales los ciudadanos demandan información o cualquier tipo de autorización; lo que incluye dar la debida respuesta a los escritos que D. XXX ha dirigido a ambas Administraciones con relación a las condiciones y posibilidades de utilización de la Vía Ferrata XXX de la localidad de XXX del Municipio de XXX.

Ambas Administraciones, actuando con la debida coordinación, deben dotar de seguridad jurídica al uso de la Vía Ferrata, determinando, en consideración a sus respectivas competencias y facultades, las condiciones de uso de dicha Vía; pero sin que a través de las mismas se atribuya a cualquier empresa prerrogativas para excluir el uso del recurso natural a otras empresas o usuarios de turismo activo en consideración a sus propios criterios e intereses, puesto que tales condiciones deben estar orientadas de forma exclusiva a evitar las afecciones negativas que puedan darse en el espacio natural de la Vía Ferrata.

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.

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