



Roj: **STSJ M 13278/2022 - ECLI:ES:TSJM:2022:13278**

Id Cendoj: **28079330082022100978**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **04/11/2022**

Nº de Recurso: **197/2022**

Nº de Resolución: **1003/2022**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA DEL PILAR GARCIA RUIZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009750

NIG: 28.079.00.3-2020/0013235

Procedimiento Ordinario 197/2022 O - 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 197/2022

SENTENCIA Nº 1003/2022

Ilmo/as. Sr/as.

Presidente:

D. Juan Pedro Quintana Carretero

Magistradas:

D^a Amparo Guilló Sánchez-Galiano

D^a Juana Patricia Rivas Moreno

D^a María del Pilar García Ruiz

En Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil veintidós.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 197/2022, interpuesto por la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, AEDENAT, representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María Teresa Campos Montellano, bajo la dirección técnica de los Letrados D^a Laura Díaz Román y D. Jaime Doreste Hernández, contra el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.



Ha sido parte codemandada la FEDERACIÓN MADRILEÑA DE MONTAÑISMO, representada por el Procurador de los Tribunales D. José María Ruiz de la Cuesta Vacas, bajo la dirección técnica del Letrado D. Francisco García Gómez de Mercado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el presente recurso, inicialmente ante la Sección Primera de esta Sala, la cual remitió los autos a esta Sección Octava en aplicación de lo dispuesto en las Normas de Reparto vigentes, previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

SEGUNDO. - Tanto la representación procesal de la Administración autonómica demandada como la de la Federación codemandada se opusieron a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

TERCERO. - Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos, dándose a continuación traslado a las partes al objeto de que presentaran sus escritos de conclusiones, lo que hicieron reproduciendo en ellos las pretensiones que respectivamente tenían solicitadas. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 2 de noviembre de 2022, fecha en la que tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - *Objeto del proceso: actuación, acto o disposición impugnados*

Se impugna en el presente recurso el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En el presente recurso, con el detalle que posteriormente se referirá, la Asociación recurrente insta la declaración de nulidad radical del Decreto o, en su caso, de los preceptos que concretamente se impugnan y sobre los que se articulan los correspondientes motivos impugnatorios del extenso (103 páginas) escrito rector del proceso; preceptos y motivos a los que más adelante se hará cumplida referencia.

SEGUNDO. - *Pretensiones y argumentos de la parte demandante*

La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

En concreto, solicitó en su demanda que se declare la nulidad del Decreto objeto del recurso y la de cuantos actos y disposiciones se dictasen en su ejecución o desarrollo, se condene a la demandada a estar y pasar por tal declaración, y a adoptar las medidas necesarias hasta asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que se dicte y se condene en costas a las demandadas.

Comenzó la actora por exponer los antecedentes que consideró de interés destacando, entre ellos, que la vertiente madrileña del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama no se levanta sobre terrenos antaño desprovistos de protección sino que engloba en su totalidad espacios que ya estaban incluidos en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y en el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, regulados por los correspondientes instrumentos normativos: Acuerdo de 19 de octubre de 1995, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, y el Acuerdo de 22 de mayo de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, respectivamente.

Posteriormente, dedica uno de los fundamentos de su demanda a justificar la naturaleza de disposición general del Decreto impugnado; todo ello para apoyar la pretensión de nulidad de pleno derecho que, ya se ha dicho, ejercita de modo principal en su demanda. Aclara, a continuación, la demandante que dicha nulidad se pretende tanto respecto del conjunto del articulado del Decreto como, subsidiariamente, respecto de los preceptos concretos que designará después a lo largo del escrito rector.

Finalmente, concreta con carácter previo que, en el caso de declararse la nulidad del Plan aprobado por el Decreto impugnado, los espacios englobados dentro del mismo no quedarían desprotegidos ni huérfanos de toda ordenación de usos por cobrar entonces vigencia el planeamiento anterior.



Dicho lo anterior, la parte actora, en apoyo de las pretensiones que ejercita, articula los motivos impugnatorios que ahora se recogen en necesaria y sistemática síntesis:

1.- MOTIVOS BASADOS EN LA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

Sostiene la actora que, si la de "Parque Nacional" es la máxima figura de protección que de los espacios naturales consagra nuestro ordenamiento, en ningún caso el régimen de protección de los instrumentos de ordenación y gestión podrá reducir el umbral de protección que venía anteriormente reconocido, so pena de infringir el principio de regresión ambiental consagrado en su jurisprudencia por el Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 30 de septiembre de 2011 (Rec. 1294/2008) y de aplicación al planificador urbanístico y territorial en el ejercicio del *ius variandi*. Cita, además, otras Sentencias del Tribunal Supremo y reproduce de modo extenso la dictada por la entonces Sección Quinta del Tribunal Supremo en fecha 29 de noviembre de 2012 (Rec. 6640/2010) y la de fecha 29 de marzo de 2012 en la que, dice, el Alto Tribunal delimitó los contornos del principio de no regresión ambiental calificándolo como una "cláusula de statu quo" o de "no regresión". Una consagración jurisprudencial que igualmente refiere a la de los Tribunales Superiores de Justicia, en general, dirigida, en el ámbito urbanístico, a la protección de suelos protegidos o destinados a zonas verdes, incluyendo alguna referencia a Sentencias de esta misma Sala, que reproduce en parte.

En concreto, la parte demandante sostiene que el principio de no regresión ambiental resulta infringido en las siguientes determinaciones contenidas en el Plan Rector que impugna:

(1.-a) *Nulidad del artículo 47.f) del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de las "actividades nocturnas"*

(1.-b) *Nulidad del artículo 39.2 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "megafonía"*

(1.-c) *Nulidad del artículo 46.1 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "bicicletas eléctricas de pedaleo asistido"*

(1.-d) *Nulidad del artículo 47.b).5 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "escalada en roca; apertura de nuevas vías"*

(1.-e) *Nulidad del artículo 48.2 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "pernocta y vivaqueo por encima de la cota de 2.000 metros"*

(1.-f) *Nulidad del PRUG por no limitar el acceso de vehículos a motor al aparcamiento de La Pedriza*

2.- MOTIVOS BASADOS EN LA OMISIÓN DE REGULACIÓN EN EL PLAN RECTOR IMPUGNADO

(2.-a) *Vulneración de lo dispuesto en la normativa básica reguladora del contenido de los Planes Rectores de Uso y Gestión, y de la Ley 7/2013, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en relación con la caza deportiva y comercial*

El escrito rector sistematiza este nuevo motivo impugnatorio en argumentos que giran en torno a las siguientes cuestiones: (a) La no inclusión de la caza deportiva y comercial en la relación de actividades clasificadas como incompatibles dentro del Plan Rector recurrido. (b) El PRUG regula el régimen para la supresión de la actividad de la caza deportiva y comercial de forma arbitraria y con vulneración de la normativa básica en esta materia, pese a la falta de clasificación de tales actividades como incompatibles. (c) Inclusión en el articulado del PRUG de normativa que autoriza, de facto, la continuación de la realización de tales actividades. Y (d) Práctica real y efectiva en la actualidad de la actividad de caza deportiva y comercial dentro del territorio del Parque Nacional, en espacios excluidos de la moratoria de diez años que establece la Ley 7/2013.

3.- RESTO DE MOTIVOS IMPUGNATORIOS

(3.-1) *Nulidad de las determinaciones contenidas en el artículo 38.1.p) del PRUG impugnado en cuanto que permiten la celebración de "pruebas y competiciones deportivas de incidencia ambiental"*

(3.-2) *Nulidad de las determinaciones del Plan Rector que permiten el tránsito por caminos "existentes" sin identificarlos ni inventariarlos y sin valorar si alguno de ellos debe ser renaturalizado o clausurado*

(3.-3) *Nulidad de las determinaciones del Plan Rector que permiten el cambio de uso de las edificaciones existentes en el interior del Parque Nacional (artículos 27.5 y 31.3 del PRUG)*

(3.-4) *Nulidad del artículo 59.b) del PRUG impugnado, por infracción de lo dispuesto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque*

(3.-5) *Nulidad de los artículos 63 y 16.5 (por error, la parte actora dice, 14.5) del PRUG en cuanto a la regulación relativa al control poblaciones de la fauna*



(3.-6) *Nulidad del artículo 64 del PRUG por vulneración de la normativa básica en cuanto al régimen aplicable a "otras actividades y aprovechamientos"*

TERCERO.- Pretensiones y argumentos de la Administración autonómica demandada

En su escrito de contestación a la demanda, la Letrada de la Comunidad de Madrid solicitó el dictado de una sentencia desestimatoria, confirmando la legalidad del Decreto recurrido.

A fin de apoyar jurídicamente su pretensión, comienza por afirmar que es inexistente la aducida vulneración del principio de no regresión ambiental ya que el Plan Rector impugnado no desprotege, antes al contrario, cualesquiera espacios naturales integrados dentro del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. De hecho, sostiene, el propio Plan recoge el repetido principio como criterio esencial en la gestión y actuación de la Administración.

Afirma que el Decreto recurrido pretende completar y mejorar aspectos de las normas preexistentes, que habrían quedado en algunos aspectos obsoletas o eran faltas de detalle, lo que en modo alguno, sostiene, implicaría una menor protección, muchos menos una desprotección de los terrenos considerados.

Dicho lo anterior, la representación procesal de la Administración autonómica demandada se ocupa de contestar a cada una de las infracciones que la demandante imputa al Plan Rector que recurre; argumentos de los que, al entrar más adelante a exponer y resolver en detalle los motivos impugnatorios en que se sustentan las pretensiones actoras, también dejaremos cumplida constancia.

CUARTO.- Pretensiones y argumentos de la codemandada Federación Madrileña de Montañismo

Su representación procesal solicita de la Sala que dicte una sentencia desestimatoria declarando que es conforme a Derecho lo dispuesto en el Decreto recurrido en todo aquello que afecta a los deportes de montaña, aunque, en cuanto al resto de cuestiones debatidas en el proceso, se adhiere al escrito de contestación a la demanda de la Letrada de la Comunidad de Madrid.

Previa exposición de los antecedentes que consideró de interés, con cita, y reproducción parcial, de la STS de 12 de julio de 2012, la representación procesal de la Federación Madrileña de Montañismo trata del principio de no regresión ambiental afirmando, al tiempo, que la Administración demandada goza de una amplia discrecionalidad técnica en la regulación que aprueba, dentro de los límites del principio de jerarquía normativa.

Añade a lo anterior que es la propia pretensión de nulidad de todo el Plan Rector lo que produciría precisamente una regresión ambiental.

Examinando los motivos impugnatorios que en la demanda afectarían al montañismo (senderos, zonas de escalada, vivac y competiciones), la Federación codemandada afirma, con carácter general, que las actividades que menciona no son incompatibles con las finalidades que han justificado la creación del Parque Nacional sino que, por el contrario, el deporte de montaña figuraría en el Preámbulo de su Ley de creación por lo que no sólo sería compatible sino que la fundamentaría.

QUINTO. - Cuestiones preliminares

Con carácter previo al examen y decisión que a continuación se hará de los motivos impugnatorios vertidos en la demanda, la Sala ha considerado procedente dejar expuestas las siguientes cuestiones preliminares en las que también se enmarcará la decisión que pronunciaremos.

1.- Sobre el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama

Por Ley 7/2013, de 25 de junio, se declaró el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama con una superficie total de 33.960 hectáreas, de las cuales 21.714 hectáreas se integran en el territorio de la Comunidad de Madrid y 12.246 hectáreas en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Según recoge su exposición de motivos, dicha Ley se promulgó con base en estudios científicos que evidenciaban que el anterior Espacio Natural que constituía reunía las condiciones y características que la Ley 5/2007, de 3 de abril, exigía para su incorporación a la Red de Parques Nacionales.

Desde el punto de vista ambiental, cuenta con una sobresaliente riqueza ecológica y cultural, así como con un gozne natural que une y vertebrata el norte y el sur peninsulares, integrando -lo dice también la exposición de motivos- lugares históricos tan emblemáticos como son los Puertos de Navacerrada y la Fuenfría, el Circo de Peñalara, la Pedriza, el Montón de Trigo, la Cuerda Larga, la Maliciosa o Siete Picos.

La declaración de Parque Nacional, de interés general para el Estado conforme su artículo 1.1, supuso lo elevación de los niveles de protección de los que ya disponía la Sierra de Guadarrama siendo así, además,



que la vertiente madrileña cuenta con determinados lugares y espacios incluidos en la Red Natura 2000 por lo que coexisten otros regímenes específicos protección ambiental, estando gran parte del territorio dentro de la Reserva de Biosfera de la Cuenca Alta del Manzanares declarada por la UNESCO y los Humedales del Macizo de Peñalara, incluidos en la lista de humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar.

Con carácter previo a la declaración del Parque Nacional por Ley 7/2013, y como base para la regulación que ésta habría de contener, se habían dictado los Decretos 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 4/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Sierra de Guadarrama" (Segovia y Ávila).

2.- Sobre el Plan Rector impugnado en este proceso

El Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En el texto introductorio de su articulado, el citado Decreto funda su aprobación en la normativa básica integrada en este caso por el artículo 20 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, que obliga a la Administración competente para la planificación y gestión de los correspondientes espacios, a elaborar y aprobar con carácter específico un Plan Rector de Uso y Gestión de cada Parque Nacional, ajustándose a lo previsto en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

El Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) establece los objetivos de planificación, los criterios de gestión y la zonificación del Parque y recoge la relación de actividades clasificadas en incompatibles, compatibles y, entre éstas, las específicamente necesarias para la gestión, así como las condiciones bajo las que pueden desarrollarse las actividades compatibles con los objetivos del Parque Nacional.

Se exponen también en él las directrices necesarias para la elaboración de los programas sectoriales de actuación que, a su vez, recogerán las medidas de protección y conservación de los valores naturales y culturales del Parque, comprendiendo, entre otras, las actuaciones precisas para la consecución de los objetivos en materias tales como conservación, uso público, desarrollo socioeconómico, investigación y educación ambiental, así como la estimación económica de las inversiones correspondientes a las mismas.

Incluye en su articulado disposiciones sobre criterios de colaboración con otras Administraciones e instituciones, así como un marco para la integración de los titulares de derechos y de los residentes locales en las actividades asociadas a la gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, e, igualmente, un régimen de supresión de las actividades clasificadas como incompatibles.

Finalmente, su texto introductorio expone que esta disposición normativa es adecuada a los principios de necesidad, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

3.- Sobre el principio de no regresión ambiental

Gran parte de los argumentos impugnatorios y de defensa esgrimidos por las partes en este proceso giran en torno a la posible vulneración del principio de no regresión ambiental por lo que la Sala ha entendido que es también pertinente dejar de antemano establecido, en sus fundamentos esenciales, cuál es el contenido y alcance del mismo para determinar si, en efecto, su eventual infracción, como se denuncia en el escrito rector, pudiera dar lugar a la declaración de nulidad, siquiera parcial, del Decreto que aprueba el Plan Rector aquí impugnado.

Sin entrar ahora en mayor detalle, conviene comenzar recordando que, de entre los principios de derecho internacional más asentados en materia ambiental, algunos de ellos aparecen ya recogidos en los Tratados de la Unión Europea. Así, el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la integración del medio ambiente dentro de las políticas de la Unión; el artículo 191.2 del mismo Tratado mencionado recoge los principios de cautela y acción preventiva así como los de corrección de los atentados al medio ambiente y el de "quien contamina, paga", como bases de la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente con el objetivo de alcanzar un nivel de protección elevado y teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones.

El principio de no regresión (también conocido como cláusula "standstill") es concebido doctrinalmente como una derivación o evolución del principio de desarrollo sostenible y se concreta, genéricamente, en el compromiso, basado en razones de solidaridad social, de no retroceder nunca en los estándares de protección ambiental que ya han sido normativamente establecidos.



Coinciden todas las partes procesales en destacar cómo el principio de no regresión encuentra su consagración jurisprudencial en diversas Sentencias del Tribunal Supremo que, en líneas generales, exigen una motivación reforzada a aquellas medidas normativas que pudieran suponer un retroceso en cuanto a la protección que ya se integra en el ordenamiento jurídico sectorial, destacadamente en el ámbito urbanístico en clara interacción con el ambiental. Muestra de esta jurisprudencia es la STS de 23 de febrero de 2012 (Rec. Cas. 3774/2009) en la que el Alto Tribunal razona así en lo que ahora interesa destacar:

"Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de -de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico.

En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, advierte que " la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga".

Pues bien, la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible", del que se ocupa el citado artículo 2º del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas "relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo" la obligación de proceder a la utilización del mismo "conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos".

Dada la conexión que la jurisprudencia, ya se ha visto con la Sentencia parcialmente reproducida, ha establecido entre el principio de no regresión ambiental con el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, consagrados en el artículo 45.1 de la Constitución, habremos de acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional para que nos ayude a perfilar el contenido y alcance del principio que ahora nos ocupa, repetidamente invocado en la demanda como infringido por el Decreto recurrido.

En su STC 233/2015, de 5 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad 5012/2013 interpuesto contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

En esta Sentencia examina la posible vinculación del principio de no regresión ambiental con el artículo 45 de la Constitución. Recuerda que el citado precepto enuncia un mero principio rector y no un derecho fundamental, y que los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes pues es al legislador a quien corresponde determinar cuáles son las técnicas apropiadas para plasmar en normas el principio rector en que la protección del medio ambiente consiste. Rememorando, igualmente, su doctrina acerca de que los preceptos constitucionales que consagran principios rectores no son normas programáticas -pues su reconocimiento respecto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos-, el Tribunal Constitucional, en esta STC 233/2015, de 5 de noviembre, delimita la repetida conexión del principio de no regresión ambiental con el artículo 45 citado, con razonamientos que ahora es procedente reproducir:

"La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanar de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

(...) el ordenamiento medioambiental no es neutro, no se entiende si se olvida que nace con esta impronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros.

(...)

En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo , FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "Río+20" (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE . Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 y 102/1995, las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de "no regresión", aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de "medio ambiente", y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados "derechos procedimentales" (información, participación y acceso a la Justicia).

(...) En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia" (STC 31/2010, 28 junio , FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. (...).

Sobre la base de estos razonamientos, el Tribunal Constitucional sostiene en esta misma Sentencia 233/2015 que la solución a una denuncia sobre regresión ambiental por parte de la nueva normativa no puede venir dada "por la mera comparación" con la normativa anterior si bien, afirma, dicha comparación "puede contribuir

a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del statu quo que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico".

Una vez expuesto lo anterior, estamos en condiciones ya de entrar a resolver concretamente los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda.

SEXTO.- Examen y resolución de las cuestiones controvertidas

Dada la amplitud de los términos en que se ha desenvuelto el presente debate procesal, una sistemática respuesta a todos los motivos impugnatorios vertidos en el extenso escrito rector exige su examen individualizado, en lo procedente, por lo que, para llevar a cabo esta labor, expondremos el contenido del precepto del PRUG afectado y, de modo sintético, la base jurídica del motivo, la oposición formulada por las partes y la decisión de la Sala sobre el mismo.

A tal fin, comenzaremos por resolver una serie de motivos impugnatorios agrupados, básica y genéricamente, en la posible nulidad del precepto cuestionado por la posible infracción del principio de no regresión ambiental y, por otra parte, en la denuncia de dicha nulidad por omisión de regulación en el Plan Rector impugnado.

1.- MOTIVOS BASADOS EN LA INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

(1.-a) *Nulidad del artículo 47.f) del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de las "actividades nocturnas"*

A.- La disposición impugnada

Dispone el artículo 47.1, 2 y 3.f) del Plan Rector de Usos y Gestión impugnado lo siguiente:

"Artículo 47. Actividades recreativas y deportivas

1. Con carácter general se permiten los usos turístico-recreativos con fines educativos y contemplativos, así como aquellas prácticas deportivas que se recogen expresamente en el presente PRUG y que no generen afecciones significativas en los valores naturales del ámbito del PRUG. 2. En el caso de existir incompatibilidad entre la práctica de estas actividades y el desarrollo de actividades tradicionales, agropecuarias o forestales debidamente autorizadas, prevalecerán estas últimas. 3. Cuando las actividades recreativas y deportivas tengan carácter profesional, se estará además a lo dispuesto en el artículo 55 del presente documento.

(...)

f) Actividades nocturnas

1. Las actividades recogidas en los apartados anteriores que se desarrollen en horario nocturno atenderán además a las limitaciones en el uso de luminarias que se establecen en el apartado 1 del artículo 39.

2. La Administración gestora, por motivos de conservación, podrá restringir las actividades nocturnas en determinadas zonas o periodos".

Por la remisión que a este precepto hace el artículo 47 que hemos reproducido, será útil que igualmente transcribamos el artículo 39.1 del Plan:

"Artículo 39. Protección de la atmósfera

Se consideran incompatibles las siguientes actividades:

1. La emisión de destellos luminosos mediante cualquier medio, salvo en caso de emergencia o seguridad y salvamento de las personas. Además, está prohibido la utilización de luminarias portátiles de flujo luminoso superior a 200 lúmenes, salvo por razones de gestión, investigación o emergencia".

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

Sostiene la Asociación recurrente que la permisión por el citado precepto el empleo de luz artificial en todas las actividades deportivas nocturnas sin más limitación de la potencia inferior a 200 lúmenes no sólo es contraria a lo dispuesto en el artículo 3.2.2.k) del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, sino que también supone una menor prohibición de las que establecían tanto el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara [cuyo artículo 23.i) prohibía expresamente el uso de "punteros laser y antorchas de vídeo" admitiendo sólo el uso de linternas individuales] y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (que prohibía en las zonas de reserva natural integral la "emisión de luces y destellos, excepto los producidos en el uso normal de la explotaciones agrarias".



Por su parte, la representación procesal de la Comunidad de Madrid niega la infracción denunciada afirmando que, por el contrario, la combinación de ambos preceptos complementa y supera la normativa precedente reguladora de estos mismos espacios naturales.

La representación procesal de la Federación codemandada no vierte en su escrito de contestación ningún razonamiento explícito respecto a este motivo impugnatorio.

C.- Juicio de la Sala

El motivo impugnatorio examinado, ya se adelanta, no puede ser acogido por cuanto no entiende la Sala que se vulnere en el precepto cuestionado el Plan Director de la Red de Parques Nacionales ni que en la regulación que contiene se produzca retroceso alguno en cuanto a la normativa ya existente para las actividades nocturnas en el ámbito del Parque Nacional.

El artículo 3.2.2 del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, contiene las Directrices en materia de conservación de recursos naturales y culturales, disponiendo en su apartado k) que

"... se procurará minimizar la intrusión de luz artificial en la escena nocturna de los parques en razón del papel que el cielo juega en el conjunto de la experiencia del visitante y de su efecto en ciertas poblaciones animales".

En el precepto cuestionado, artículo 47.f) del PRUG, en relación con el artículo 39 del mismo, se permite la realización de las actividades nocturnas descritas en el mismo precepto siempre y cuando éstas no den lugar a la emisión de destellos luminosos (salvo en situaciones de emergencia o seguridad y salvamento de personas, al tiempo que se prohíbe de modo terminante, al considerarla como actividad incompatible, aquella en la que se utilicen luminarias portátiles de flujo luminoso superior a 200 lúmenes, salvo las excepciones previstas.

De ello, entiende la Sala, no se deriva vulneración del artículo 3.2.2.k) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales en la medida en que lo que el precepto obliga es meramente a procurar "minimizar" la intrusión de luz artificial en la escena nocturna de los parques, sin establecer, sin embargo, límites cuantitativos algunos ni materiales o elementos de los que ésta intrusión pudiera provenir. Por ello, no habiendo acreditado la actora que para dicha "minimización" no resulte suficiente el límite de lúmenes fijado en el PRUG el motivo debe ser rechazado en cuanto al aspecto examinado. Y ello teniendo presente que lo que el precepto cuestionado introduce es una prohibición radical de superar tal medida de 200 lúmenes, provenga la luz del elemento que provenga pues la prohibición genérica alcanza al uso de cualquier "luminaria".

En todo caso, respecto a la diferenciación que la parte actora ha querido establecer respecto a otras fuentes lumínicas que se mencionaban expresamente en Planes anteriores (sin limitación alguna de potencia para las permitidas) la Sala ha acudido a la acepción 3 que el Diccionario de la Real Academia atribuye al término "luminaria" (como "lámpara, aparato para alumbrar") y ha concluido que la protección consagrada en el precepto cuya nulidad se pretende puede reputarse, incluso, superior a la anterior (por tanto, de modo imposible, vulneradora del principio de no regresión) ya que el término genérico ahora utilizado incluiría dentro de sí no sólo las fuentes luminosas prohibidas en la normativa previa sino también cualesquiera otros que pudieran actuar como fuente de luz portátil con capacidad para emitir un flujo luminoso superior a 200 lúmenes, incluyendo, por tanto, a todas las posibles conocidas en la actualidad y, en previsión de futuro, a cuales quiera otras que pudieran incluirse en el repetido término genérico, entendido como "aparato para alumbrar". Además, el precepto no hace referencia a zonificación alguna para la prohibición, como sí hacían los Planes Regionales anteriores por lo que, entendiendo que las antiguas zonas de reserva natural integral (A1) están incluidas dentro del ámbito territorial del Parque Natural declarado por Ley 7/2013, la protección otorgada a dichas zonas sería la misma, de limitación (minimización) del flujo luminoso de la que hemos tratado y procedente de cualquier luminaria.

El motivo impugnatorio examinado queda, pues, rechazado.

(1.-b) Nulidad del artículo 39.2 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "megafonía"

A.- La disposición impugnada

Aun cuando el motivo impugnatorio se refiere por la actora, exclusivamente, al tratamiento del uso de elementos de megafonía, reproduciremos para su correcto encuadre sistemático el contenido de todo el artículo 39.2 del PRUG, que dispone lo siguiente:

Artículo 39. Protección de la atmósfera

Se consideran incompatibles las siguientes actividades:



(...)

2. Ninguna instalación, establecimiento, maquinaria, actividad o comportamiento podrán transmitir al medio ambiente exterior niveles sonoros superiores a 55 dB(A) entre las 7 y las 23 horas, ni superiores a 45 dB(A) entre las 23 y las 7 horas, salvo en el caso de actividades de gestión en las que sea imprescindible el empleo de maquinaria o vehículos o por motivos de tráfico aéreo autorizado. En particular, se considera incompatible el uso de megafonía, radios, silbatos, bocinas, etc., salvo en caso de emergencia y seguridad de las personas. Para el desarrollo de actividades educativas programadas o eventos de carácter institucional, la Administración gestora podrá autorizar de manera excepcional el empleo de elementos portátiles de megafonía

B.- *Fundamento del motivo impugnatorio y oposición*

Sostiene la parte actora que la excepción atinente a la posible autorización para el empleo de megafonía en actividades educativas e institucionales no se preveía en los Planes Regionales anteriores.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid se opone a dicho argumento indicando que el PRUG impugnado completa y mejora la normativa anterior pues establece un horario de fragilidad, con límite de emisiones, que se aplica a una zona más extensa que la que ocupaban el antiguo Parque Natural de Peñalara (700 hectáreas) y el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, frente a las actuales 22.000 del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama, reduciendo aquéllos el ámbito espacial de aplicación de la prohibición tan sólo a zonas de reserva natural integral.

La Federación codemandada no realiza oposición expresa alguna a este motivo impugnatorio.

C.- *Juicio de la Sala*

Tal como ha sido planteado, el motivo impugnatorio no puede ser acogido, por las razones que pasamos a exponer.

Se ha explicado anteriormente, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sentada en la STC 233/2015, que la apreciación de una posible vulneración del principio de no regresión ambiental no puede lograrse exclusivamente a base de una comparación de la normativa sectorial anterior con la actual puesta en entredicho pues ello podría conducir a perpetuar la anterior produciendo un indeseable efecto de petrificación del ordenamiento jurídico en esta materia concreta.

Para comprobar, por tanto, si la regulación actual es suficiente, por ajustada a ellas, debe acudir a las Directrices sentadas en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Naturales, y, en concreto, a su artículo 3.2.2.k) que, respecto a la cuestión que ahora nos ocupa, dispone lo siguiente:

"... Asimismo, se deberá preservar la quietud y los sonidos naturales, en particular suprimiendo las fuentes de sonidos artificiales o, en su caso, minimizando su efecto".

Partiendo de lo establecido en esta disposición, la regulación que consagra, respecto al posible uso de megafonía en todo el ámbito del Parque Natural de Guadarrama (no en concretas zonas del mismo) el precepto impugnado por la actora resulta ser conforme a esta Directriz del Plan Director y no regresiva respecto a la normativa anterior.

Es conforme por cuanto el Plan Director obliga a la preservación de la quietud y sonidos naturales suprimiendo, en general, fuentes de sonidos artificiales pero previendo, a la vez, la posibilidad tan sólo de "minimizar" su efecto. No contiene, por tanto, prohibición alguna concreta del uso de elementos de megafonía.

El precepto impugnado ciertamente establece unos límites concretos para determinados niveles sonoros, declarando incompatible cualquier instalación, establecimiento, maquinaria, actividad o comportamiento que los supere. Y, al mismo tiempo, particulariza dicha incompatibilidad para el uso de "megafonía" (también de radios, silbatos y bocinas) salvo en caso de emergencia y seguridad de personas. El hecho de que el precepto prevea la posibilidad de que la Administración gestora del Parque pudiera autorizar, siempre "de manera excepcional", el uso de elementos portátiles de megafonía tan sólo para "actividades educativas programadas o eventos de carácter institucional" no puede considerarse como un retroceso en la regulación pues, primero, la regla general sigue siendo la incompatibilidad de tales actividades con megafonía que supere los niveles de emisión sonora fijados por el propio precepto; y, segundo, la previsión de que la Administración pueda autorizar tal uso en las citadas actividades es excepcional, por lo que no cabe presumir, como parece sostener la actora, que vaya a utilizarse tal posibilidad de continuo, sin la debida justificación de la excepcionalidad de la ocasión, menos aún que se haga permitiendo que superen los niveles de emisión fijados. Recuérdese, en todo caso, que la correspondiente Directriz del Plan Director lo que establece propiamente es una obligación de "preservar la



quietud y los sonidos naturales" suprimiendo las fuentes de sonidos artificiales o, en su caso, "minimizando su efecto" lo que no impide que, bajo límites y en situación de excepcionalidad, pudiera llegar a autorizarse alguna actividad con megafonía.

El motivo examinado debe, por lo expuesto, rechazarse.

(1.-c) *Nulidad del artículo 46.1 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "bicicletas eléctricas de pedaleo asistido"*

A.- La disposición impugnada

El artículo 46.1 impugnado, al regular los "accesos y tránsito de vehículos a motor" dispone lo siguiente:

"Con carácter general se requerirá autorización expresa por parte de la Administración gestora para la circulación de vehículos u otros artefactos a motor por los viales de acceso restringido, salvo lo establecido en el apartado d) del artículo 47 que será de aplicación a las bicicletas eléctricas con asistencia al pedaleo. (...)".

Por su parte, el artículo 47.d) del PRUG, al que se remite el que hemos reproducido, dispone, respecto a la actividad de "Ciclismo (bicicletas y velocípedos)" lo siguiente:

"La práctica del ciclismo se considera compatible en el ámbito del PRUG únicamente en los caminos recogidos en el Anexo IV "Cartografía de viales aptos para el tránsito en bicicleta" y en las carreteras asfaltadas abiertas al tráfico de vehículos, salvo en lo que respecta al tránsito de acceso a fincas privadas derivado del derecho de propiedad. No obstante, se permite la circulación de bicicletas eléctricas de pedaleo asistido con potencia del motor no superior a 250W por los mismos viales recogidos en el citado Anexo IV

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

La representación procesal de la parte actora sostiene que las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido son vehículos motorizados, de modo que la previsión de la circulación por el Parque Nacional con este tipo de vehículos, dentro de la actividad de "ciclismo", resulta ser una rebaja a los estándares de protección establecidos en el artículo 7.1.1 del PRUG del Parque Natural de la Cuenca Alta del Manzanares.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid sostiene que el precepto impugnado excede en su regulación a la del propio Plan Director, al prohibir el acceso de vehículos a motor a todo el Parque Nacional. Mantiene, además, que la consideración de las bicicletas eléctricas como vehículos de motor no es posible conforme a la normativa sobre tráfico que, expresamente, excluye de la consideración de vehículo a motor a las mismas.

La representación procesal de la Federación codemandada no vierte en su escrito de contestación ningún razonamiento explícito respecto a este motivo impugnatorio.

C.- Juicio de la Sala

Para determinar si las bicicletas eléctricas con asistencia al pedaleo son o no susceptibles de consideración como vehículo a motor, examinaremos en primer lugar la normativa sobre tráfico que apunta la Letrada de la Comunidad de Madrid en su escrito de contestación; y ello en el marco de lo que establece el propio precepto impugnado y sus concordantes.

Conforme al artículo 2 ("Definiciones") del Real Decreto 339/2014, de 9 de mayo, por el que se establecen los requisitos para la comercialización y puesta en servicio de las bicicletas y otros ciclos y de sus partes y piezas, y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, un ciclo de pedaleo asistido es un "ciclo, equipado con pedales y un motor eléctrico auxiliar, que no puede ser propulsado exclusivamente por medio de ese motor auxiliar".

De acuerdo con la Disposición Final Primera del mismo Real Decreto 339/2014 (que modifica el artículo 22.3 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre) los "ciclos y ciclos de pedaleo asistido quedan exceptuados de obtener la autorización administrativa" dirigida a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas que se fijan en este Reglamento.

El propio Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, regula en su Anexo II las "Definiciones y categorías de los vehículos", previendo las siguientes:

- "Bicicleta de pedales con pedaleo asistido": "Bicicletas equipadas con un motor eléctrico auxiliar, de potencia nominal continua máxima inferior o igual a 250 W, cuya potencia disminuya progresivamente y que finalmente se interrumpa antes de que la velocidad del vehículo alcance los 25 km/h o si el ciclista deja de pedalear".



- "Vehículo a motor": "Vehículo provisto de motor para su propulsión. Se excluyen de esta definición los ciclomotores, los tranvías, los vehículos para personas de movilidad reducida, bicicletas de pedales con pedaleo asistido y los vehículos de movilidad personal".

De acuerdo con dicha normativa sectorial puede, en efecto, afirmarse, que la bicicleta eléctrica de pedaleo asistido no es, en puridad, un vehículo a motor al que dicha normativa le resulte aplicable.

Pero, es más; entiende la Sala que la regulación que el PRUG contiene respecto a la circulación de vehículos "y otros artefactos a motor" por viales de acceso restringido dentro del Parque Nacional, más que con la regulación del tráfico en este tipo de viales debe examinarse desde la óptica de la protección ambiental que el instrumento normativo está llamado a regular. Y para ello es forzoso acudir a la normativa pertinente en la materia que en este recurso nos ocupa y que se contiene en el Reglamento (UE) N° 168/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos.

El citado Reglamento se ocupa de aclarar, en sus párrafos iniciales, introductorios del articulado, que el mismo se dicta con la finalidad de establecer disposiciones fundamentales en materia de "eficacia medioambiental" (párrafo 3), que debe contener los "requisitos esenciales para la protección del medio ambiente" (párrafo 7), para armonizar los requisitos técnicos y las normas medioambientales aplicables a los vehículos" y para garantizar un "elevado nivel de ... protección ambiental" (párrafo 10) y para garantizar que los componentes o unidades técnicas que pudieran "dificultar significativamente el funcionamiento de sistemas que son esenciales para ... la protección del medio ambiente" (párrafo 10). En definitiva, el Reglamento (párrafo 15) "constituye un conjunto de requisitos específicos en materia de seguridad y de protección del medio ambiente", por lo que reputa necesario "establecer disposiciones que garanticen que, cuando un vehículo comporte un riesgo grave para los usuarios o medio ambiente", el fabricante o cualquier otro agente económico de la cadena de suministro adopte medidas efectivas de protección.

Ahora bien, con estas finalidades declaradas, el artículo 2.1.h) del Reglamento del que tratamos establece que dicha norma europea no se aplicará a:

"h) las bicicletas de pedales con pedaleo asistido, equipadas con un motor eléctrico auxiliar, de potencia nominal continua máxima inferior o igual a 250 W, cuya potencia disminuya progresivamente y que finalmente se interrumpa antes de que la velocidad del vehículo alcance los 25 km/h o si el ciclista deja de pedalear".

Como se comprueba, son precisamente estos vehículos los que el texto del artículo 47.d), al que se remite el 46.1 del PRUG impugnado, exceptúa de la necesidad de autorización para la circulación por viales de acceso restringido del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama, aplicándoles, como excepción, las normas generales sobre los vehículos destinados a la práctica del ciclismo.

Es cierto que el artículo 3.1.2 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales establece, en relación con el acceso a zonas de uso restringido, que "El acceso motorizado se restringe exclusivamente a finalidades de gestión y, en caso necesario, de salvamento, investigación, policía y vigilancia ambiental. Excepcionalmente, la administración gestora del parque nacional podrá autorizar el acceso motorizado sólo por la traza de pistas existentes, por el tiempo estrictamente necesario para operaciones vinculadas al normal funcionamiento de refugios de montaña o instalaciones similares, en el caso de que viniera realizándose y sin superar la intensidad vigente, o para actividades vinculadas a usos tradicionales que ya estén realizándose en la zona a la entrada en vigor de este Plan".

Sin embargo, dado que ni nuestra normativa interna en materia de tráfico, ni el Reglamento (UE) N° 168/2013 (a efectos ambientales éste último) permiten considerar a una bicicleta eléctrica con asistencia al pedaleo, con potencia del motor no superior a 250W, como un vehículo a motor o motorizado, la excepción de autorización que contiene el artículo 47.d) impugnado -aplicada concretamente a este tipo de vehículos para una práctica asimilada a la actividad de ciclismo con bicicletas no motorizadas y en viales de acceso restringido- no resulta contrapuesta a lo establecido en el Plan Director ni supone una regresión en el estándar ambiental establecido para la restricción del acceso motorizado al Parque Nacional. El motivo impugnatorio examinado debe, por lo expuesto, ser rechazado.

(1.-d) Nulidad del artículo 47.b).5 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "escalada en roca; apertura de nuevas vías"

A.- La disposición impugnada

Dentro de la regulación que el PRUG contiene respecto a las actividades recreativas y deportivas, el precepto cuya nulidad propugna la actora en este motivo impugnatorio dice así:

"b) Montañismo y escalada en roca



1.- A efectos de aplicación del presente PRUG se entiende por montañismo, la actividad deportiva que consiste en ascender montañas o rocas, realizar travesías en ellas y que requiera para su práctica conocimientos técnicos específicos. En algunos casos puede requerir medios técnicos de progresión y aseguramiento según las circunstancias y dificultad.

A tal efecto se entiende por medios técnicos de progresión o aseguramiento la utilización de crampones, piolet, cuerdas, mosquetones, estribos, seguros recuperables (friends, empotradores, anclas de nieve, etc.) o fijos, así como otras herramientas y medios similares.

A efectos de la aplicación del presente PRUG se entiende por escalada en roca en cualquiera de sus modalidades la práctica deportiva que consiste en subir o recorrer paredes de roca, laderas escarpadas u otros entornos naturales caracterizados por su verticalidad o complejidad técnica.

A efectos de la aplicación del presente PRUG se entiende por vía de escalada equipada aquella que necesite para la progresión la instalación de elementos fijos de seguridad que precisen la perforación de la roca para su fijación.

(...)

3.- La práctica de la escalada en roca en cualquier modalidad se restringe a los sectores señalados en el Anexo III "Cartografía de zonas de escalada y áreas donde se permite la pernocta al raso". El Programa de Uso Público y Social establecerá cuáles de estos sectores estarán sometidos a una regulación temporal de su uso en función de las necesidades de conservación.

(...)

5.- Con carácter general no se permite aumentar el número de vías de escalada equipadas en el parque nacional. De manera excepcional la Administración gestora podrá autorizar la apertura y equipación de una vía siempre que se desequipe una preexistente designada por la Administración. Esta sustitución será justificada por el interés deportivo, la ausencia de impactos negativos en la zona y sus proximidades, así como en las áreas que se atraviesen para llegar al sector a dicha vía".

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

La representación procesal de la parte actora sostiene que una lectura comparativa del precepto impugnado con la normativa regional precedente pondría de manifiesto que la regulación actual es regresiva ya que las zonas de escalada autorizadas en el Parque Nacional, cartografiadas en el Anexo III del PRUG, se encuentran en terrenos anteriormente incluidos en las zonas de reserva de los precedentes Planes Rectores del Parque Natural de Peñalara y del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Todo ello considerando que la actividad de escalada no es inocua para el medio ambiente por lo que, más allá de las molestias a las aves que asientan sus nidos en las paredes rocosas -lo que justifica el cierre temporal o definitivo de algunas vías dentro del Parque Nacional- el equipamiento de las vías de escalada produce un impacto significativo para el medio y para la fauna y flora rupícola.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid sostiene que en el ámbito territorial del Parque Nacional existen diversas zonas de escalada y, dentro de ellas, más de 3.000 vías de escalada en las que se practica esta actividad desde hace más de 100 años, por lo que, dice, el texto del PRUG ha sido muy exhaustivo en su regulación para hacerla compatible con la conservación de los valores naturales. Añade que se ha restringido la actividad a unos concretos sectores cartografiados en el Anexo III por lo que, añade, la zona concreta de escalada en la vertiente madrileña ha quedado reducida aproximadamente a 300 hectáreas, por lo que niega cualquier regresión ambiental en este sentido. Explica también esta representación procesal que las concretas disposiciones de los Planes Rectores anteriores del Parque Natural y del Parque Regional de repetida cita no revelan una regresión ambiental en la normativa reguladora pues la nueva apertura de vías se ve compensada con el desmontaje de otra más impactante para el medio ambiente. Todo ello teniendo en cuenta que, como es intrínseco a todos los deportes, la superación de los límites es su esencia y debiendo considerarse igualmente la existencia de una importante escuela de escalada, por lo que la imposibilidad de abrir nuevas vías de escalada podría suponer una importante merma para esta práctica deportiva.

La representación procesal de la Federación Madrileña de Montañismo sostiene, por su parte, que tanto el macizo de Peñalara como La Pedriza, así como otras muchas partes de la Sierra de Guadarrama, han constituido históricamente y constituyen en la actualidad una ubicación esencial de los deportes de montaña en la Comunidad de Madrid, de modo que la práctica de los mismos no sólo no es incompatible con el Parque Natural sino que sirve a fundamentarlo. Afirma que lo que procede, en este caso, es evaluar en su conjunto si la regulación protege o desprotege la fauna, la flora, la riqueza geológica, las láminas de agua, etc., pero sin exigir un mantenimiento de cualquier regulación particularizada, sobre un determinado sendero, una determinada



cota o una determinada ubicación de una vía de escalada. Añade, por último, que la regulación actual garantiza la protección del entorno en la medida en que condiciona nuevas aperturas a la clausura de vías previas.

C.- Juicio de la Sala

Para la resolución de este motivo impugnatorio la Sala ha tenido presente que, en efecto, la regulación contenida, sobre estos aspectos, en los Planes Rectores de los anteriores Parque Natural de Peñalara y Plan Regional de la Cuenca Alta del Manzanares establecían restricciones que impedían en las zonas de reserva, respectivamente, " *el equipamiento de nuevas vías de escalada en el ámbito del Parque Natural que precisen del uso de elementos técnicos fijos para su apertura tales como clavos u otros anclajes expansivos, químicos o de percusión*" y " *la perforación con taladradoras, para colocación de chapas y clavos de expansión, para abrir vías nuevas*".

Dicho esto, para determinar el alcance de la nueva regulación respecto a la anterior -y, por tanto, la posible infracción de la cláusula *standstill* denunciada en la demanda- la Sala ha valorado la prueba practicada a instancias de la parte actora, consistente en un Informe pericial emitido por la Perito D^a Tomasa, entre otras titulaciones, Doctora en Ciencias Biológicas, Ecología y Medio Ambiente, por la Universidad Complutense de Madrid, y Máster en Espacios Naturales Protegidos, por la Universidad Autónoma de Madrid, Especialista en Biología General y Biología Ambiental, siendo éstas, en esencia, las conclusiones que extrajo del contenido de su dictamen:

- Tras realizar una superposición de las distintas zonificaciones de los PRUG de los anteriores Parques Natural de Peñalara y Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, y el Anexo III del PRUG impugnado (Cartografía de zonas de escalada y áreas donde se permite la pernocta al raso) estableciendo correlaciones y diferencias en las zonas de escalada, concluye la Perito que el Plan Rector impugnado en este recurso ha introducido modificaciones respecto de las zonas en que se permite la escalada en relación con los instrumentos de planificación anteriores y que la totalidad de las zonas de escalada del Parque Nacional se localizan ahora sobre las Zonas de Reserva Natural Integral (A1) y Zonas de Reserva Natural Educativa (A2) del anterior Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y sobre montes de utilidad pública, por tanto, de titularidad pública.

- También concluye la Perito que, en ambas zonas (A1 y A2), se prohibía en los Planes Rectores anteriores la apertura de nuevas vías de escalada si bien, añade, en el Plan Rector impugnado, en el ámbito en el que el Parque Nacional se solapa con lo que era el Parque Natural de la Cumbre, el Circo y las Lagunas de Peñalara, se permite la escalada en un área calificada como Zona de Máxima Protección, en la Hoya de Peñalara, en la que la escalada estaba prohibida. " *Esto, concluye la Perito, supone, de nuevo, una disminución en la protección de esta zona*".

- En cuanto al resto de las zonas de escalada, la Perito actuante sostiene que las mismas se ubican dentro de las antiguas Zonas de Especial Protección del Parque Natural de la Cumbre, el Circo y las Lagunas de Peñalara, para las que la planificación anterior prohibía la apertura de nuevas vías. Concluye, por ello, que se ha producido una disminución de la protección anteriormente existente.

- La Perito también afirma que la autorización que contempla, de modo innovador, el PRUG para la escalada en una Zona de Máxima Protección del Parque Natural de Peñalara así como en las zonas de Reserva Natural Integral (A1) y Zonas de Reserva Natural Educativa (A2) del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, de alto valor ecológico, " *supone una disminución del grado de protección efectiva de estas zonas*".

Valorando el referido dictamen pericial conforme autoriza el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, esta Sala llega a la convicción de que el motivo impugnatorio examinado deber acogido.

A lo largo de los Fundamentos anteriores recogimos la doctrina del Tribunal Constitucional con cuyo apoyo ahora hemos reiterar que la posible vulneración del principio de no regresión ambiental no puede decidirse a base de una mera comparación de normas. Sin embargo, en este caso, la parte actora ha cumplido con la carga que le incumbe y no sólo ha aducido la contradicción normativa con un retroceso en la protección medioambiental otorgada en los instrumentos de planificación anterior, sino que ha logrado acreditar que la pretendida regresión derivaría del diferente tratamiento dado a la materia dentro de los mismos ámbitos territoriales que anteriormente gozaban de una protección superior mediante prohibiciones que ahora se relativizan, permitiéndose en el Plan Rector recurrido, previa autorización eso sí, la apertura de nuevas vías de escalada donde antes la prohibición era radical por motivos medioambientales. Y ello considerando, además, que los argumentos expresados por la Administración demandada para fundar dicha relativización, que implica regresión, se basan en motivos no ambientales sino puramente deportivos, de tradición histórica o comerciales por la existencia de una Escuela de escalada en la vertiente madrileña a la que alcanza el Parque Nacional.

En consecuencia, por lo expuesto y razonado, el motivo impugnatorio examinado será acogido declarándose la nulidad, por infracción del principio de regresión ambiental, del artículo 47.b).5 del PRUG recurrido, en la



medida en que exceptúa de la regla general prohibitiva la posibilidad de que, con autorización administrativa, se abran nuevas vías de escalada.

(1.-e) *Nulidad del artículo 48.2 del PRUG por infracción del principio de no regresión ambiental en relación con la regulación de la "pernocta y vivaqueo por encima de la cota de 2.000 metros"*

A.- *La disposición impugnada*

Tras definir la actividad de "vivac" o "vivaquear" como el hecho de dormir o descansar durante la noche al raso o intemperie, usando o no elementos de abrigo, como saco de dormir o funda de vivac o los medios que proporciona el entorno sin alterarlo, sin instalar tiendas de campaña, doble techo o similar, siendo esta una actividad asociada a la práctica del montañismo, el artículo 48.2 del PRUG impugnado, dispone lo siguiente:

"En el ámbito del PRUG únicamente se permitirá el vivac o la pernocta al raso en los lugares recogidos en el Anexo III "Cartografía de zonas de escalada y áreas donde se permite la pernocta al raso" así como en el entorno inmediato de los refugios no guardados existentes en el parque nacional siempre que no existan plazas libres en el interior de dichas infraestructuras. Asimismo, se permite el vivac fuera del periodo comprendido entre el 15 de junio y el 15 de octubre, únicamente en lugares situados por encima de la cota de 2.000 metros que no sean Zona de Reserva y en grupos no superiores a 5 personas. La Administración gestora podrá establecer restricciones excepcionales debido al riesgo de incendios en otras épocas del año

En todo caso se exigirá el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) No se permitirá, salvo expresa autorización, el vivac de grupos organizados con más de 10 componentes.
- b) Salvo en caso de emergencia o fuerza mayor, no se podrá permanecer más de una noche en la misma zona.
- c) Se prohíbe la apertura de zanjas de drenaje y la acumulación de piedras y/o elementos vegetales a modo de parapeto".

B.- *Fundamento del motivo impugnatorio y oposición*

En apoyo de este motivo impugnatorio, mantiene la parte recurrente que la establecida en el precepto es "demasiada excepcionalidad como para que la prohibición general tenga alguna repercusión, como efecto positivo" sobre los valores naturales que se pretende proteger en el ámbito del Parque Nacional. Añade a lo anterior, y éste entendemos es el verdadero motivo impugnatorio, que la regulación del vivac resulta más permisiva que la que se contenía en los instrumentos precedentes pues el Plan Rector del Parque Natural de Peñalara sólo permitía el vivac "por encima de la cota de 2.100 metros" sometida, además, a determinadas condiciones (que la actividad estuviese asociada a la práctica del montañismo, que los grupos no fuesen superiores a 10 componentes, que se garantizase la conservación del medio natural, que no se realizase la actividad a una distancia inferior a 50 metros de charcas y lagunas y que no se permaneciera más de una noche en una misma zona), que ahora ni siquiera se contemplan, y antes siempre con la posibilidad de que la Administración, por motivos de conservación, pudiera limitar la actividad en determinadas áreas.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid sostiene que el PRUG impugnado completa y perfecciona, también en esta materia, la normativa precedente sin caer en la regresión ambiental. En lo que respecta a la nueva e inferior altitud fijada, explica que la nueva norma se dicta con tal contenido "para utilizar todo este espacio acota temporalmente su uso al otoño, invierno y primavera" y añade que "siendo este territorio de alta montaña esta circunstancia supone que sólo alpinistas y montañeros experimentado practicarán el vivac como entrenamiento para actividades en otras cordilleras más altas por todo el mundo". Por ello, concluye afirmando que la nueva norma es más restrictiva y protectora que la anterior. Sostiene también que las condiciones anteriormente contempladas siguen vigentes a lo largo de los preceptos que menciona expresamente dentro del PRUG recurrido, todo ello para terminar sus alegaciones insistiendo en la afirmación inicialmente realizada.

La representación procesal de la Federación codemandada sostiene en defensa de la actividad de vivac, tal como ha sido ahora configurada, que el Plan Rector establece una serie de limitaciones para el uso y gestión del Parque que compatibilizan su uso racional con su protección, añadiendo un plus de protección respecto a determinados sitios naturales de interés nacional declarados en los años treinta, como la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, la Pedriza del Manzanares, el Pinar de la Acebeda, etc. En cuanto a la modificación de la altitud del vivac debe atenderse, según la Federación codemandada, a que se extiende ahora a una superficie mucho mayor, y con mayor protección, lo que, junto con la estacionalidad del uso, sigue suponiendo una regulación especialmente restrictiva y protectora del medio.

C.- *Juicio de la Sala*

La mera comparación de la normativa contenida en los instrumentos anteriores de planificación y en el PRUG ahora impugnado, revela, sin lugar a dudas, que el límite de altura fijado para la práctica de la actividad de



vivac es inferior (2.000 metros) a la vigente de modo precedente, más limitativa puesto que era fijada en 2.100 metros.

Sin embargo, no pudiéndonos sujetarnos a la mera comparación de disposiciones para resolver sobre la alegada infracción del principio de no regresión ambiental, deberemos remitirnos de nuevo al dictamen pericial emitido por la Dra. Martín Castro a instancias de la parte demandante, donde comprobamos que alcanza, respecto a las cuestión que ahora nos ocupa, la conclusiones siguientes, debiendo tenerse por reproducido en este momento lo ya expuesto sobre las operaciones de superposición de zonas realizadas por la Perito para la comprobación de los ámbitos territoriales afectados:

- En el ámbito en el que el Parque Nacional se solapa con lo que era el Parque Natural de la Cumbre, el Circo y las Lagunas de Peñalara se permite la pernocta al raso o vivac, en dos zonas, una por encima de los 2.100 metros, que coincide en protección con el PRUG del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, y otra. en la zona de la Hoya de Peñalara, a una altitud inferior a los 2.100 metros, lugar donde con la planificación anterior no estaba permitido pernoctar. En esta última área, concluye, " *se produce una disminución de la protección*".

- La autorización, hasta ahora inexistente, del vivac por debajo de los 2.100 metros de altitud en el entorno de la Laguna Grande Peñalara, así como en las zonas de Reserva Natural Integral (A1) y Zonas de Reserva Natural Educativa (A2) del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, " *de alto valor ecológico y por ello clasificadas, en su momento, como zonas de reserva o de especial protección, supone una disminución del grado de protección efectiva de estas zonas*".

A la vista de lo anterior, valorando de nuevo, conforme a las reglas de la sana crítica, la prueba pericial practicada y porque entendemos que ninguna justificación se ha dado por la Administración demandada (nada se explica en la Memoria del Plan), y, más allá de los argumentos de defensa -que la Sala valora, desde luego, pero que resultan ineficaces a los efectos de motivación- que esgrimió la Letrada de la Comunidad de Madrid en su contestación a la demanda, basados en meras presunciones sobre quienes practicarían, eventualmente, la actividad, para rebajar el nivel de protección fijado en la normativa anterior respecto a la altitud desde la cual se puede practicar la actividad en cuestión, la Sala concluye que el motivo impugnatorio examinado debe ser estimado y declarada, por ello, la nulidad del artículo 48.2 en el extremo en que fija el límite de altitud en 2.000 metros para la práctica de la actividad de vivac.

(1.-f) Nulidad del PRUG por no limitar el acceso de vehículos a motor al aparcamiento de La Pedriza

A.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

En este motivo, en el que no se postula la nulidad de ningún precepto concreto del PRUG impugnado, la parte actora argumenta que es notoriamente conocido que el aparcamiento del área de La Pedriza, o Cantocochino, es uno de los más populares accesos a la zona pero que, dentro del mismo, tienen lugar grandes aglomeraciones, sobre todo a primera hora de la mañana de los fines de semana, que exceden la capacidad de carga del ecosistema. Afirma que el PRUG del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares establecía una limitación de entrada simultánea de vehículos a un número de 500, limitación que no se recoge en el PRUG recurrido.

Por su parte, tanto la representación procesal de la Administración autonómica demandada como la de la Federación codemandada coinciden en señalar que el aparcamiento en cuestión, de la Pedriza y en el descansadero de Cantocochino, no se regulan en el PRUG impugnado porque están fuera de los límites del Parque Nacional.

Recuerda, no obstante, la Letrada de la Comunidad de Madrid que, dado que el citado en la demanda es uno de los principales accesos al Parque Nacional, por diversas Resoluciones de la Dirección General del Medio Ambiente, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, se ha regulado, entre otros aspectos, entre otros aspectos, el tránsito de vehículos en el paraje "La Pedriza" y

B.- Juicio de la Sala

El motivo examinado no puede ser acogido por las razones que se pasa a exponer.

Más allá del hecho de que la parte actora ha imputado al PRUG, genéricamente, una causa de nulidad por infracción del principio de no regresión ambiental, por omisión de regulación expresa en el propio Decreto, cuestión que más adelante tendremos que resolver detalladamente cuando a tal fin agrupemos algunos de los demás motivos impugnatorios -razonamientos a los que, también para fundamento de éste, ahora nos remitimos-; y más allá de que es comúnmente admitido por las partes sobre el hecho de que dicho aparcamiento no forma parte de la delimitación del Parque Nacional realizada por la Ley 7/2013 que lo declara, lo cierto es que una desprotección o rebaja del nivel de protección consagrado en el artículo 3.3.3 del PRUG del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares es materialmente es inexistente por cuanto en Resolución



de fecha 13 de julio de 2017 (BOCM nº 168, de 17 de julio), la Dirección General de Medio Ambiente limitó (Resuelvo Segundo) "el número de vehículos a los que se permite el paso y aparcamiento en La Pedriza a un máximo de 270 vehículos al día, excluyendo el número de autobuses que se establezcan, estacionados simultáneamente", en el paraje La Pedriza, permitiendo sólo el estacionamiento "en los lugares expresamente habilitados para ello, quedando prohibido aparcar vehículos en cualquier otro lugar, y en particular en los viales, caminos y accesos existentes en La Pedriza".

Todo ello considerando, además, que, por Resolución de 19 de marzo de 2018, de la misma Dirección General citada (BOCM nº 108, de 7 de mayo de 2018) se limitó igualmente el número de autobuses en La Pedriza a un máximo de 10 al día, por ser éste el número que puede albergar el aparcamiento específicamente destinado a ellos en el aparcamiento de Canto Cochino.

En consecuencia, con base en los razonamientos expuestos y en los que, según hemos remitido, se realizarán en conjunto al resolver más adelante otros motivos impugnatorios, el ahora examinado queda rechazado.

2.- MOTIVOS BASADOS EN LA OMISIÓN DE REGULACIÓN EN EL PLAN RECTOR IMPUGNADO

(2.-a) *Vulneración de lo dispuesto en la normativa básica reguladora del contenido de los Planes Rectores de Uso y Gestión, y de la Ley 7/2013, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en relación con la caza deportiva y comercial*

A.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

Según se dejó expuesto más arriba, el motivo de impugnación que nos ocupa es apoyado por la parte actora sobre la base de argumentos que giran alrededor de las siguientes cuestiones:

(a) La no inclusión de la caza deportiva y comercial en la relación de actividades clasificadas como incompatibles dentro del Plan Rector recurrido. Sostiene la parte actora que, conforme a los artículos 7.3.a) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y 3.2.3 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, la caza deportiva y comercial es una actividad incompatible, por lo que así debería haberse recogido también, de modo expreso, en el PRUG recurrido, en particular dentro de alguno de los artículos que van del 38 al 44. Y ello porque, si el artículo 37 del PRUG dice que la normativa contenida en él es "complementaria", debería haberse incluido esta mención como actividad incompatible dentro de los preceptos del propio Plan Rector.

(b) El PRUG regula el régimen para la supresión de la actividad de la caza deportiva y comercial de forma arbitraria y con vulneración de la normativa básica en esta materia, pese a la falta de clasificación de tales actividades como incompatibles. Sostiene la actora que dicha falta de regulación expresa no impide a la Administración hacer diversas referencias a cotos de caza existentes dentro del territorio que abarca el Parque Nacional, fiando a futuros convenios la fijación de las indemnizaciones que corresponderían. Afirma que tal previsión es, además contraria a lo dispuesto en la Directriz 3.3.3 del Real Decreto 389/2016, por omisión de la regulación relativa a la supresión de actividades clasificadas como incompatibles. Y ello considerando la actora que, al faltar sólo tres años para la moratoria de supresión de los cotos, puede considerarse que los convenios a los que se remite el Plan Rector no serán jurídicamente posibles.

(c) Inclusión en el articulado del PRUG de normativa que autoriza, de facto, la continuación de la realización de tales actividades. Apoya este argumento en lo dispuesto en el artículo 38 del PRUG recurrido, derivando su afirmación, una vez más, del hecho de que la caza deportiva y comercial no se haya recogido expresamente en el Plan Rector como actividad incompatible, pues, dice, el precepto -que impide el acceso al Parque con armas, salvo las excepciones contempladas (las usadas en la actividad cinegética de los cotos en los que no se haya suprimido esta actividad a la entrada en vigor del PRUG)- no está incluido en la normativa transitoria sino en la general de protección, lo que permitiría, concluye, seguir usando armas y artes cinegéticas, por cuanto los cotos no se encuentran suprimidos a la entrada en vigor del PRUG. La misma motivación emplea la actora en relación con lo dispuesto en los artículos 42 (sobre protección de la biota) y 47.e).3 del PRUG.

(d) Práctica real y efectiva en la actualidad de la actividad de caza deportiva y comercial dentro del territorio del Parque Nacional, en espacios excluidos de la moratoria de diez años que establece la Ley 7/2013. Sostiene la recurrente que la falta de regulación del régimen de la caza deportiva y comercial dentro del PRUG evidenciaría la falta de actividad administrativa para conocer en qué suelos del Parque Nacional se da como "actividad presente y consolidada", especialmente en zonas de caza controlada.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid niega la vulneración de la normativa básica en esta materia afirmando que el PRUG hace ya referencia a todas las actividades que vienen declaradas como incompatibles en la normativa básica y por remisión general a la misma en el artículo 37 del propio Plan Rector.



La Federación codemandada no ha vertido argumentación alguna respecto a esta cuestión en su escrito de contestación a la demanda.

B.- Juicio de la Sala

El detenido examen del motivo así articulado en la demanda conduce al rechazo del mismo por las razones que se pasa a exponer.

De entrada, habida cuenta de la naturaleza de disposición general de la que goza el instrumento de planeamiento impugnado en este recurso y considerando que la parte actora pretende la declaración de nulidad del Decreto que recurre con base en la omisión en su texto de la regulación a la que se acaba de hacer referencia, para resolver esta concreta cuestión deberemos partir de la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo al respecto.

En su STS de 29 de junio de 2016 (Rec. 925/2014), el Alto Tribunal examinó una cuestión similar con ocasión del recurso interpuesto contra el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprobó el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulaban determinados aspectos para la liberación del dividendo digital. Ante el motivo impugnatorio en que, allí, la parte actora sostenía la ilegalidad del Reglamento por no dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley General de Comunicación Audiovisual, razonaba así el Tribunal Supremo para resolverlo:

" Para examinar tal cuestión debemos tener presente la jurisprudencia reiterada de esta Sala sobre el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias, recogida -entre otras- en sentencias de 14 de diciembre de 1998 (recurso 194/1995), 28 de junio de 2004 (recurso 74/2002), 12/11/2008 (80/2006), 27 de noviembre de 2012 (recurso 617/2011), 14 de mayo de 2013 (recurso 173/2012), 5 de diciembre de 2013 (recurso 5886/2009), 7 de marzo de 2014 (recurso 774/2011), 14 de octubre de 2014 (recurso 758/2012), 28 de noviembre de 2014 (recurso 52/2004) y 19 de enero de 2015 (recurso 19 de enero de 2015).

"Las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional."

"Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (Cfr. SSTs 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 1o de mayo de 1994), y no es rechazable ad limine, sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer."

"Por otra parte, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido o al precepto reglamentario que incurre en infracción omisiva, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , Ley 29/1998, de 13 de julio que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas fiscales en el artículo 85 de la Ley jurisdiccional de 1956 , dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición del contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (Cfr. SSTs 16 y 23 de enero y 14 de diciembre de 1998)."

"Por consiguiente, la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de



vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal. En efecto, la consideración de que la potestad reglamentaria se encuentre íntimamente vinculada a la función político-constitucional de dirección política del Gobierno reconocida en el artículo 97 de la Norma Fundamental (STS 6 de noviembre de 1984), dificulta que aquél pueda ser compelido por mandato derivado de una sentencia a su ejercicio en un determinado sentido, o dicho en otros términos que pueda ser condenado a dictar un Reglamento o un precepto reglamentario con un determinado contenido, lo que excedería de las facultades de la Jurisdicción (STS 26 de febrero de 1993)

El extenso razonamiento terminaba con la siguiente conclusión:

"En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero de 1998 , 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002)."

Más recientemente y en línea con lo anterior, el Tribunal Supremo, en STS de 17 de febrero de 2022 (Rec. 3877/2019) se pronuncia igualmente sobre el posible control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias con razonamientos en los que parte de la afirmación de que dicho control

"... tiene un carácter restrictivo, pues venimos declarando que la estrecha vinculación de la potestad reglamentaria con la función constitucional de dirección política del Gobierno, reconocida en el artículo 97 de la CE , dificulta que el autor de la disposición de carácter general pueda ser forzado por los Tribunales a ejercer la potestad reglamentaria en un sentido predeterminado, imponiendo modificaciones, adiciones o complementos que difícilmente resultan compatibles con el artículo 71.2 de la LJCA .

En este sentido, en sentencias de 5 de noviembre de 2013 (recurso de casación nº 5886/2009) y de 25 de noviembre de 2014 (recurso contencioso-administrativo nº 52/2004), entre otras, hemos señalado que la declaración jurisdiccional de invalidez de una disposición general por razón de una omisión reglamentaria, no obstante, puede ser apreciada en dos casos. Cuando la misma incurra en un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la Constitución, la Ley o las normas de Derecho de la Unión Europea, o cuando esa omisión o silencio reglamentario suponga la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico.

Sin que esta caracterización de la fiscalización judicial de las omisiones reglamentarias suponga, en modo alguno, un control judicial sobre la predeterminación del contenido de la norma. Conviene no olvidar que el artículo 71.2 de la LJCA dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen (...)". De modo que la labor de reemplazar o adicionar contenidos a la norma reglamentaria aprobada no es un cometido que corresponda a los órganos jurisdiccionales. La potestad reglamentaria, en definitiva, es una actividad discrecional, aunque, naturalmente, sometida, por lo que hace al caso, a la proscripción general de la arbitrariedad y al principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la CE).

En este sentido, nos venimos pronunciando desde las sentencias de 7 de octubre de 2002 (recurso contencioso administrativo nº 48/1999) y de 28 de junio de 2004 (recurso contencioso administrativo nº 74/2002) y las citadas en ellas. Doctrina seguida en otras de 19 de febrero de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 95/2007), de 19 de noviembre de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 55/2007), de 3 de marzo de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 4/2008), de 3 de mayo de 2012 (recurso contencioso administrativo 29/2008), cuando declaramos que "la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal. (...). En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero de 1998



, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002) (Sentencia de 28 de junio de 2004 recaída en el recurso contencioso administrativo nº 74/2002)".

De conformidad con la jurisprudencia que hemos reproducido, el motivo impugnatorio que examinamos ahora no puede ser acogido, considerando que la potestad reglamentaria enlaza directamente con la dirección política del Gobierno autonómico madrileño y en la medida en que ninguno de los dos requisitos exigibles para atender a la posible nulidad pretendida concurre en este caso. Y es que el hecho de que tanto el artículo 7.3.a) de la Ley de Parques Nacionales como la Directriz 3.2.3 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales califiquen de incompatible la actividad de caza deportiva y comercial, no implica que dicha disposición, a la que necesariamente deben ajustarse los Planes Rectores de Uso y Gestión de Parques Nacionales, deba reiterarse expresamente en el que aquí nos ocupa para entender que la actividad en cuestión es incompatible y que la prohibición de su práctica pesa en el ámbito territorial del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Todo ello considerando que dicha obligación de reiteración en el articulado del Plan Rector no se deriva de la Ley citada, ni del Plan Director, por lo que no existe incumplimiento de previsión legal alguna.

Junto a lo anterior, tampoco se aprecia la concurrencia del segundo requisito exigido jurisprudencialmente para poder proceder al control jurisdiccional de la omisión regulatoria imputada al PRUG recurrido por la actora (que el silencio de la norma reglamentaria determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico) ya que el silencio del PRUG en cuanto a la clasificación de la caza deportiva y comercial como actividad incompatible no da lugar ni implícita ni explícitamente a tal omisión cuando la Ley de Parques Nacionales así lo dispone ya con carácter general, siendo norma jerárquicamente superior al propio PRUG, al igual que lo hace el Plan Director de la Red de Parques Nacionales a cuyas Directrices se ha de ajustar el PRUG conforme reiteradamente tiene declarado la jurisprudencia (a modo de ejemplo, y entre otras muchas, la STS de 27 de abril de 2005).

Sentado, pues, que la omisión en el PRUG de la clasificación de la actividad de caza deportiva y comercial no puede ser objeto de control jurisdiccional porque, además, existen normas superiores en jerarquía que ya lo prevén y son de directa aplicación, los demás motivos impugnatorios vinculados al primero ya resuelto deben también decaer. Además de por lo expuesto, porque, primero, no es admisible que el motivo de impugnación se base en meras presunciones sobre posibles actuaciones o torcidas intenciones de la Administración demandada acerca de los futuros convenios que, conforme a lo previsto en el propio PRUG, deberá suscribir, dentro del término de diez años que prevé la Ley 7/2013, con los titulares de cotos de caza existentes en el ámbito del Parque Nacional para determinar las indemnizaciones debidas por la supresión a la que obliga precisamente la consideración de la caza deportiva y comercial como actividad incompatible; y, segundo, porque la cuestión relativa a las indemnizaciones a fijar y abonar por tal motivo, entroncaría directamente con la legislación sobre expropiación forzosa o, en su caso, con la reguladora de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo cuestiones sobre las que no podemos pronunciarnos a la vista del concreto objeto del presente recurso jurisdiccional.

Finalmente, para terminar de dar respuesta a los alegatos en que sustenta la parte demandante el motivo examinado, deberemos añadir que ninguna prueba ha articulado la misma acerca de la afirmada continuidad de los cotos siendo así, en todo caso, que el carácter transitorio de la normativa deriva no su ubicación, supuestamente asistemática según la actora, sino de la moratoria de diez años (artículo 3.4 de la Ley 7/2013) a partir de la cual la actividad cinegética deportiva y comercial, incompatible, tampoco podrá desarrollarse dentro del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y a partir de la cual habrán de quedar suprimidos los cotos aun existentes (si es que existen, pues al respecto ninguna prueba de ha ofrecido por la actora, como tampoco sobre el hecho que afirma acerca de la "práctica real y efectiva" de la actividad de caza deportiva y comercial, no siendo asimilable a ella la caza controlada en determinadas zonas) a la entrada en vigor del PRUG.

Por consiguiente, con base en los razonamientos anteriores, el motivo impugnatorio examinado queda rechazado.

3.- RESTO DE MOTIVOS IMPUGNATORIOS

(3.-1) *Nulidad de las determinaciones contenidas en el artículo 38.1.p) del PRUG impugnado en cuanto que permiten la celebración de "pruebas y competiciones deportivas de incidencia ambiental"*

A.- *La disposición impugnada*

El artículo 38.1.p) del PRUG recurrido prevé lo siguiente respecto dentro de la "Normativa general de protección":

"1.- Además de las consideraciones del artículo 37, se consideran incompatibles las siguientes actividades:



(...)

p) Con carácter general, las pruebas y competiciones deportivas, salvo aquellas de baja incidencia ambiental que se ajusten a lo establecido en el artículo 51".

El artículo 51 del PRUG al que se remite el que se acaba de reproducir, dispone que

1.- De acuerdo con el epígrafe 3.2.5.p) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, las pruebas y competiciones deportivas son actividades incompatibles con los objetivos de los parques nacionales.

2. No obstante, y de acuerdo con lo establecido en el citado epígrafe, se identifican expresamente las pruebas y competiciones deportivas que la Administración gestora podrá autorizar con carácter excepcional como aquéllas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se hayan celebrado en el ámbito de aplicación del PRUG antes de la fecha de entrada en vigor del presente plan.

b) Que además continúen celebrándose ininterrumpidamente con posterioridad a dicha fecha.

c) Y que se evalúen de baja incidencia ambiental, tanto en lo que respecta a su itinerario como a la época de celebración.

Corresponderá al promotor la acreditación de la antigüedad y continuidad de la prueba en el momento de la solicitud.

No se consideran autorizables aquellas pruebas y competiciones deportivas que dejen de celebrarse a lo largo de más de dos temporadas consecutivas.

Asimismo, serán autorizables con carácter excepcional las pruebas y competiciones deportivas que se celebren por carreteras abiertas al tráfico rodado general que discurran por el parque nacional, siempre que no se utilice propulsión a motor. En este último caso no se exigirá el requisito de continuidad en la celebración de la prueba desde la fecha de entrada en vigor del PRUG.

3. Además de lo anterior, a los efectos del presente PRUG, para que una prueba deportiva pueda tener la consideración de baja incidencia ambiental, deberá cumplir al menos los siguientes requisitos:

a) No suponer una afección negativa significativa para la conservación de los valores naturales.

b) No alterar el funcionamiento normal del parque evitando, entre otras cuestiones, periodos críticos en relación con la biología de las especies o momentos de elevado riesgo para el uso público, y asegurando la mínima interferencia con otros usos o aprovechamientos del parque.

c) Que demuestre un cuidadoso planeamiento y señalización de los trazados y una buena organización de la prueba en general, que contemple los avituallamientos, el comienzo y finalización de la prueba en zonas urbanizadas dotadas de infraestructuras como servicios públicos, aparcamientos, accesibilidad en transporte público, etc.

d) Que se publicite debidamente, tanto en las convocatorias como en las reuniones informativas a los participantes, los valores del espacio en el que se celebra y la necesidad de tomar medidas de conservación y respeto.

4. Asimismo, para la celebración de estas pruebas y competiciones deportivas será imprescindible el cumplimiento de las siguientes condiciones mínimas:

a) No se permitirá la circulación extraviaría y será exigible el balizamiento del recorrido en las zonas más sensibles.

b) El número máximo de participantes no superará al autorizado en la edición previa a la aprobación del presente PRUG. En cualquier caso, las pruebas que a fecha de entrada en vigor del PRUG se hayan autorizado con un número de participantes mayor de 400, deberán adecuar el número de corredores a este límite máximo en la siguiente edición. Estas limitaciones no serán de aplicación a las salvo en el caso de pruebas que se celebren por carteras abiertas al tráfico.

c) No se autorizará la simultaneidad de pruebas. En el caso de pruebas en diferentes modalidades o categorías que se celebren el mismo día por recorridos coincidentes total o parcialmente, se contabilizarán como una misma prueba a los efectos del número máximo de participantes autorizables.

d) Cualquier prueba deberá estar avalada, organizada o promovida por la federación competente en el deporte correspondiente.

e) Requerirá el depósito de una fianza.



La Administración gestora realizará una evaluación anual de los efectos de los eventos celebrados.

5. La solicitud de autorización para la realización de una prueba o competición deportiva deberá presentarse anualmente antes del 30 de noviembre del año precedente acompañada de una memoria descriptiva de la carrera que incluya todos los datos necesarios para su estudio".

B.- *Fundamento de la impugnación y oposición*

Afirma la parte demandante que, aunque el Plan Director de la Red de Parques Nacionales excepcionalmente considera autorizables determinadas pruebas deportivas, ni las actividades deportivas no competitivas del artículo 50 del PRUG, ni las pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental del artículo 51 se ajustarían a lo preceptuado en la norma estatal básica. Y ello, dice, porque el artículo 3.2.5.p) del repetido Plan Director considera autorizables las pruebas deportivas que sean de baja incidencia ambiental, que transcurran por carreteras, caminos públicos o canales marítimos de navegación y estén " *expresamente identificadas en el Plan Rector de Uso y Gestión*". Concluye de ello la actora que, dado que el PRUG impugnado no identifica expresamente los eventos deportivos autorizables (y cita a modo de ejemplo, el Maratón Alpino Madrileño (MAM), el Gran Trial de Peñalara (GTP) o el Triatlón Bola del Mundo, entre los 26 que habrían sido autorizados en 2019 en la vertiente madrileña) sino que tan sólo regula las condiciones en que los mismos pueden ser autorizados, debe declararse la nulidad del precepto pues regular no es identificar, como exige la norma básica.

Por su parte, la representación procesal de la Comunidad de Madrid sostiene que, para cumplir con la Directriz de la Red de Parques Nacionales, el artículo 51 contempla la excepcionalidad de las pruebas que pueden autorizarse, su baja incidencia ambiental, el terreno por el que podrán transcurrir, y se excluye expresamente la posibilidad de realización de pruebas con vehículos propulsados por un motor. Reproduciendo lo dispuesto en la normativa planificadora anterior, concluye la Letrada autonómica que no existe regresión ambiental alguna sino que el PRUG la completa y perfecciona.

La Federación codemandada no ha vertido en su escrito de contestación alegación alguna referida a este concreto motivo impugnatorio.

C.- *Juicio de la Sala*

Tras haber examinado detenidamente este motivo articulado en la demanda, la Sala entiende procedente acogerlo en parte por las siguientes razones.

Establece el Plan Director de la Red de Parques Naturales en su apartado 3.2.5.p) lo siguiente:

"3.2.5. Directrices en relación con la conservación y la atención al visitante

(...)

Con carácter general, las pruebas y competiciones deportivas en el interior de los parques nacionales se consideran incompatibles con sus objetivos. No obstante, excepcionalmente se podrán autorizar por la administración del parque aquellas de baja incidencia ambiental, expresamente identificadas en el Plan Rector de Uso y Gestión y que transcurran por carreteras, caminos públicos o canales marítimos de navegación. En todo caso, se consideran incompatibles las pruebas y las competiciones en las que se emplee la propulsión a motor".

De la lectura del precepto anterior se desprende, en su literal y primaria interpretación, que la posibilidad de que, excepcionalmente, se autoricen por la Administración gestora del Parque pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental, siempre que transcurran por carreteras, caminos públicos o canales marítimos de navegación, y en las que no se utilice propulsión a motor, se hace depender de su concreta identificación en el correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión.

En este caso, examinado detenidamente el contenido completo del PRUG, no sólo del artículo 51 ya reproducido no ha encontrado la Sala identificación alguna de las pruebas en cuestión. Ciertamente es que el precepto citado define, califica y caracteriza este tipo de pruebas, sometiéndolas a una regulación concreta y específica a fin de la autorización excepcional necesaria pudiera obtenerse; pero lo que no hace, en realidad, es aquello a lo que el Plan Director obliga, esto es, a identificarlas en el sentido de individualizarlas a modo de catálogo sobre el que actuar, en su caso, la potestad autorizatoria excepcional concedida por la norma básica, siempre con una finalidad de protección ambiental.

Considera la Sala, por tanto, que, en este caso concreto, nos hallamos ante la segunda vía que habilita la jurisprudencia para poder realizar plenamente el control jurisdiccional de la omisión reglamentaria pues dicha ausencia de reglamentación, en cuanto a la identificación de cuáles son las pruebas deportivas de baja intensidad excepcionalmente autorizables, en este caso sí, conlleva el incumplimiento de una obligación



establecida por el Plan Director en la Directriz 3.2.5.p), en su inciso "expresamente identificadas en el Plan Rector de Uso y Gestión".

Procede, por lo expuesto, acoger en parte el motivo impugnatorio examinado, y ello con el siguiente alcance: dado que este Tribunal no puede determinar cuál deba ser el contenido concreto de la norma que remedie la ausencia de reglamentación, se declarará la obligación de la Administración demandada de incluir en el artículo 51, o donde estime que responda a una mejor sistemática, la relación concreta de pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 51 del propio Plan Rector, pudieran ser excepcionalmente autorizadas por la Administración gestora del Parque Nacional.

(3.-2) *Nulidad de las determinaciones del Plan Rector que permiten el tránsito por caminos "existentes" sin identificarlos ni inventariarlos y sin valorar si alguno de ellos debe ser renaturalizado o clausurado*

A.- *La disposición impugnada*

El artículo 45.2 del PRUG recurrido en este proceso, se pronuncia del modo siguiente en lo que es objeto de debate entre las partes:

"Artículo 45. Régimen general de visita

(...)

2.- En las Zonas de Reserva no se permite el acceso público. En el resto del ámbito del PRUG el tránsito se realizará únicamente por los caminos y senderos existentes salvo en las Zonas de Uso Moderado Tipo B o en los casos de regulación expresa en el presente PRUG, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 32 sobre limitaciones temporales de acceso.

B.- *Fundamento del motivo impugnatorio y oposición*

Con base en lo dispuesto en el artículo 3.1.2.b) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, la representación procesal de la parte actora sostiene que, en lugar de regular el PRUG el acceso y tránsito senderista, se limita el mismo a autorizar el uso de los caminos y senderos ya existentes, sin inventariar y sin concretar si alguno de ellos debería ser renaturalizado o clausurado por razones de protección del espacio natural. Afirma, además, que tal falta de identificación conlleva una vulneración del principio de no regresión ambiental considerando lo previsto en la anterior normativa vigente para los Parques Natural de Peñalara y Regional de la Cuenca Alta del Manzanares en los que sí se establecía una red de senderos autorizados o permitidos.

La Letrada de la Comunidad de Madrid, sin embargo, sostiene que la Red Oficial de Itinerarios del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama estará constituida por el conjunto de itinerarios recomendados para su mejor visita y conocimiento, añadiendo que la restricción del Plan Director en las zonas de uso restringido se concreta a caminos y senderos existentes, reservándose la Administración la posibilidad de abrir o cerrar senderos en función de la conservación. En todo caso, afirma, la enumeración de senderos autorizados o permitidos "es posible en un Parque Natural de Peñalara de tan solo 700 hectáreas de extensión".

La Federación codemandada no ha vertido en su escrito de contestación alegación alguna referida a este concreto motivo impugnatorio.

C.- *Juicio de la Sala*

Tras su detenido examen a la luz de la normativa básica contenida en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el motivo examinado ahora será en parte acogido, como se pasa a razonar:

El artículo 3.1.2.b) del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, establece dentro de la "Zonificación de los Parques Nacionales", la siguiente disposición:

"Para los parques nacionales se establecen las zonas siguientes, ordenadas de mayor a menor grado de protección y de menor a mayor grado de presencia e intervención humana:

- a) Zona de reserva.
- b) Zona de uso restringido.
- c) Zona de uso moderado.
- d) Zona de uso especial.
- e) Zona de asentamientos tradicionales.

Las características de éstas son las que a continuación se relacionan.

(...)

b) Zona de uso restringido. Constituida por áreas terrestres o marinas que presentan un elevado grado de naturalidad y que pueden ser accesibles para los visitantes. Aunque hayan podido sufrir un cierto grado de intervención humana, mantienen sus valores naturales en buen estado o se encuentran en fase de regeneración.

(...). En las zonas de uso restringido terrestres, el acceso público se permite únicamente por los senderos autorizados, estando prohibido, salvo regulación expresa en el Plan Rector de Uso y Gestión, por el resto del territorio.

Según se comprueba con la lectura de los últimos preceptos que hemos reproducido, en las zonas de uso restringido del Parque, el Plan Rector impugnado consagra una norma de similar contenido a la del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, sustituyendo la referencia que en éste último se contiene a "senderos autorizados" por la de "senderos existentes".

Ciertamente el Plan Director amplía la protección por la referencia al término "caminos" (entendiéndose que éstos y los senderos son dos elementos de tránsito diferentes). Ahora bien, la "existencia" de un sendero o camino, término que trivialmente parece referir una delimitación física del terreno del Parque para el tránsito a través de ellos más que a la "autorización" a la que el instrumento de superior jerarquía se refiere en el precepto reproducido. Y ello considerando que el de "autorización" (o "autorizados" como dice el artículo 3.1.2.b) del Plan Director) es un término netamente administrativo que implica el ejercicio previo de una específica potestad atribuida a la Administración por el ordenamiento jurídico. Debe deducirse de ello que cuando el Plan Director obliga a identificar los senderos y/o caminos que, autorizados, sean transitables en zona de uso restringido se está refiriendo a aquéllos sobre los que ya -previamente, por un elemental principio de seguridad jurídica- se ha ejercitado tal potestad autorizatoria. Además, aun cuando el precepto no exprese propiamente que los caminos o senderos "autorizados" deban contenerse necesariamente en el Plan Rector, sería lógico que así fuese pues, desde luego, la excepción a dicha regla general limitativa debe venir impuesta en dicho instrumento planificador de modo acorde con lo que ordena el Plan Director. Por consiguiente, si la excepción debe contenerse en el Plan Rector del Parque, en buena técnica normativa, será porque la identificación de los senderos o caminos "autorizados" para el acceso público en zonas restringidas también debería constar en el mismo.

En conclusión, dado que lo solicitado en el motivo impugnatorio examinado es la nulidad del artículo 45.2 del PRUG recurrido, en cuanto que limita el acceso público y tránsito por los caminos y senderos del Parque Nacional a los "existentes" y no a los "autorizados" como obliga el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, dicho motivo será acogido en parte declarándose su nulidad en cuanto a este extremo.

(3.-3) Nulidad de las determinaciones del Plan Rector que permiten el cambio de uso de las edificaciones existentes en el interior del Parque Nacional (artículos 27.5 y 31.3 del PRUG)

A.- La disposición impugnada

Establece el artículo 27.5 del PRUG impugnado, en relación con las Zonas de Uso Especial que:

"5.- La justificación y cartografía de las diferentes zonas establecidas en esta zonificación se contiene en el Anexo I "Cartografía de la zonificación" y Anexo II "Fichas descriptivas de la zonificación", recogiendo para cada una de ellas el nombre, descripción de la zona, descripción cartográfica mediante coordenadas del centroide de la zona y croquis, superficie, término municipal y justificación de valores presentes".

Por su parte, el artículo 31.5 del mismo PRUG dispone lo siguiente:

"Artículo 31. Zona de Uso Especial

(...)

En cada una de las Zonas de Uso Especial se especificarán los usos particulares autorizados o autorizables, así como sus posibles restricciones de acceso que vendrán descritos en las fichas del Anexo II "Fichas descriptivas de la zonificación".

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

En apoyo de esta pretensión de nulidad, la parte recurrente sostiene, en esencia, que las Directrices del Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) contenidas, en cuanto a la vertiente madrileña, en el Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, prohíben terminantemente la alteración de los usos y edificaciones existentes dentro del Parque Nacional y, sin embargo, añade, el PRUG "sí que vendría a permitir esa modificación de usos"

en los términos que concreta a continuación y referido, en particular, a los siguientes inmuebles en Zonas de Uso Especial:

- El Refugio Coppel o Club Alpino Español
- La Venta Marcelino
- Casa puerto de La Morcuera
- Casas forestales de Canto Cochino
- Refugio El Pingarrón
- Inmueble ligado a uso ganadero, en el paraje de "El Jaralón"
- Edificación ligada a uso ganadero, en el paraje de La Garganta de la Solana I
- Edificación ligada a uso ganadero, en el paraje de La Garganta de la Solana II
- Edificación ligada a uso ganadero, en el paraje de Las Hoyuelas

Sostiene la actora que, en cada una de las Fichas Descriptivas de estas zonas se prevé la posibilidad del cambio de uso de las respectivas edificaciones, lo que, insiste, sería incompatible con las directrices del PORN. Y ello considerando que, conforme a la doctrina jurisprudencial que invoca, el PORN es un instrumento prevalente al PRUG aunque su rango normativo sea idéntico.

Por su parte, la Letrada de la Comunidad de Madrid mantiene que es en las Fichas Descriptivas donde se cumplen efectivamente las directrices del Plan Director pues se identifica cada Zona de Uso Especial con un nombre y se localiza su enclave en el término municipal correspondiente mediante toponimia e identificación catastral de la parcela, al tiempo que se determina la superficie construida, describiendo el número de alturas e incorporando foto aérea y de la infraestructura. En cuanto a los usos, añade, se identifica el actual en cada Ficha, siendo así que la denominada "Venta Marcelino" (término municipal de Rascafría) es la única que tiene uso hostelero y de restauración a la fecha de declaración del Parque Nacional. Y, respecto a la posibilidad de rehabilitación y mejora, sin aumentar la superficie ni el volumen, se contiene en la Ficha correspondiente también la forma de integración de dicha obra en el paisaje, previendo igualmente el procedimiento administrativo de autorización conforme a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Concluye, por ello, la Administración demandada, que se cumplen los condicionantes del Plan Director (reducida extensión, autorización previa de las reformas y cambios de uso, tramitación urbanística ordinaria y adaptación al propio PRUG con especificaciones técnicas en materia de protección del paisaje) y añade, por último, que, en general, para ninguna de las infraestructuras se planifica un posible cambio de uso esencial aunque se introducen en las Fichas algunos usos complementarios que inciden en la función social de la infraestructura para la prestación de servicios de gestión, investigación, sensibilización o prestación de servicios al visitante.

Por su parte, la Federación codemandada no ha vertido alegación alguna concreta acerca de la cuestión sobre la que gira este motivo impugnatorio.

C.- Juicio de la Sala

Para resolver el presente motivo impugnatorio deberemos acudir, en primer lugar, al artículo 5.2.3.3 del Decreto 96/2009, de 18 de noviembre, por el que se aprobó la Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para comprobar que, respecto a las zonas de máxima protección, el apartado 6 que

"6. El suelo será en todos los casos No Urbanizable de Protección, no pudiéndose ubicar en él nuevas construcciones para usos agrícolas, ganaderos y forestales o de cualquier otro tipo, aunque sí procederse a la rehabilitación, reparación o reforma de las preexistentes consolidadas, sin incremento constructivo de ninguna clase, siempre que no se produzca modificación del uso o destino previos y en las condiciones generales descritas en el apartado 4.4.7 del presente PORN. (...)".

En este marco, conforme al artículo 31 del PRUG recurrido la Zona de Uso Especial está constituida por áreas de reducida extensión en las que, con criterios de mínimo impacto, se ubican, entre otras y en lo que respecto al motivo impugnatorio interesa destacar, las instalaciones que sea imprescindible establecer para el uso público y para las actividades de gestión y administración, así como las instalaciones e infraestructuras preexistentes que se deban mantener y también aquellas otras que vayan a albergar servicios de interés general conformes con la finalidad del parque.



Todas las edificaciones referidas en la demanda se sitúan en Zonas de Uso Especial en cuyas Fichas Descriptivas de Zonificación, según ha comprobado detenidamente la Sala, se especifican (cumpliendo lo ordenado en el último párrafo del artículo 31 del PRUG) los usos particulares autorizados o autorizables y las posibles restricciones de acceso, especificando, con carácter general, la Ficha de Zonas de Uso Especial que las infraestructuras existentes *"pueden ser rehabilitadas y mejoradas sin que en ningún caso pueda aumentarse la superficie y volumen de edificaciones. Se preservará la estructura de los inmuebles, de forma que se integran en el paisaje, utilizándose los materiales y las tipologías de construcción tradicionales en la zona. Además de la tramitación urbanística ordinaria, se requerirá autorización expresa de la administración gestora del Parque Nacional para llevar a cabo cualquier tipo de reforma en estas instalaciones"*.

Ahora bien, examinadas también de modo individual cada una de las Fichas Descriptivas relativas a los inmuebles identificados concretamente en la demanda, en las mismas se prevé, ciertamente, la posibilidad de su rehabilitación y mejora, siempre sin incremento de superficie ni de volumen de edificación, preservando su estructura para que se integren en el paisaje y usando materiales y tipologías de construcción tradicionales de la zona. Sin embargo, también prevé *"cualquier cambio de uso de la edificación"* que desde luego somete al previo informe de la Administración gestora del Parque Nacional.

Esta última previsión, sin embargo, resulta contraria a lo dispuesto al respecto en el artículo 5.2.3.3.6 del PORN aprobado por Decreto 96/2009, de 18 de noviembre pues, recordémoslo, este precepto permite la ejecución de obras de rehabilitación, reforma y reparación (no propiamente, la mejora) de las edificaciones preexistentes en las zonas de máxima protección pero claramente impide que con dichas obras se pueda dar lugar a una modificación del uso o destino previo, algo que, en cuanto a los inmuebles citados en la demanda sí se permite, si bien sometido al oportuno procedimiento de calificación urbanística.

Es necesario recordar en este punto que el PORN es un instrumento aprobado, por disponerlo así el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con carácter previo a la elaboración y aprobación del correspondiente PRUG del ámbito. Y si bien éstos últimos prevalecen sobre el planeamiento urbanístico (ex artículo 31.6 del texto legal citado) tales Planes Rectores deben respetar las determinaciones y limitaciones previstas en el PORN no sólo por su carácter previo forzoso sino también por su objeto [fijación de directrices para el establecimiento y definición de criterios normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales] y, en fin, porque, conforme al artículo 19 de la citada Ley 42/2007, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son prevalentes sobre otros instrumentos de ordenación de recursos naturales, de ser éstos últimos contradictorios con los primeros. En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo lo deja claro, entre otras, en Sentencia de 10 de mayo de 2012 (Rec. Cas. 3831/2008) cuando razona del modo que aquí es aplicable, aunque allí se refiriera el Alto Tribunal a una norma ya derogada:

"... dada la naturaleza y finalidad del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, establecida en los artículos 4 y 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, no pueden ser sus determinaciones rectificadas ni derogadas por el Plan Rector de Uso y Gestión, contemplado en el artículo 19 de la misma Ley, ya que el citado artículo 5 de la Ley 4/1989 establece que los planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, de manera que, cualquiera que sea el rango normativo del Plan Rector de Uso y Gestión no puede resultar contradictorio con el primero, aun cuando en su elaboración se hayan recabado los informes exigibles para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

No se trata de prevalencia de carácter temporal o de rango sino sustancial, debido a la finalidad de uno y otro Plan".

En conclusión, por lo hasta aquí expuesto y razonado, procede acoger el motivo impugnatorio examinado, declarando la nulidad de las determinaciones contenidas en las Fichas Descriptivas de Zonificación relativas a las edificaciones "El Refugio Coppel o Club Alpino Español", "Venta Marcelino", "Casa puerto de La Morcuera", "Casas forestales de Canto Cochino", "Refugio El Pingarrón", "Inmueble ligado a uso ganadero en el paraje de "El Jaralón", "Edificación ligada a uso ganadero en el paraje de La Garganta de la Solana I", "Edificación ligada a uso ganadero en el paraje de La Garganta de la Solana II" y "Edificación ligada a uso ganadero, en el paraje de Las Hoyuelas", en el extremo relativo, en cada una de tales Fichas, a la posibilidad de que las obras de reparación o mejora autorizables den lugar a un cambio de uso.

(3.-4) Nulidad del artículo 59.b) del PRUG impugnado, por infracción de lo dispuesto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque

A.- La disposición impugnada

En lo que guarda directa relación con el contenido del motivo impugnatorio que ahora nos ocupa, el artículo 59.b) del PRUG establece lo siguiente:

"Artículo 59. Aprovechamientos tradicionales

El tránsito a pie fuera de viales para los aprovechamientos tradicionales de los recursos forestales que se consideran compatibles a continuación estará autorizado de acuerdo a la zonificación establecida siempre que se esté en posesión de los permisos correspondientes y se encuentre realizando la actividad efectivamente en ese momento.

(...)

b) Recolección de setas

1. La recolección de setas se considera una actividad tradicional y compatible para uso propio, salvo en las Zonas de Reserva y las Zonas de Uso Restringido tipo A donde estará prohibida, pudiendo los vecinos empadronados en los municipios del Área de Influencia Socioeconómica comercializar los productos. Dicha recolección estará sometida a autorización por parte de la propiedad de los terrenos, sin perjuicio de las licencias o demás requisitos necesarios para poder realizar la actividad, estando prohibida la recolección episódica y siempre atendiendo a la siguiente regulación general:

a) En las Zonas de Uso Restringido tipo B, se considera aprovechamiento compatible únicamente durante la temporada de otoño.

b) En las Zonas de Uso Restringido tipo C o Moderado se considera aprovechamiento compatible durante todo el año.

c) Todo lo anterior sin perjuicio de las limitaciones concretas que se puedan imponer por parte de la Administración por motivos de conservación, compatibilidad con otros usos autorizados, trazabilidad y comercialización y dejando a salvo los derechos de la propiedad de los terrenos para establecer quien puede recolectar estos frutos naturales u oponerse a su recolección por parte de terceros.

d) Todos los terrenos en los que se pretenda un aprovechamiento micológico deberán contar con un plan de aprovechamientos aprobado previo informe favorable de la Administración gestora.

2. La autorización se ajustará a la normativa vigente en materia de regulación del recurso micológico silvestre, pudiendo establecer la Administración gestora el precio, especies, cuantías a recolectar y número de permisos por día y hectárea, en función de la vecindad del recolector".

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición

La parte actora, comparando lo previsto en el precepto cuestionado del PRUG con la disposición contenida en el artículo 4.4.2 del PORN, sostiene en este motivo que el primero desatiende lo establecido en el segundo ya que autoriza la recolección de setas fuera de las Zonas de Reserva y de Uso Restringido tipo A a los vecinos empadronados que cuenten con el correspondiente permiso y en terrenos que estén dotados del correspondiente plan de aprovechamientos. Además, añade, el precepto impugnado, aun sometiendo la actividad a condiciones de autorización, estacionalidad y zonificación, infringe la prohibición de regresión ambiental respecto a la regulación contenida en los PRUG de los Parques Natural de Peñalara y Regional de la Cuenca Alta del Manzanares que carece de motivación y de justificación desde la perspectiva de la conservación de los valores naturales de la Sierra de Guadarrama.

La Letrada de la Comunidad de Madrid, por su parte, se opone a la infracción denunciada, afirma que se concretan en el PRUG las exigencias del Plan Director y niega expresamente que se produzca un retroceso en los estándares de protección anteriormente establecidos.

La Federación codemandada no ha vertido alegación alguna concreta acerca de la cuestión sobre la que gira este motivo impugnatorio.

C.- Juicio de la Sala

Para adoptar una decisión sobre este motivo impugnatorio, la Sala ha acudido, una vez más, a lo previsto sobre la cuestión debatida en el PORN aprobado por Decreto 96/2009, de 18 de noviembre. En concreto, su artículo 4.4.2.6 prevé lo siguiente:

"Salvo en las Zonas de Reserva y de Máxima Protección, queda autorizada la recogida libre de setas pertenecientes a especies no protegidas para uso individual en los montes de utilidad pública o consorciados municipales, así como en los de propiedad de la Comunidad de Madrid, salvo que las Entidades Locales propietarias o la Administración regional decidieran acotar determinados ámbitos o montes para



el aprovechamiento de estas producciones micológicas por algún adjudicatario. Este aprovechamiento tradicional corresponderá al propietario de los terrenos en el caso de los de régimen privado. La recogida de setas en las Zonas de Máxima Protección sólo podrá llevarse a cabo directamente por los propietarios de los predios o por adjudicatarios de dicho aprovechamiento debidamente autorizados. La autoridad ambiental competente podrá sin embargo regular, limitar o eliminar temporalmente estos aprovechamientos en determinados ámbitos o para ciertas especies, por razones de conservación o de gestión".

Tras la detenida lectura del precepto impugnado, el motivo impugnatorio será rechazado por las razones siguientes.

Por un lado, ignora la Sala cuál es la razón que lleva a la parte actora a afirmar que el artículo 59.b) del PRUG autoriza a los vecinos empadronados -con la correspondiente autorización- a recolectar setas fuera de las Zonas de Reserva y Uso Restringido A puesto que la única referencia que existe en el texto normativo a tales "vecinos" se contiene en el apartado 1 del mismo precepto para referirla a la posibilidad de que los mismos comercialicen los productos recolectados en zonas no sometidas a prohibición. Es por ello por lo que, dado su tenor limitativo o restrictivo de derechos, no debe interpretarse de modo ampliado el tenor literal del texto para presumir que, en efecto, autoriza a la recogida de setas en las zonas descritas en la demanda a los vecinos empadronados. Todo ello teniendo en cuenta que el tránsito por Zonas de Uso Restringido tipo B [la que constituye (artículo 29.b) PRUG) la vocación natural de la mayor parte del territorio del Parque Nacional con elevados valores protegidos conciliables con un uso público y social de baja intensidad] y de Uso Moderado [de general dominancia (artículo 30 PRUG) en la que el aprovechamiento micológico es una actividad compatible durante todo el año] está autorizado al público en general.

En cuanto a la regresión ambiental denunciada con ocasión de este mismo motivo, debe descartarse con base en la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, que ya hemos reproducido y reiterado a lo largo de los Fundamentos de Derecho anteriores y en la que se sostiene que la vulneración de la cláusula *standstill* no puede apreciarse por la mera comparación de textos normativos que ha planteado la actora.

En consecuencia y según se anunció, por lo hasta aquí razonado, el motivo impugnatorio examinado queda rechazado.

(3.-5) Nulidad de los artículos 63 y 16.5 (por error, la parte actora dice, 14.5) del PRUG en cuanto a la regulación relativa al control poblaciones de la fauna

A.- Las disposiciones impugnadas

El impugnado artículo 63.1 y 2 del PRUG establece lo siguiente sobre el "Control poblacional de la fauna" y en lo que afecta a la cuestión debatida respecto al mismo:

1.- El control poblacional de la fauna es una actividad compatible y necesaria para la conservación del parque nacional y gestión de las poblaciones si existen pruebas suficientes de que la proliferación de la especie causa daños significativos a otras especies, hábitats, comunidades o valores reconocidos o por la aparición de epizootias en la propia población. Dichas actuaciones de control atenderán a lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y figurarán en un plan especial que será informado por el Patronato.

2.- En función de la biología o comportamientos de las especies, las citadas actuaciones de control podrán emplear diferentes técnicas y métodos, siendo éstos siempre selectivos. Se podrá recabar la colaboración de las sociedades locales de cazadores para las actuaciones de control poblacional, siempre de manera tutelada por la Administración gestora, no organizándose como actividad recreativa o deportiva".

En directa conexión con lo anterior, el artículo 16.5 del PRUG establece lo siguiente:

"Artículo 16. Criterios para la adaptación al cambio global

(...)

5.- Dentro de la gestión ecosistémica de la biodiversidad, cuando el principio de no intervención no sea suficiente y se detecten desequilibrios poblacionales que ocasionen daños a los ecosistemas o supongan un riesgo, se podrá determinar el control de especies, previa justificación, para el mantenimiento de los procesos ecológicos del parque y estarán orientados a asegurar la conservación de los hábitats naturales, su funcionalidad y sus procesos, y la protección de las poblaciones de especies amenazadas".

B.- Fundamento del motivo impugnatorio y oposición



Para apoyar este motivo impugnatorio, la parte demandante argumenta, en esencia, que el PRUG declara compatible y necesaria para la conservación del Parque Nacional tan sólo el control poblacional de la fauna, no de la flora, especificando los supuestos en que tal gestión puede realizarse. Ello, se dice la demanda, vulnera lo dispuesto en el Plan Director de la Red de Parques Naturales pues no vincula la existencia de "pruebas suficientes" al mejor conocimiento científico"; porque justifica el control de poblaciones por la mera "aparición de epizootias en la propia población", y porque no incorpora la excepcionalidad de técnicas y métodos cinegéticos para el control de poblaciones. Todo ello para concluir su argumento indicando que el recurso a las "sociedades locales de cazadores" para realizar actuaciones de control poblacional sólo sería posible en un escenario excepcional y no para atender los intereses de organizaciones de fomento de la caza que son, dice la actora, los que en el proceso de elaboración del precepto fueron atendidos.

De nuevo, la Letrada de la Comunidad de Madrid formuló oposición expresa y detallada al motivo impugnatorio ahora examinado aduciendo, en este caso, que el precepto cuestionado es desarrollo de las directrices que se contienen en el Plan Director en esta materia -que la califica como actividad compatible-, recordando, por ejemplo, que en la propia Ley 7/2013 que declaró el Parque Natural de Guadarrama ya se ponía de manifiesto la existencia de una sobredensidad de la población de cabra montés y que ello constituía una de las mayores amenazas a los valores naturales del Parque. Igualmente, sostiene que el hecho de que el PRUG no reproduzca todas las Directrices del Plan Director no significa que éstas no vayan a ser aplicadas; todo ello considerando lo que, dice la demandada, olvida la demandante: que el control poblacional de fauna se realizará en todo caso por la Administración gestora del Parque de acuerdo con la planificación y, sin duda, conforme al mejor conocimiento científico.

Por su parte, la Federación codemandada no realizó en su contestación a la demanda alegación alguna en relación con la cuestión controvertida que subyace en este motivo.

C.- Juicio de la Sala

Un detenido examen del motivo impugnatorio que hemos extractado en líneas anteriores conduce a la Sala a su rechazo de acuerdo con los siguientes razonamientos:

De entrada, deben dejarse de lado todas las alegaciones que la parte actora vierte, sin prueba alguna que lo pudiera sustentar, sobre posibles intenciones torcidas por parte de la Administración demandada en orden a favorecer los intereses de determinadas organizaciones de fomento de la caza así como la sospecha que planea sobre la primera parte de sus alegatos acerca del hecho de que pudiera proceder el órgano gestor competente a ejecutar sus competencias en materia de control de poblaciones de fauna y flora sin tener acreditada la procedencia y necesidad conforme al mejor conocimiento científico disponible. Además, como acertadamente expresa la representación procesal de la demandada, el PRUG no es una mera disposición de reproducción de directrices o preceptos ya incluidos en otros que no han perdido vigencia por la aprobación de aquél -antes bien, resultan de prevalente aplicación, como es el caso del Plan Director- por lo que la ausencia de previsión expresa en el PRUG sobre "pruebas suficientes" o consideración del "conocimiento científico" no puede entenderse como legitimadora para la Administración gestora de una actuación que carezca de unas y que ignore o haga caso omiso del otro. En cualquier caso, la actuación que al respecto llegase a producirse no estaría exenta de los controles administrativos procedentes y, siendo necesario, también del jurisdiccional.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las alegaciones vertidas en la demanda sobre las epizootias cabe señalar que la referencia de la demanda a la pandemia mundial por Covid-19 como originada por el "*inadecuado control de la transmisión de la fauna salvaje a la población humana*" no resulta aceptable como fundamento del motivo pues, primero, ninguna evidencia científica incuestionada existe al respecto y, segundo, aun cuando así hubiese sido, la tesis apuntaría más bien a un supuesto de zoonosis (en su definición por la RAE) más que a la epizootia sobre la que trata la recurrente para apoyar sus alegatos sobre el control poblacional de la fauna. En cualquier caso, de ser aceptable el argumento lo sería para el sentido contrario al pretendido en el escrito rector. La Sala, no obstante, lo ignora por carecer de cualquier sustento probatorio.

Junto a lo anterior, debe destacarse igualmente el hecho de que ni el PRUG impugnado ni el propio Plan Director al que debe ajustarse limitan los casos de control poblacional a los supuestos de epizootias, en los que insiste la actora, como delimitadores, básicamente, de los medios que pueden utilizarse para llevar a cabo dicha actividad de control.

Y finalmente, la previsión sobre la posibilidad de recabar la colaboración de las sociedades locales de cazadores para las actuaciones de control poblacional -siempre de manera tutelada por la administración gestora del Parque- no resulta en modo alguno contraria a lo establecido en el Plan Director que incluye ciertamente [artículo 153.b)] entre las infracciones administrativas graves el ejercicio de la actividad cinegética salvando el que ésta lo sea "por razones de gestión o control poblacional", por lo que, desde esta perspectiva, tampoco las previsiones del PRUG pueden considerarse contrarias a dicho Plan Director.

En conclusión, por lo razonado en este apartado, el motivo impugnatorio que hemos examinado será rechazado.

(3.-6) *Nulidad del artículo 64 del PRUG por vulneración de la normativa básica en cuanto al régimen aplicable a "otras actividades y aprovechamientos"*

A.- *La disposición impugnada*

"Artículo 64. Regulación de otras actividades, usos u aprovechamientos

Cualquier nueva actividad o aprovechamiento que pretenda realizarse en el parque nacional y que no esté contemplada dentro de los contenidos del presente Plan Rector de Uso y Gestión requerirá una evaluación previa de compatibilidad, informe favorable del Patronato y autorización expresa de la Administración gestora".

B.- *Fundamento del motivo impugnatorio y oposición*

En este último motivo impugnatorio, la parte recurrente sostiene que la normativa básica (Ley 7/2013 y Ley 30/2014) exige que sean los Planes Rectores los que regulen el régimen de actividades a realizar dentro del Parque Nacional, sin que pueda delegarse esta función a una hipotética evaluación previa de compatibilidad o al informe favorable del Patronato, o a la autorización expresa de la Administración gestora. Una infracción que, añade la actora, fue ya observada por los propios Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid en el Informe emitido en cuanto al texto del PRUG propuesto para su aprobación, en el que se concluía, como "consideración de carácter esencial".

La Letrada de la Comunidad de Madrid sostuvo al respecto en su contestación a la demanda que la disposición en cuestión se incluye en el PRUG ante la imposibilidad de regular todos los usos presentes y futuros.

La Federación codemandada no realizó alegación alguna respecto a la cuestión controvertida en el citado motivo impugnatorio.

C.- *Juicio de la Sala*

La Sala ha examinado con detenimiento también este motivo impugnatorio llegando a la conclusión de que el mismo ha de ser rechazado.

Es cierto, como sostiene la parte actora, que el artículo 11.4 de la Ley 7/2013 establece que es el Plan Rector el que debe contener, entre otros, la relación de actividades compatibles e incompatibles así como las condiciones bajo las que las primeras pueden desarrollarse y el régimen de supresión de las segundas. Sin embargo, la lectura de la disposición contenida en el artículo 64 del PRUG permite afirmar que lo que en ella se contiene no es la posibilidad de que el Patronato o la Administración Gestora del Parque Nacional pudieran llegar a incorporar por sí mismos al Plan Rector una nueva actividad o aprovechamiento, por tanto, como dice el precepto, no contemplados ya en el propio instrumento. En efecto, de tal disposición, no se deriva facultad alguna para el Patronato o la Administración Gestora de modificar el PRUG sino tan sólo la obligación de que una eventual introducción en el Plan Rector, ya vigente, de estas nuevas actividad o aprovechamiento cuenten con la evaluación previa de compatibilidad e informe favorable del Patronato así como autorización expresa de la Administración Gestora del Parque. Y ello sin perjuicio de que dicha introducción tuviese que dar lugar, como se deriva del artículo 11.4 de la Ley 7/2013, a la modificación del PRUG por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, que, se entiende, deberá entonces comprobar si cuenta con la repetida evaluación previa, con el informe favorable y con la autorización expresa a los que se refiere el artículo 64 del PRUG aquí impugnado.

Interpretado, pues, el precepto recurrido en los términos que se acaban de señalar en este Fundamento, el mismo no puede reputarse contrario a la normativa básica mencionada en la demanda por lo que el motivo impugnatorio examinado será rechazado.

SÉPTIMO.- *Decisión de la Sala*

Una vez que se han resuelto todos los motivos en que funda la actora su pretensión de nulidad del Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, la decisión de la Sala es la siguiente:

El presente recurso se estimará en parte con el siguiente alcance:

- Se declara la nulidad del artículo 47.b).5 del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 18/2020, de 11 de febrero, en el inciso "De manera excepcional la Administración gestora podrá autorizar la apertura y equipación de una vía siempre que se desequipe una preexistente designada por la Administración. Esta sustitución será



justificada por el interés deportivo, la ausencia de impactos negativos en la zona y sus proximidades, así como en las áreas que se atravesasen para llegar al sector a dicha vía".

- Se declara la nulidad del artículo 48.2 del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 18/2020, de 11 de febrero, en el extremo en que fija el límite de altitud en 2.000 metros para la práctica de la actividad de vivac.

- Se declara la obligación de la Administración demandada de incluir en el artículo 51, o donde estime que responda a una mejor sistemática, la relación concreta de pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 51 del propio Plan Rector, pudieran ser excepcionalmente autorizadas por la Administración gestora del Parque Nacional.

- Se declara la nulidad del artículo 45.2 del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 18/2020, de 11 de febrero, en el inciso "camino y senderos existentes".

- Se declara la nulidad de las Fichas Descriptivas de Zonificación relativas a las edificaciones "El Refugio Coppel o Club Alpino Español", "Venta Marcelino", "Casa puerto de La Morcuera", "Casas forestales de Canto Cochino", "Refugio El Pingarrón", "Inmueble ligado a uso ganadero en el paraje de "El Jaralón", "Edificación ligada a uso ganadero en el paraje de La Garganta de la Solana I", "Edificación ligada a uso ganadero en el paraje de La Garganta de la Solana II" y "Edificación ligada a uso ganadero, en el paraje de Las Hoyuelas", en el extremo relativo, en cada una de tales Fichas, a la posibilidad de que las obras de reparación o mejora autorizables den lugar a un cambio de uso.

- Se rechazan los demás motivos impugnatorios y se desestima el presente recurso en cuanto a las pretensiones de nulidad ejercitadas en la demanda respecto a estos restantes motivos.

OCTAVO. - *Costas procesales*

De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, la estimación en parte del presente recurso hace improcedente un especial pronunciamiento en relación con las costas procesales causadas en el mismo.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.- ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo número 197/2022, interpuesto por la representación procesal de la asociación ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, AEDENAT, contra el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

2.- SE DECLARA LA NULIDAD PARCIAL del Decreto impugnado, en los extremos y con el alcance que se han recogido en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta Sentencia.

3.- Sin realizar un especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales causadas en el presente recurso.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582-0000-93-0197-22 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2582-0000-93-0197-22 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con



pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ