



Roj: **STSJ M 14535/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:14535**

Id Cendoj: **28079330082023100850**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **19/12/2023**

Nº de Recurso: **469/2020**

Nº de Resolución: **854/2023**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO**

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: 28.079.00.3-2020/0009144

Procedimiento Ordinario 469/2020 C - 01

SENTENCIA N.º 854/2023

Ilma. Sra. Presidenta:

Dª Amparo Guilló Sánchez-Galiano

Ilmos. Sres. Magistrados:

Dª Juana Patricia Rivas Moreno

Dª Ana María Jimena Calleja

Dª María del Pilar García Ruiz

D. Rafael Villafáñez Gallego

En Madrid, a 19 de diciembre de 2023.

Vistos por la Sala, constituida por los/as Magistrados/as relacionados/as al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 469/2020, interpuesto por la Asociación Amigos de la Tierra Comunidad de Madrid, la Asociación Red Montañas, la Asociación Reforesta y la Asociación Mountain Wilderness de Ayllón, Guadarrama y Gredos, representadas por D. Luis Roncero Contreras y defendidas por D. Antonio Ruiz Salgado, contra el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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 Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Interpuesto el presente recurso y 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, suplicó que se dictara sentencia por la que:



"Declare nula de pleno derecho la disposición general objeto del presente procedimiento en base a las irregularidades formales denunciadas y expresadas en la presente demanda contencioso-administrativa.

-Con carácter subsidiario, declare la nulidad de los siguientes apartados:

Artículo 47.d y anexo IV "Cartografía de viales aptos para el tránsito en bicicleta que permiten la travesía por Zonas de Uso Restringido.

Artículo 47.d. 2, por su inciso: "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.

Artículo 46.1. por su inciso "salvo lo establecido en el apartado d) del artículo 47 que será de aplicación a las bicicletas eléctricas con asistencia al pedaleo"

Artículo 50 que regula las "actividades deportivas extraordinarias"

Artículo 51, relativo a las "pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental autorizables con carácter excepcional".

2. La Comunidad de Madrid se opuso a la demanda y solicitó su desestimación y la declaración de legalidad del Decreto recurrido.

3. 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 hizo la parte actora y la Administración demandada con el resultado que obra en autos.

4. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de deliberación, votación y fallo el día 13 de diciembre 2023, fecha en la que tuvo lugar.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. D. Rafael Villafañez Gallego, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Objeto del proceso y motivos de impugnación.

1. Se impugna en el presente recurso el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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 adelante, Decreto 18/2020).

2. Las asociaciones recurrentes formulan los siguientes motivos de impugnación en la demanda:

(i) Coincidencia del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (en adelante, Parque Nacional) con espacios protegidos de la Red Natura 2000 y omisión de objetivos de conservación y medidas adecuadas;

(ii) Delimitación de viales aptos para el tránsito en bicicleta sin tomar en consideración la capacidad de carga, los objetivos de conservación del Parque Nacional y Red Natura 2000, ni las limitaciones de las Zonas Restringidas;

(iii) Permisividad de vehículos a motor como son las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido;

(iv) Regulación de las actividades deportivas extraordinarias y de las pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental autorizables con carácter excepcional; y

(v) Inversión de la carga de la prueba ante la insuficiencia de información en el expediente administrativo y la obligación que pesa sobre la Administración de motivar su actuación.

SEGUNDO. - Sobre la coincidencia del Parque Nacional con espacios protegidos de la Red Natura 2000 y omisión de objetivos de conservación y medidas adecuadas.

3. Las asociaciones recurrentes, para fundamentar este motivo de impugnación, parten de la coincidencia en el ámbito territorial del Parque Nacional de Zonas de Especial Conservación y Zonas de Especial Conservación para las Aves, espacios ambos integrados en la Red Natura 2000.

4. Por tanto, continúan, resulta aplicable el régimen de protección de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como las disposiciones que en relación con estos espacios se contemplan en la normativa estatal, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007).



5. A pesar de ello, en opinión de las asociaciones recurrentes, el Decreto impugnado vulnera este régimen normativo al aprobar un Plan de Gestión en el que no se explicitan los objetivos de conservación y consideran que:

"Omite tanto el diagnóstico como el establecimiento de objetivos de conservación las especies de fauna y hábitats de interés comunitario por las que el presente espacio fue desinado Red Natura 2000 y Parque Nacional.

-No define el estado actual de conservación de los valores naturales y ecosistemas del Espacio Protegido, determinación nuclear para el establecimiento de medidas de gestión efectiva.

-Omite especificar las amenazas que comprometen la conservación de las especies y hábitats.

-Por todo ello, determina de forma arbitraria los usos y actividades compatibles y no compatibles con la conservación del medio natural, y establece de modo igualmente arbitrario las actuaciones, medidas y limitaciones necesarias para lograr la conservación, restauración y mejora de los valores naturales".

6. La Comunidad de Madrid, con cita del art. 20.5 y 6 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Naturales, se opone al motivo de impugnación por entender que la documentación que las asociaciones recurrentes exigen incluir en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional (en adelante, PRUG) no resulta ser contenido propio del mismo, sino documentación precisa a fin de conseguir la declaración como Parque Nacional a efectos de protección de dicho espacio natural. Circunstancia que, en el caso del Parque Nacional, se efectuó mediante la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. La información y los informes obran en las herramientas de gestión que la preceden, haciendo referencia genérica a ellas el PRUG, pero no desarrollándolas ni explicitándolas. Si bien se han tenido en consideración, no constituyen el objeto propio del PRUG, tal y como resulta de la normativa que invoca la Administración demandada.

7. Por lo que se refiere al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, conviene efectuar una contextualización general como la que se recoge, entre otras, en la sentencia de esta Sala de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278, FJ 5):

"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 vertebraba 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 la 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)".

8. De forma más específica, por lo que se refiere al contenido y alcance del Decreto 18/2020, también en la sentencia de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278, FJ 5) se contienen las siguientes consideraciones:

"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".

9. Situados en este contexto, las asociaciones recurrentes censuran que el Decreto 18/2020 no contenga un adecuado diagnóstico del territorio que incluya las especies y hábitats objeto de conservación y por las cuales se ha protegido el lugar, la correcta definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad y la adecuada identificación de las amenazas, lo que en su opinión resulta imprescindible para una adecuada planificación de las medidas de gestión de las Zonas de Especial Protección para las Aves y para las Zonas de Conservación Especial, que en el caso del Parque de Guadarrama coinciden en el Parque Nacional.

10. Al razonar de este modo, las asociaciones recurrentes parten de la premisa de que es al PRUG al que le corresponde abordar la regulación integral de los objetivos y las medidas de conservación de las especies y hábitats que motivaron la designación de los Lugares de Interés Comunitario y de la Zona de Especial Conservación para las Aves que coinciden en el ámbito territorial del Parque Nacional y que resultan concernidos por la ordenación del uso y gestión que incorpora el Decreto 18/2020, con todo lo que ello implica (definición del estado actual y los objetivos de conservación e identificación de las amenazas que puedan comprometerlos).

11. Sin embargo, tal y como pone de relieve la Comunidad de Madrid, tales previsiones no forman parte del contenido necesario que el art. 20.5 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (en adelante, Ley 30/2014) asigna a los Planes Rectores de Uso y Gestión, al menos con la caracterización que la demanda les atribuye.

12. Así ha venido a entenderlo también la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4928), que interpreta, entre otros, los artículos 2, 4, 5, 7, 18 y 20 de la Ley 30/2014, el artículo 46, apartados 1 y 2, y el artículo 17, apartados 2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, para dar respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional: " *si puede considerarse contenido no necesario u optativo de un Plan Rector de Uso y Gestión de un Parque Nacional la previsión de medidas de compatibilidad entre las actividades económicas tradicionales a desarrollar en el interior del espacio protegido objeto de planificación y las medidas de conservación de las especies y ecosistemas concernidos, pudiendo tal determinación remitirse a los planes sectoriales reguladores de aquellas actividades económicas*".

13. La sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4928, FJ 9), fija la siguiente doctrina sobre la cuestión de interés casacional:

"El art. 20 de la vigente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, en su apartado 6 contempla como contenido optativo de un Plan Rector de Uso y Gestión de un Parque Nacional las medidas de compatibilidad entre las actividades económicas tradicionales a desarrollar en el interior del espacio protegido objeto de planificación y las medidas de conservación de las especies y ecosistemas concernidos, pudiendo tal determinación realizarse en otros instrumentos normativos siempre que tengan una finalidad protectora de esas especies y ecosistemas, como singularmente acontece en nuestro caso con el Plan Director de la Red Natura 2000 de Galicia y sus instrumentos de desarrollo.



En definitiva, la Administración en el ejercicio de sus potestades discrecionales puede incluir en el PRUG aquellas medidas por las que aboga la parte actora para la mejor protección de aquellas especies de aves que pudieran estar en peligro de extinción, pero no está obligada a hacerlo por nuestro ordenamiento jurídico máxime cuando dispone de otros instrumentos con los que puede cumplir con esa finalidad protectora aunque respetando siempre el marco regulatorio establecido en el PRUG".

14. Para alcanzar tal resultado interpretativo, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4928, FJ 9), realiza algunas declaraciones que resultan de interés a los efectos que aquí nos ocupan. Sin perjuicio de remitirnos a la lectura íntegra de sus fundamentos, destacaremos especialmente los siguientes razonamientos:

" tampoco el PRUG es un instrumento de protección del espacio natural que debe agotar la regulación de todos aquellos extremos que pueden afectar a la conservación de sus valores. Cuando se trata de la especial protección de los hábitats de determinadas aves protegidas existen instrumentos más específicos. En el fundamento séptimo de esta sentencia recogimos la normativa europea (La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, que creó la Red Natura 2000 o la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres) que ha sido desarrollada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que recoge el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española y que prevé expresamente en su art. 17 los planes de ordenación de recursos naturales (PORN) como instrumentos específicos de protección, planes a los que se refiere el art. 46 cuando señala que las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la ley".

" Así pues, en materia de protección de aves, de existir insuficiencias regulatorias como las que denuncia la parte éstas le serían imputables al Plan Director de la Red Natura 2000 Galicia antes que al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional. Al PRUG le corresponde establecer un marco regulatorio general para la protección del espacio del Parque, incluyendo diversas previsiones relativas a la conservación de las aves, como vimos al reproducir el apartado 7.3.6., pero la protección específica y de detalle en lo que a las aves se refiere le corresponde al Plan Director de la Red Natura 2000 Galicia, de manera que al PRUG no se le puede imputar deficiente regulación con efectos invalidantes por no haber regulado las artes de pesca tradicionales para hacerlas compatibles con las zonas de alimentación de las especies de aves marinas o la sobreexplotación. Pese a esta falta de detalle, en lo que concierne al mantenimiento de la pesca tradicional y su compatibilidad con los fines conservacionistas del Parque está reconocida en el PRUG, si bien supeditada al cumplimiento de sus objetivos".

" Es indudable que el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia podía haber abordado esas cuestiones que exige la parte actora, incluso podría haber sido conveniente, pero al no ser un contenido reglado que se deduzca de la normativa que anteriormente hemos expuesto con un cierto detalle, no podemos acoger las conclusiones de la parte demandante".

15. Por tanto, en relación con los extremos indicados en la demanda y recurriendo al mismo argumento empleado por el Tribunal Supremo, de existir insuficiencias regulatorias como las que se denuncian en la demanda éstas le serían imputables al Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales) o al Plan de Ordenación de Recursos Naturales (Decreto 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) antes que al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

16. No concurre, por tanto la premisa que condiciona el éxito del motivo impugnatorio (la omisión de un contenido necesario en el Decreto 18/2020) ni, por ende, el efecto que la demanda anuda a tal infracción (la arbitrariedad del Decreto en la determinación de los usos y actividades compatibles y no compatibles con la conservación del medio natural, y de las actuaciones, medidas y limitaciones necesarias para lograr la conservación, restauración y mejora de los valores naturales).

17. Por otra parte, en relación a la arbitrariedad denunciada, también procede traer a colación lo declarado por la Sala en la sentencia de 2 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJM:2023:1544, FJ 2):

"Así pues, con independencia de los informes técnicos propios recabados para la elaboración de este Plan (informes referidos al impacto de género, igualdad efectiva de hombres y mujeres, impacto de la norma en la familia, informe en materia de orientación sexual etc...), el informe de la Dirección General de Presupuestos



y Recursos Humanos y otros informes preceptivos en cumplimiento del art. 20.2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques nacionales en relación con la materia urbanística (observaciones de la Dirección General de Urbanismo y suelo con tres informes: del área del centro regional de información cartográfica, de la subdirección general de urbanismo y de la subdirección general de normativa y régimen jurídico urbanístico), la mayor parte de las determinaciones regulatorias establecidas en el Plan Rector proceden de las previsiones contenidas en la normativa básica de la Red de Parques Nacionales y de la Ley de declaración del propio parque (ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales; Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de parques nacionales; y la ley 7/2013, de 25 de junio de declaración del Parque nacional de la sierra de Guadarrama), y en la normativa ambiental preexistente en el espacio que actualmente ocupa el parque (Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; Orden de 28 de mayo de 1987 por la que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; ley 6/1990, de 10 de mayo de Declaración del Parque Nacional de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; Decreto 178/2002, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos Naturales del Parque nacional de la Cumbre, circo y Lagunas de Peñalara y su área de influencia; Ley 10/2003, de 26 de marzo, de modificación de la Ley del Parque Regional de Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; Acuerdo de 22 de mayo de 2003, del Consejo o de Gobierno, por el que se aprueba definitivamente el Plan Rector de Uso y gestión del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; Decreto 96/2009, de 18 de noviembre del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la ordenación de los recurso naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid; Decreto 102/2014, de 3 de septiembre del Consejo de Gobierno por que se declara zona especial de conservación el lugar de importancia comunitaria "Cuenca del rio Manzanares" y se aprueba su Plan de Gestión y el de las zonas de protección para las aves "monte de El Pardo" y "Soto de Viñuelas"; Decreto 105/2014, de 3 de septiembre del Consejo de Gobierno por que se declara Zona especial de conservación el lugar de importancia comunitaria "Cuenca del rio Guadarrama" y se aprueba su Plan de Gestión; Decreto 103/2104, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se declara Zona de Especial de Conservación el lugar de importancia comunitaria "Cuenca del rio Lozoya y Sierra Norte" y se aprueba su Plan de Gestión y el de la zona de especial protección para las aves "Alto Lozoya") y los numerosos informes técnicos que ha han venido elaborado desde hace años en relación con el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama".

18. Conforme a la argumentación anterior, también decae la alegación de arbitrariedad en la determinación de los usos y actividades compatibles y no compatibles con la conservación del medio natural y de las actuaciones, medidas y limitaciones necesarias para la conservación, restauración y mejora de los valores naturales.

19. La ordenación del uso y gestión del Parque Nacional que se incorpora en el Decreto 18/2020 resulta así alineada con las previsiones contenidas en la normativa básica, en la normativa ambiental preexistente en el espacio que actualmente ocupa el parque y en los numerosos informes técnicos que se han venido elaborando desde hace años en relación con el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama.

20. No se trata, por tanto, de una ordenación solipsista que haya nacido a la vida jurídica por generación espontánea y al margen de cualquier otra previsión en materia ambiental, sino que encuentra su origen y fundamento en el marco jurídico y técnico más amplio al que se ha hecho alusión. Lo que excluye, en el marco de este motivo de impugnación, la arbitrariedad que se invoca en la demanda.

21. Por tanto, procede desestimar el motivo de impugnación.

TERCERO. - Sobre la delimitación de viales aptos para el tránsito en bicicleta sin tomar en consideración la capacidad de carga, los objetivos de conservación del Parque Nacional y Red Natura 2000, ni las limitaciones de las Zonas Restringidas.

22. A través de este motivo de impugnación, las asociaciones recurrentes cuestionan la legalidad de los siguientes extremos del Decreto 18/2020:

Por una parte, el art. 47.d) del PRUG, según el cual:

"d) Ciclismo (bicicletas y velocípedos)

1. A efectos de aplicación del presente PRUG se entiende por ciclismo en cualquiera de sus modalidades, la actividad deportiva y recreativa que consiste en hacer uso de una bicicleta, velocípedo u otros artefactos mecánicos sin motor para recorrer circuitos al aire libre.

2. 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.

3. Asimismo, mediante Resolución de la Administración gestora, a propuesta de la dirección técnica del parque, oído el Patronato y con la publicidad que proceda, se podrán incorporar al tránsito de bicicletas otros tramos de viales no recogidos inicialmente en el Anexo IV, siempre que se cumplan los criterios de gestión del parque recogidos en el Título II del presente PRUG. Estos viales deberán contar con características para asegurar que no se producirán conflictos entre usos o fenómenos erosivos apreciables. Igualmente, y mediante el mismo procedimiento, por motivos justificados de conservación, seguridad de los usuarios o compatibilidad con otros usos, la Administración gestora podrá restringir el tránsito de bicicletas en otros tramos de viales actualmente considerados ciclables.

4. En el caso de los grupos ciclistas se atenderá a lo siguiente:

a) En las Zonas de Reserva no se permite el tránsito.

b) En las Zonas de Uso Restringido tipo A el tránsito de grupos de menos de 15 ciclistas será libre, estando sometido a declaración responsable en caso de grupos mayores.

c) En el resto del ámbito del PRUG, el tránsito de grupos de menos de 25 ciclistas será libre, estando sometido a declaración responsable para grupos mayores.

d) En caso de itinerarios que transiten por diferentes tipos de zonas, se atenderá a la regulación de la zona más restrictiva.

5. A los efectos de lo establecido en el apartado anterior, no se admitirá la subdivisión de grupos organizados.

6. Las personas que circulen en bicicletas, velocípedos y otros artefactos mecánicos autorizados respetarán siempre al ganado, caballistas y senderistas, que tendrán prioridad de paso en este orden, adecuando su velocidad a las características del vial, con un límite de velocidad a 30 km/h por pistas asfaltadas y 20 km/h por caminos no asfaltados.

7. El Programa de Uso Público y Social podrá establecer condiciones particulares para la práctica del ciclismo en función del tipo de vial, la fragilidad del entorno, época del año y compatibilidad con otros usos y aprovechamientos, con el fin de garantizar los objetivos del parque nacional".

Y, por otra, el Anexo IV "Cartografía de viales aptos para el tránsito en bicicleta".

23. En opinión de las asociaciones recurrentes, en el contexto de la información disponible sobre la cuestión, el uso de la bicicleta de montaña ha sido regulado de forma permisiva sin tener en cuenta su expansión en la Sierra, ni los condicionamientos de capacidad de carga, ni los objetivos de conservación de los espacios Red Natura 2000 y sin recabar informes al respecto, permitiendo además el uso ciclista en Zonas Restringidas.

24. Según las asociaciones recurrentes, no hay ningún informe técnico en el expediente en el que se haya realizado una síntesis de la información científica relacionada en el PRUG, ni encuentra la más mínima información sobre los diferentes conflictos de uso que conlleva la regulación de actividades en el Parque Nacional y de qué forma se han valorado el uso de la bicicleta y bicicleta eléctrica con los elementos naturales que deben conservarse. En la delimitación de rutas ciclables, además, la Administración no ha ejercido sus competencias de modo que impida la arbitrariedad en las decisiones que se contienen en el PRUG respecto al uso de la bicicleta. El expediente administrativo, añaden, está huérfano de informes técnicos-científicos que justifiquen el diseño de los itinerarios recogidos en el anexo IV en relación con la capacidad de carga y con los objetivos de conservación de los espacios de la Red Natura 2000.

25. Por otra parte, según la demanda, el trazado de los itinerarios aptos para el uso de la bicicleta no ha tenido en consideración los presupuestos identificados en el apartado 2.6.1 del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, pues no se ha supeditado tal trazado y el control derivado de la masificación de uso ciclista con los requerimientos de la conservación en el ámbito de ordenación. Finalmente, a juicio de las asociaciones recurrentes, la regulación en el PRUG que permite en las Zonas de Uso Restringido la libre circulación de bicicletas, incluso en grupo de hasta 25 personas o más, si van provistos de declaración responsable, quiebra el espíritu de la finalidad prevista para esta zonificación en el apartado 3.1.2 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

26. Por último, en su opinión, el art. 47 y el Anexo IV del PRUG se han elaborado de forma opaca, pues la información administrativa de base no se ha puesto a disposición del público y se desconoce en qué medida la estructuración, zonificación y medidas de ordenación se adaptan a los valores naturales que se dicen conservar ni cómo han sido resueltos los conflictos de uso y la identificación de las rutas en un ámbito tan heterogéneo como el Parque Nacional.



27. La Comunidad de Madrid, por el contrario, sostiene que la regulación del Decreto 18/2020 a que se contrae este motivo de impugnación supone una mejora en la protección ambiental respecto de la prevista en el art. 17 del Decreto 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, permitiendo superar la vaguedad de sus determinaciones. La consideración de "*las pistas, caminos, senderos, vías pecuarias, vías de tránsito y rutas tradicionalmente utilizados*" era de tal amplitud y generalidad que se convertía, en la práctica, en una auténtica desregulación con la consiguiente amenaza para el Parque Nacional. El PRUG incorpora una normativa mucho más estricta y protectora.

28. En concreto, el PRUG establece de forma rigurosa los viales que pueden utilizarse (Anexo IV), sin dejar margen a la interpretación, lo que favorece y facilita el mejor control de esta actividad. La selección de los viales incluye la mayor parte de las pistas forestales siempre que no transcurran por zonas de especial fragilidad o constituyan un cul-de-sac sin interés para la práctica deportiva. Las pistas forestales son viales exentos de vegetación, con un trazado y firme propios de su uso que, con la acción de la bicicleta, no sufren grandes daños.

29. La evaluación de las afecciones ambientales para la eventual ampliación de esta red prevista en el PRUG pasa necesariamente por el informe de la Administración gestora, a propuesta de la Dirección Técnica del Parque y con el informe favorable del Patronato, constituyendo un procedimiento transparente y garantista. Igualmente está contemplada la posibilidad de disminución de la red.

30. La zonificación parte de la consideración de la totalidad del parque como zona de uso restringido, estableciendo una serie de subcategorías (A, B y C) según la fragilidad del medio, de modo que en el territorio de la Comunidad de Madrid ninguno de los viales aptos para el uso ciclista pasa por las zonas de uso restringido A, estando permitido solo en las zonas B y C y por pistas forestales, de manera que el impacto de la circulación no afecte al suelo sobre el que se realiza. La cartografía utilizada se sirve como fuente del Mapa Topográfico Nacional.

31. Comenzando por la justificación de las medidas impugnadas, ha de destacarse que en el informe final de la consulta a expertos (proceso de consultas y participación para la redacción del PRUG del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, junio 2016, documento n.º 16 del complemento al expediente, folios 298 y siguientes) se contienen en su apartado 10.6 una serie de propuestas para reducir la presión de las actividades recreativas y deportivas sobre los valores naturales.

32. Pues bien, específicamente en relación con la circulación en bicicleta en el Parque Nacional, los expertos proponen medidas como la zonificación (limitaciones en el desarrollo de estas actividades en determinadas zonas sensibles por los valores naturales que albergan) o el establecimiento de una regulación propia para cada actividad (limitación y control del uso de las bicicletas de montaña) -folio 389 del complemento al expediente-. También resulta relevante que los expertos consultados manifiestan un grado de acuerdo total sobre tales cuestiones por encima del 65% -folio 390 del complemento al expediente-. Entre los comentarios generales, el informe también recoge el de "*evitar una excesiva reglamentación, no se debe olvidar que el disfrute por la sociedad también es un objetivo esencial de un Parque Nacional. En ese sentido, las medidas de promoción de zonas menos sensibles pueden ser más interesantes que las medidas prohibitivas*" -folio 390 del complemento al expediente- Y, por lo que concierne al uso de la bicicleta en el Parque Nacional, se indica que "*la circulación en bicicleta debería limitarse sólo a pistas (y se recuerda que hay mucho espacio en el entorno del Parque Nacional para esta práctica deportiva). Revisar la situación actual de permisividad para circular por "recorridos tradicionales". Limitar la circulación a velocidades moderadas (inferiores a 30 km/h)*" -folio 391 del complemento al expediente-.

33. Resulta oportuno subrayar que estas recomendaciones de los expertos se hacen a pesar de constatar la existencia de las amenazas y presiones derivadas de las actividades recreativas y deportivas (folios 354 y siguientes del complemento al expediente).

34. El contenido de este informe final, en lo que interesa a los extremos aquí impugnados, ha sido incorporado al Decreto 18/2020, por ejemplo, mediante la zonificación del Parque Nacional a estos efectos, preservando las zonas más sensibles del uso de la bicicleta o limitando su circulación a las pistas.

35. Junto a este documento tan relevante, con el complemento al expediente se han aportado otros que avalarían la ordenación del uso de la bicicleta en el PRUG que se recoge en el Decreto 18/2020, como el informe al Patronato del Parque Nacional sobre viales ciclables, estudio comparativo de la incidencia ambiental de las bicicletas de montaña y la eMBT en Oregón (EEUU) o el estudio de opinión sobre el uso de la bicicleta eMBT en Oregón (EEUU).

36. El primero de ellos, en que se centran especialmente las alegaciones de la demanda, no conduce únicamente a la valoración propuesta por las asociaciones recurrentes. Se trata de un documento elaborado



en relación a una propuesta de ampliación de los tramos ciclables del Anexo IV del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el territorio de Castilla y León. El hecho de que incorpore un estudio más exhaustivo de la incidencia ambiental del uso de la bicicleta que el que se recoge en el expediente administrativo en relación a la elaboración del PRUG no significa, *a contrario sensu*, que éste se encuentre desprovisto de todo fundamento técnico, que es la tesis que se esgrime en la demanda para combatir la legalidad del Decreto 18/2020. Como se ha señalado, la opinión de los expertos consultados fue tenida en cuenta y asumida en el proceso de elaboración del PRUG.

37. Las asociaciones recurrentes, como se ha expuesto, discrepan del uso permitido a la bicicleta en el PRUG. Para justificar el fundamento técnico de esa discrepancia sobre el uso permitido a la bicicleta en el Parque Nacional, las asociaciones recurrentes han aportado el informe pericial elaborado por D. Amadeo, Geógrafo y profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Madrid, sobre la evolución y consecuencias de la intensificación de los usos ciclistas en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (Vertiente madrileña).

38. Las conclusiones de este informe se recogen en las pp. 21 y siguientes del mismo y, tras poner de relieve que " *el uso ciclista en la vertiente madrileña del Parque Nacional es multitudinario y previsiblemente creciente*" -p. 21-, enumeran las consecuencias directas de la regulación del uso ciclista en el PRUG tales como la degradación ambiental, paisajística y excelencia esperables en un Parque Nacional -p. 23- e indirectas como la erosión y deterioro de sendas y caminos no apropiados para el uso ciclista e indebidamente utilizados, el aumento de la accidentalidad por exceso de velocidad respecto a la establecida por el PRUG, desencuentros, a veces muy agrios, con otros usuarios o el impacto sociológico para usuarios no ciclistas -p. 23-, lo que en definitiva conduce a un escenario previsible a corto-medio plazo en el que se constatan por el autor del informe algunos efectos adversos como (i) fragmentación y deterioro de hábitats por aumento de tráfego, ruidos y otros impactos y perturbaciones sobre las especies faunísticas y botánicas; (ii) la pérdida de naturalidad, calidad paisajística y sosiego; (iii) los efectos derivados del incremento del uso ciclista ilegal de sendas y caminos no permitidos en el Anexo IV del PRUG; o (iv) la reducción de la cada vez más escasa capacidad de resiliencia y recuperación de un Parque Nacional obligado a absorber la infinita demanda recreativa y deportiva de Madrid y su área metropolitana inmediata -p. 26-.

39. A juicio de la Sala, el informe pericial se basa en una concepción sobre el uso permitido a la bicicleta en el Parque Nacional distinta de la que se refleja en el Decreto 18/2020. Sin embargo, esta última es el resultado final de un proceso de elaboración en el que se ha recabado la opinión de los expertos, como pone de relieve el informe final anteriormente aludido. Este informe abogaba por un uso regulado de la bicicleta al que, como se ha señalado, responde fielmente la ordenación incorporada en el PRUG. Y, es importante subrayarlo, tal propuesta contaba con un alto grado de consenso entre los expertos consultados (más del 65%) a pesar de constatar los riesgos más relevantes puestos de manifiesto por el autor del informe pericial aportado a los autos por las asociaciones recurrentes (como la masificación, el uso de bicicletas de montaña fuera de las pistas forestales y en zonas de descenso o la calidad de la visita de otros usuarios). Como señala el informe final de la consulta a expertos, " *la principal tarea de gestión es la de incorporar una ordenación adecuada de su uso público (...) que sea compatible con la conservación de sus valores naturales y culturales en un escenario de elevada presión de visitantes*" (folio 345 del complemento al expediente administrativo), siendo este propósito armonizador el que inspira las distintas medidas incorporadas al PRUG en relación al uso de la bicicleta, no pudiendo afirmarse que las mismas estén huérfanas de fundamento técnico.

40. No puede compartirse, por las razones expuestas, que el uso de la bicicleta permitido en el PRUG esté huérfano de un criterio técnico que lo avale.

41. Como tampoco puede enjuiciarse la adecuación del PRUG a la legalidad, en los extremos aquí examinados, a partir de la consideración de su eventual infracción por los usuarios. Pudiendo traerse a colación, *mutatis mutandis*, la doctrina constitucional según la cual " *la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca motivo bastante para declarar [su] inconstitucionalidad*", tal y como se recoge en las SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 83/2020, de 15 de julio, FJ 8, y 170/2020, de 19 de noviembre, FJ 6.

42. Además, en cuanto a la incidencia futura que el uso permitido a la bicicleta por el PRUG pueda implicar para el Parque Nacional, el autor del informe pericial se basa en una consideración exclusivamente " *estática*" del mismo. Nos parece que, al valorarlo de este modo, el perito realiza un examen sesgado del mismo, pues el PRUG tiene una indudable dimensión dinámica. Por una parte, porque no tiene en cuenta de modo suficiente la mejora que supone el PRUG respecto a la ordenación anterior, tal y como se alega por la Comunidad de Madrid en su escrito de contestación. Por otra parte, porque tampoco atiende a la posibilidad contemplada en el PRUG de restringir el tránsito de bicicletas en otros tramos de viales actualmente considerados ciclables por motivos justificados de conservación, seguridad de los usuarios o compatibilidad con otros usos.



43. Por lo que atañe a la infracción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por el PRUG, no apreciamos tal infracción a partir de los razonamientos contenidos en la sentencia de esta Sala de 2 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJM:2023:1676 , FJ 7), en la que se declaró lo siguiente:

"También se aduce la pretendida vulneración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de la sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 96/2009, de 18 de noviembre del Consejo de Gobierno por entender que es una norma de rango superior al PRUG.

En primer lugar, ha de señalarse que el PORN aprobado por Decreto de 2009 no es una norma de rango superior al PRUG. Ambos son Planes medioambientales aprobados por normas del mismo rango. De hecho, el PRUG modifica las previsiones del PORN no solo de forma expresa (Disposición Final Primera) sino en todo aquello que se contenga en las previsiones contenidas en normas de igual o inferior rango que contradigan lo establecido en el Decreto 18/2020 de 11 de febrero (Disposición Derogatoria única). El PRUG del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama es un plan que desarrolla la ley que declarara el Parque Nacional, es un plan posterior al PORN y que prevalece en sus previsiones frente a aquel, tal y como dispone su artículo 3 : "Las disposiciones del presente PRUG tienen carácter obligatorio y ejecutivo y prevalecen sobre cualquier otros instrumentos de planificación territorial o cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones, salvo por razones de interés público de primer orden expresamente declaradas".

Pero es que además el PORN con relación al suelo establecía la posibilidad de limitar el acceso a determinadas zonas que presentasen problemas de conservación o riesgo de erosión (artículo 4.1.2) y más específicamente en su artículo 4.4.8 referido al " Uso público y deportivo" se disponía:

"17. La circulación de bicicletas de montaña y velocípedos en general en las zonas del ámbito de ordenación que admitan este uso se limitará a pistas forestales y caminos abiertos por maquinaria de anchura de plataforma superior a los tres metros, así como a las pistas, caminos, senderos, vías pecuarias, vías de tránsito y rutas tradicionalmente utilizados; salvo en las Zonas de Reserva donde estará prohibida y sin perjuicio de la regulación que sobre esta actividad establezcan los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos que se declaren".

De modo que su último inciso se remitía a la regulación que sobre esta actividad establezcan los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos que se declaren", esto es, los Planes Rectores de Uso y Gestión del Parque Nacional, que es la disposición ahora enjuiciada.

Por todo ello se desestima este motivo de impugnación".

44. Respecto a la infracción del espíritu de la zonificación de los parques nacionales prevista en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales por determinados usos admitidos a la bicicleta en zonas de uso restringido, también sobre esta cuestión se pronunció la Sala en la sentencia de 2 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJM:2023:1676 , FJ 7), razonando al efecto:

"Por lo que respecta a la pretendida vulneración del principio de jerarquía normativa en relación con las previsiones contenidas en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, ha de afirmarse que tampoco el PRUG es contrario a las previsiones del Plan Director, que establece previsiones de carácter general y, en ningún caso autoriza la práctica del ciclismo de montaña por el interior de los parques nacionales. Al contrario, dicho Plan Director establece como principio general el de la conservación de la naturaleza y la adopción de medidas necesarias, conforme al principio de prevención, frente a cualquier actividad que pueda dañarla, disponiendo que "la toma de decisiones en los parques se apoyará en el mejor conocimiento disponible y estará presidida por el principio de prevención. En caso de duda, se adoptará la decisión que resulte más favorable a la conservación de la naturaleza". Así, dispone el art. 3.2 1 d) del citado Real Decreto: "Las actuaciones que se desarrollen en los parques nacionales tendrán como objetivo prioritario la conservación de sus valores naturales y culturales, materiales e inmateriales, así como de los procesos que los sustentan. Cualquier actuación que realizar ha de ser compatible con la perpetuación de éstos. En el caso de existir actividades consideradas incompatibles en el territorio de los parques nacionales, las administraciones competentes plasmarán en sus documentos de planificación las medidas para su eliminación o su adecuación a la gestión del parque, si ello fuera posible, dentro del plazo que establezca la legislación básica en la materia".

Más específicamente, por lo que respecta a la protección del suelo se señala: "Los suelos son, igualmente, soporte esencial en el funcionamiento de los sistemas, debiéndose evitar su degradación y su pérdida por causas no naturales. En caso de aceleración de la erosión y su sedimentación, deberán tomarse medidas para evitarlas" (art. 3.2.2.I del RD 389/ 2016).

De modo que las previsiones del PRUG que restringe el ciclismo de montaña en el interior del parque a determinados caminos y limita el número de ciclistas que pueden circular simultáneamente en determinadas



zonas (art. 47 PRUG) no puede considerarse una previsión que resulte contraria a las disposiciones contenidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales; antes, al contrario, se ajusta plenamente a lo dispuesto en él".

45. La apelación que hace la demanda al espíritu de la zonificación en el Plan Director de la Red de Parques Nacional, excesivamente abierta, genérica y susceptible de interpretaciones dispares en función de los respectivos intereses, no se estima suficiente para alcanzar una conclusión distinta en el extremo aquí impugnado.

46. En cuanto al trámite de información pública, a propósito de la alegación de opacidad en el procedimiento de elaboración del Decreto 18/2020, bastará para desestimar esta alegación con que nos remitamos nuevamente a lo ya resuelto por esta Sala en la sentencia de 2 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TSJM:2023:1676 , FJ 8), en la que se declaró lo siguiente:

"El Decreto 18/2020, de 11 de febrero del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el PRUG del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama establece un procedimiento de elaboración del Plan que responde a los principios de buena regulación contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015 , entre ellos el principio de transparencia y seguridad jurídica.

El recurrente considera que no se ha cumplido el principio de transparencia en el procedimiento administrativo de elaboración del PRUG por cuanto:

- El Anexo IV utiliza mapas antiguos y obsoletos

- Deficiencias en el trámite de participación ciudadana, al no hacer caso de las propuestas y alegaciones de los grupos de ciclistas. Alegación que completa en conclusiones afirmando que si bien se permitió a los interesados que pudieran realizar aportaciones en el trámite de información pública, posteriormente solo se facultó a determinados interesados a presentar alegaciones.

- Los ciclistas son usuarios habituales del parque nacional por lo que la Administración debería haberlos tenido en cuenta a la hora de elaborar el PRUG y sus órganos de gestión. El Decreto 13/2014, de 27 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León y el Decreto 28/2014, de 27 de marzo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, aprobaron los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama. Uno de los órganos es el Patronato regulado en el art. 7 de dichos Decretos como órgano de participación de las instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque, y en su artículo 9 se establece los representantes que lo componen. Considera que en la composición de este órgano no figura la Federación Deportiva de Ciclismo ni ninguna asociación, club u organización de ciclistas. Sin embargo, sí figuran las Federaciones deportivas de montaña de ambas Comunidades, así como la Real Sociedad Española de Alpinismo de Peñalara.

El recurrente entiende que dicha composición vulnera el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española , al existir un agravio comparativo respecto al colectivo de ciclistas en relación con otras asociaciones u organizaciones como el sindicato ASAJA o Ecologistas en acción que tienen dos representantes cada uno.

Procede rechazar también este motivo de impugnación.

En primer lugar, porque la falta de toma en consideración de las quejas y alegaciones de ciertos grupos de ciclistas en el trámite de alegaciones no puede ser invocado por el recurrente, que no ostenta la representación de dichas personas o grupos, sin que afirme lesión personal alguna y no pueda irrogarse la defensa de los intereses de otros colectivos que no representa. En todo caso, debe recordarse que los vicios de forma solo son relevantes cuando trascienden en la decisión final porque las formas no tienen una finalidad en sí mismas, sino en cuanto son garantía de acierto para la Administración y de defensa de los intereses de la ciudadanía, como ya hemos señalado inicialmente.

Aunque algunas normas, por lo que respecta al procedimiento de elaboración de Planes, han diferenciado entre el trámite de información pública y el trámite de audiencia a los interesados, la ley 7/2013, de 25 de junio, norma especial por la que se declara el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en su artículo 11 apartado segundo dispone "2. Su elaboración incorporará necesariamente un proceso de participación con un periodo de información pública. En su contenido, el Plan Rector de Uso y Gestión se adecuará a lo establecido en la legislación básica sobre Parques Nacionales y en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales". En definitiva, prevé la existencia de una participación de los ciudadanos y entidades interesadas o afectadas mediante un trámite de información pública.

Y ese fue precisamente el trámite que tuvo lugar en el procedimiento de elaboración del Plan Rector que nos ocupa. Así, mediante resolución del Director General de Medio Ambiente de 26 de diciembre de 2017 se acordó someter a información pública el borrador de proyecto de Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la

Sierra de Guadarrama y consta en el expediente que el Proyecto se sometió a un trámite conjunto de información pública y audiencia de los interesados desde el miércoles 27 de diciembre de 2017 hasta el jueves 1 de marzo de 2018, en el que se recibieron más de 500 escritos de alegaciones".

47. A mayor abundamiento, en el complemento al expediente obra el documento titulado "Mesa de actividades deportivas y recreativas" (folios 285 a 297), en el que se recoge la síntesis de los debates mantenidos en la mesa constituida sobre estas materias en el proceso de participación social y consulta a las organizaciones sociales y entidades interesadas que se habilitó durante la elaboración del PRUG.

48. Se desestima el motivo de impugnación.

CUARTO. - Sobre la permisividad de vehículos a motor como son las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido.

49. Las asociaciones recurrentes cuestionan la legalidad de los siguientes extremos del Decreto 18/2020:

-Artículo 47.d.2 del PRUG, por su inciso: "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.

-Artículo 46.1 del PRUG por su inciso "salvo lo establecido en el apartado d) del artículo 47 que será de aplicación a las bicicletas eléctricas con asistencia al pedaleo".

50. En su opinión, la regulación en el PRUG de las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido las excluye de los deportes a motor (prohibidos en la totalidad de los viales de uso restringido del PRUG) y permite así su circulación por los mismos viales recogidos en el anexo IV para las bicicletas comunes, lo que implica una permisividad no basa en estudio alguno y, por tanto, injustificada, para la circulación de estos vehículos de motor eléctrico por los viales de uso restringido. Esta decisión, sostiene en la demanda, se ha adoptado sin tener en cuenta los efectos que podría generar el uso de esta tecnología reductora del esfuerzo físico sobre la conservación de los valores naturales por los que fue declarado el Parque Nacional. La regulación que el PRUG hace de la bicicleta eléctrica implica, por una parte, una mayor intensidad de uso en el Parque Nacional y, por otra, suprime el filtro del esfuerzo, que es una herramienta clave para la gestión del uso público y un factor determinante para la zonificación de cualquier espacio protegido.

51. La Comunidad de Madrid, por su parte, opone que las previsiones impugnadas suponen la incorporación al PRUG de la directriz fijada en el art. 3.1.2 del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, superando incluso la protección del medio natural que deriva de aquélla en la medida en que la prohibición del acceso de vehículos a motor se hace extensiva a todo el Parque Nacional, no solo a las Zonas de Uso restringido. El art. 46.2 del PRUG lo restringe a las pistas forestales y prohíbe la extraviaría y, en cuanto a las bicicletas de pedaleo asistido, no solo se restringen a las pistas forestales sino solo a aquellas que figuran en la cartografía del anexo IV.

52. Añade la Comunidad de Madrid que la consideración de las bicicletas eléctricas de pedaleo asistido como vehículo a motor (o no) se determina en función de la normativa de tráfico, limitándose el PRUG a transponer la consideración correspondiente (en este caso, no son vehículo a motor).

53. Finalmente, respecto a su efecto sobre el medio natural, aunque puede ser cierto que su uso implique un aumento del tráfico de ciclistas por los lugares más alejados de los aparcamientos, también lo es que en conjunto supone una incidencia ambiental muy baja dado que el tránsito se limita únicamente a los viales aptos que figuran en el anexo cartográfico. El mantenimiento de las pistas forestales es similar en el caso de una bicicleta de montaña con y sin pedaleo asistido dado que, conforme manifiesta la Dirección Técnica del Parque Nacional, el mayor efecto se tiene en las frenadas en las bajadas y este daño depende de la velocidad de la bicicleta y el peso del ciclista, siendo despreciable el incremento de peso entre bicicleta normal y de pedaleo asistido.

54. Esta cuestión ya ha sido examinada y resuelta por la Sala en la sentencia de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278, FJ 6), que se expresa así:

"(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" (parágrafo 3), que debe contener los "requisitos esenciales para la protección del medio ambiente" (parágrafo 7), para armonizar los requisitos técnicos y las normas medioambientales aplicables a los vehículos" y para garantizar un "elevado nivel de ... protección ambiental" (parágrafo 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" (parágrafo 10). En definitiva, el Reglamento (parágrafo 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) Nº 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".

55. Elementales exigencias de unidad de doctrina, inherentes a los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de la ley (artículos 9.3 y 14 CE), imponen reiterar en este recurso el criterio interpretativo que mantuvo por la Sala en el anterior pronunciamiento, trasladando las consideraciones efectuadas a propósito de la infracción del principio de no regresión ambiental a las cuestiones alegadas en la demanda y dando respuesta a la cuestión litigiosa en los términos expresados.

QUINTO.- Sobre la regulación de las actividades deportivas extraordinarias y de las pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental autorizables con carácter excepcional.

56. Las asociaciones recurrentes impugnan los arts. 50 y 51 del PRUG aprobado por el Decreto 18/2020. Analizaremos cada uno de estas impugnaciones por separado.

(i) Actividades deportivas extraordinarias

57. El art. 50 del PRUG lleva por título " Actividades deportivas extraordinarias" y establece:

"1. Se definen como actividades deportivas extraordinarias aquellas de carácter no competitivo organizadas por cualquier promotor público o privado que, por razón del número de personas que participan o los itinerarios a recorrer, están sometidas a autorización de la Administración gestora.

2. A los efectos del presente PRUG se considerará que una actividad deportiva no tiene carácter competitivo siempre y cuando su objeto no sea la superación de un rival, por lo cual no estará sujeta a un reglamento deportivo, no se realizará registro de tiempos ni identificación de los participantes mediante un dorsal, ni se ofrecerá un resultado o ránking final, independientemente de si se ofrecen premios o no. Asimismo, dicha actividad no podrá computar para ningún tipo de campeonato deportivo.



3. Sólo se podrán autorizar aquellas que no contravengan la normativa del parque, ni vayan en detrimento de sus valores o sus objetivos, no presenten un riesgo de generar daños a las personas o a las propiedades, y no incidan de forma significativamente negativa en el funcionamiento del parque, en la protección de los valores naturales o en el uso por parte de las personas visitantes.

4. La solicitud para la realización de una actividad deportiva extraordinaria deberá presentarse con al menos un mes de anticipación acompañada de una memoria descriptiva que incluya todos los datos necesarios para su estudio.

5. Ninguna actividad deportiva extraordinaria podrá superar los 150 participantes".

58. Según las asociaciones recurrentes, en estas previsiones no se realiza ningún condicionamiento en función de la zonificación por lo que da a entender que podrían celebrarse en las Zonas de Uso Restringido, lo cual sería arbitrario y contradictorio respecto a la zonificación del Parque Nacional y respecto a las restricciones establecidas al tamaño de grupo en función de la zona y tipo de uso público. Permitir de forma extraordinaria un número superior de personas para los grupos participantes en esas actividades resulta contradictorio y arbitrario, en su opinión, porque si una zona requiere restricciones, las requiere siempre salvo causa mayor debidamente justificada, lo que no es el caso para un evento deportivo. Finalmente, señalan que tampoco hace referencia a la necesidad de que tengan mínimo impacto ambiental como sí desarrolla para las pruebas y competiciones deportivas.

59. La Comunidad de Madrid sostiene que el precepto impugnado no incurre en ninguna causa de nulidad, que se ajusta a las determinaciones del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y que se ha establecido la cifra de 150 participantes de forma meramente preventiva, sin que ello suponga que por debajo de esa cifra se autoricen automáticamente cualesquiera actividades. Se desconoce la naturaleza de la actividad y el número de actividades de este tipo que se podrán realizar a lo largo del año. No obstante, en todo caso, requieren un condicionamiento específico y una autorización expresa, si bien para desestimar de forma preventiva actividades multitudinarias se establece dicha cifra.

60. El epígrafe 3.2.5.o) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales dispone que: " Para la autorización de actividades extraordinarias tales como las deportivas en el interior de un parque nacional, se asegurará que no constituyan un riesgo para la conservación de sus valores naturales. No se permitirán las actividades o comportamientos que entrañen peligro de deterioro".

61. Las alegaciones de la demanda, en definitiva, entrañan una crítica a la densidad normativa del art. 50 del PRUG en orden al aseguramiento exigido por epígrafe 3.2.5.o) del Plan Director de la Red de Parques Nacionales de que estas actividades no constituyan un riesgo para la conservación de los valores naturales del Parque Nacional. En definitiva, a su juicio, esa regulación debería ser más detallada, incluyendo un condicionamiento en función de la zonificación así como la necesidad de que tengan mínimo impacto ambiental.

62. A juicio de la Sala, la densidad normativa demandada por las asociaciones recurrentes no resulta exigible en el presente caso, pues la evitación de los riesgos para la conservación de los valores naturales del Parque Nacional así como de las actividades o comportamientos que entrañen peligro de deterioro resulta garantizada a través del sistema de control preventivo establecido en el art. 50 del PRUG, supeditando en todo caso la obtención de la preceptiva autorización al cumplimiento de determinados requisitos que responden justamente a aquéllos fines.

63. Por otra parte, tampoco se aprecia la contradicción y arbitrariedad que este régimen comporta en relación al régimen de la zonificación. El propio Plan Director de la Red de Parques Nacionales, a la par que instituye el régimen de zonificación, admite también la posibilidad de actividades deportivas en el Parque Nacional, si bien solo de forma extraordinaria y cumpliéndose determinados requisitos. La legalidad de esta disposición no puede enjuiciarse únicamente por la posibilidad de un uso torticero de la misma, como ya se ha razonado. Por último, la fijación de un número de participantes cumple una finalidad preventiva y no supone *a contrario sensu* que todas las actividades extraordinarias que se soliciten para un número inferior de participantes vayan a ser autorizadas, como acertadamente pone de relieve la Administración autonómica.

64. Se desestima el motivo de impugnación en relación a esta disposición.

(ii) Pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental autorizables con carácter excepcional

65. Según la redacción original del art. 51 del PRUG, que lleva por título " Pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental autorizables con carácter excepcional":

- "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 aquellas 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.*
 - 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".*



66. No obstante lo anterior, el art. 51 del Decreto PRUG fue objeto de impugnación en el recurso tramitado ante esta misma Sala y Sección como procedimiento ordinario n.º 197/2022, que concluyó por sentencia de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278) y que en su fundamento sexto resolvió en el sentido siguiente:

"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".

67. En consecuencia, el fallo de la sentencia de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278) incluyó el siguiente pronunciamiento: " 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". Y, en el fundamento jurídico séptimo, se declaró " 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".

68. Como consecuencia de este pronunciamiento, el artículo único del Decreto 238/2023, de 13 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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 adelante, Decreto 238/2023), ha modificado el art. 51 del PRUG aprobado por el Decreto 18/2020 en los siguientes extremos:

"Cuatro. El apartado 2 del artículo 51, queda redactado de la siguiente manera:

"2. Las pruebas y competiciones deportivas que la Administración gestora podrá autorizar con carácter excepcional son las que constan en el anexo XII "Competiciones deportivas autorizables con carácter excepcional en el ámbito de la Comunidad de Madrid" siempre que cumplan las condiciones previstas en los apartados 3, 4 y 5 de este artículo.

Con el objetivo de reducir su incidencia ambiental, la Administración gestora podrá alterar los itinerarios de las pruebas descritos en el Anexo XII.

No se consideran autorizables aquellas pruebas y competiciones deportivas que dejen de celebrarse a lo largo de más de dos temporadas consecutivas. Respecto de las pruebas y competiciones deportivas incluidas en el anexo XII que se celebren por carreteras abiertas al tráfico rodado general que discurran por el parque nacional siempre que no se utilice propulsión a motor, no se exigirá el requisito de continuidad en la celebración de la prueba desde la fecha de entrada en vigor del PRUG".

Cinco. Se rectifica el error material contenido en el apartado b) in fine del artículo 51.4 que queda redactado de la siguiente manera:

"Estas limitaciones no serán de aplicación salvo en el caso de pruebas que se celebren por carreteras abiertas al tráfico".

69. A juicio de las asociaciones recurrentes la redacción original del art. 51 del PRUG incurre en dos infracciones: generaliza una actividad considerada inicialmente incompatible y establece un límite máximo de participantes de forma arbitraria, pues fija un número de 400 participantes cuando el art. 50 del PRUG prevé sólo 150 participantes en la regulación de otros usos similares.

70. La Comunidad de Madrid sostiene que la ordenación contenida en la disposición impugnada cumple los requisitos de la directriz del Plan Director de la Red de Parques Nacionales (epígrafe 3.2.5.p), garantizando su baja incidencia ambiental, su excepcionalidad, el terreno por el que transcurren y la exclusión del ámbito de la excepción a las pruebas a motor. En cuanto al número de participantes, señala que la diferencia de cifras no depende del efecto sobre el medio de un participante. La cifra de 400 surge de la experiencia de análisis previo, celebración de pruebas y evaluación posterior que se lleva realizando desde 2013, año de declaración del Parque Nacional. En 2014, la Comisión de Gestión tomó su primer acuerdo a propósito de la regulación de las pruebas. Desde entonces, afirma la Comunidad de Madrid, se está mejorando su condicionado general, el trazado y fecha de realización de cada una de las pruebas, el paso por los puntos más sensibles y el número de participantes. Tras la celebración de cada prueba se pide informe de daños e incumplimientos del condicionado al cuerpo de Agentes Forestales, que lo emiten necesariamente para devolver las fianzas. Se evalúa por parte del personal del Parque Nacional la incidencia de la prueba, el grado de cumplimiento del condicionado y el grado de cumplimiento de otros compromisos ambientales voluntarios. De toda esta información y sobre todo del principal impacto de este tipo de pruebas deportivas (que incide sobre el paisaje) se obtiene la cifra de 400 corredores por prueba. Dicha cifra, precisa la Administración, es la correspondiente a los participantes en la línea de salida y ésta no se puede realizar en el Parque Nacional. Cuando estos corredores entran en el Parque Nacional lo hacen de forma desagregada, reduciendo su impacto sobre el mismo.



71. La primera vertiente del motivo impugnatorio ha sido acogida por la Sala en la sentencia de 4 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJM:2022:13278, FJ 6) y este pronunciamiento ha sido incorporado por la Comunidad de Madrid a la nueva regulación de estas actividades que se contiene en el Decreto 238/2023, por lo que en este punto resulta procedente la estimación de la demanda.

72. En cuanto a la segunda vertiente del motivo impugnatorio, no apreciamos que concurra la arbitrariedad denunciada en el sentido de falta de justificación de la cifra máxima de participantes.

73. En el complemento al expediente administrativo obra el documento "Criterios para la regulación de las pruebas deportivas en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama" de la Comisión de Gestión del Parque Nacional en el que se fijaba un número máximo de participantes de 450, como norma general, con posibilidad de superar esa cifra en casos excepcionales, para pruebas asentadas y tradicionales (apartado 3.7, folio 107 del complemento al expediente). En el acta de la reunión n.º 1 de la Comisión de Gestión del Parque Nacional, de 21 de mayo de 2014, se fijó como directriz para autorizar las pruebas deportivas en el Parque Nacional que las mismas no excedieran de 600 participantes, siendo preferible que no excedieran de 400, de forma que se pudiera hacer compatible la práctica deportiva con la calidad esperada de la visita a un Parque Nacional (folio 115 del complemento al expediente). En el acta de la reunión n.º 2 de la Comisión de Gestión del Parque Nacional, de 2 de diciembre de 2014, se acordó reelaborar de nuevo las directrices propuestas, siendo uno de los puntos tratados el relativo al número de participantes (folios 127 y 125 del complemento al expediente, respectivamente). Se adjuntan también al complemento del expediente distintas fichas ambientales del circuito oficial madrileño de carreras por montaña (folios 137 y siguientes del complemento al expediente), análisis de impacto de carreras (folios 573 a 595 del complemento al expediente) e informes sobre diversas pruebas (folios 596 y siguientes del complemento al expediente), entre otra documentación relevante. Por otra parte, el informe final de la consulta a expertos proponía limitar el número de participantes y el número de eventos así como evitar la masificación, en relación a la regulación de las pruebas de competición, entre las propuestas para reducir la presión de las actividades deportivas sobre los valores naturales (folio 357 del complemento al expediente), prevenciones a las que responden las limitaciones dispuestas por la norma impugnada.

74. En definitiva, la fijación del número de participantes que se realiza en el art. 51 del PRUG no resulta, por tanto, fruto de la arbitrariedad, sino de la experiencia de análisis previo, celebración de pruebas y evaluación posterior que se lleva realizando desde 2013, como afirma la Comunidad de Madrid y se corrobora con el examen de las actuaciones.

75. Se desestima esta segunda vertiente del motivo impugnatorio.

SEXTO.- Sobre la inversión de la carga de la prueba ante la insuficiencia de información en el expediente administrativo y la obligación que pesa sobre la Administración de motivar su actuación.

76. El presente motivo se basa, principalmente, en la invocación de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:4153, FJ 4), en el sentido de que " *el razonamiento de la Sala de instancia alberga una desacertada inversión de la carga de la prueba, pues, habiendo sido denunciada por la parte actora la falta de motivación del Plan, correspondía la Administración actuante acreditar que en el instrumento aprobado estaban debidamente definidos los objetivos de conservación específicos a los requerimientos ecológicos de los hábitats y especies de interés comunitario y, asimismo, que estaban debidamente justificados los criterios de zonificación y el establecimiento de medidas de conservación y de gestión; no habiéndose producido tal acreditación en el curso del proceso*".

77. A juicio de las asociaciones recurrentes, esta misma situación concurriría en el presente recurso, en relación a la información sobre los valores que conserva los espacios de la Red Natura 2000, la ponderación de la fragilidad y la capacidad de carga en la delimitación de los viales aptos para el uso ciclista, la valoración de la tendencia de uso e implicaciones de la utilización de las bicicletas de pedaleo asistido en función de la fragilidad y capacidad de carga y la decisión de planificar y regular sobre las pruebas y competiciones deportivas.

78. Nos remitimos a lo razonado en los fundamentos anteriores para descartar la viabilidad de esta alegación. En el presente caso no se aprecia que concurra la misma situación declarada por la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:4153, FJ 4). En relación con cada uno de los puntos indicados, como se ha razonado, la Administración bien ha aportado una justificación suficiente de las medidas adoptadas (fundamentos tercero, cuarto y quinto) o bien no se ha considerado que debiera aportarla a través del PRUG en relación a los extremos alegados en el escrito de demanda (fundamento segundo).

79. Se desestima el motivo.

SÉPTIMO.- Decisión del recurso.



80. Se estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Amigos de la Tierra Comunidad de Madrid, la Asociación Red Montañas, la Asociación Reforesta y la Asociación Mountain Wilderness de Ayllón, Guadarrama y Gredos contra el Decreto 18/2020.

81. En consecuencia, 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.

82. 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.

83. De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 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,

FALLO

1.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo número 469/2022, interpuesto por la Asociación Amigos de la Tierra Comunidad de Madrid, la Asociación Red Montañas, la Asociación Reforesta y la Asociación Mountain Wilderness de Ayllón, Guadarrama y Gredos, 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 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.- Se desestima el recurso contencioso-administrativo en todo lo demás.

4. 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. 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 2582-0000-93-0469-20 (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 2582-0000-93-0469-20 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, 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.