

A.G.- 64/2023
S.G.C.- 108/2023

INFC-2023/1216
S.J.- 82/2023

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en relación con un Proyecto de “**Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno**”.

A la vista de los antecedentes remitidos y de la normativa aplicable, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - La referida petición de informe, recibida el 12 de junio de 2023, viene acompañada de la siguiente documentación:

- a) Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno.
- b) Memoria final del análisis de impacto normativo y ficha del resumen ejecutivo del citado Proyecto, suscrita por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 2 de junio de 2023.
- c) Informe de legalidad firmado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, el 8 de junio de 2023.
- d) Primera versión del Proyecto de Decreto que se acompaña de tres anexos: Anexo X “Caminos y senderos autorizados para el tránsito a pie por las zonas de uso restringido en el ámbito de la Comunidad de Madrid”, Anexo X

“Cartografía de sendas” y Anexo XI “Competiciones deportivas autorizables con carácter excepcional” y Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo acompañada de ficha del resumen ejecutivo, firmada por el Subdirector General de Espacios Protegidos, por suplencia del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, y este a su vez, por delegación de la Consejera, el 24 de febrero de 2023.

e) Segunda versión del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, que se acompaña de tres anexos, Anexo X “Caminos y senderos autorizados para el tránsito a pie por las zonas de uso restringido en el ámbito de la Comunidad de Madrid”, Anexo X “Cartografía de sendas” y Anexo XI “Competiciones deportivas autorizables con carácter excepcional” y Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo acompañada de ficha del resumen ejecutivo, firmada por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 13 de abril de 2023.

f) Orden 342/2023, de 22 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, por la que se acuerda la tramitación urgente del Proyecto de Decreto.

g) Informe 18/2023 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 3 de marzo de 2023.

h) Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 27 de febrero de 2023; de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de fecha 28 de febrero de 2023; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 3 de marzo de 2023; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 1 de marzo de 2023; de la Consejería de Sanidad, de fecha 2 de marzo de 2023 y finalmente, de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 27 de febrero de 2023, manifestando que no se formulan observaciones al Proyecto.

i) Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 7 de marzo de 2023 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de febrero de 2023, que traslada las realizadas por la Dirección General de Deportes, con la misma fecha.

j) Dos informes de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de 27 de febrero de 2023; uno, relativo al impacto por razón de género y otro, referente al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género; y un informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 28 de febrero de 2023.

k) Informe firmado por el Subdirector General de Estudios Territoriales y Cartografía, el Subdirector General de Normativa y Régimen Jurídico Urbanístico y el Subdirector General de Urbanismo, el 3 de marzo de 2023, exigido por el artículo 20.2 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales.

l) Informes evacuados por diversos Ayuntamientos: Ayuntamientos de Navarredonda y San Mamés, de fecha 27 de febrero de 2023; informe de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte de 2 de marzo de 2023, a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Pinilla del Valle; informe de la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte, de fecha 6 de marzo de 2023, a instancia del Ayuntamiento de Alameda del Valle; informe del Ayuntamiento de Cercedilla, de 8 de marzo de 2023; del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra, de 8 de marzo de 2023; del Ayuntamiento de Becerril de la Sierra, con fecha de 13 de marzo de 2023; informe del Ayuntamiento de Soto del Real de 8 de marzo; informe de 6 de marzo de 2023, del Ayuntamiento de Navacerrada; informe del Ayuntamiento de la Villa de Rascafría, de 16 de marzo de 2023; informe del Ayuntamiento de Lozoya, de 15 de marzo de 2023 acompañado del informe realizado por la Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo Sierra Norte, a solicitud de dicho Ayuntamiento, el 14 de marzo de 2023; informe del Ayuntamiento de Manzanares el Real, de fecha 29 de marzo de 2023 e informe del Ayuntamiento de El Boalo-Cerceda-Matalpino, de 29 de marzo de 2023.

m) Certificado del Acuerdo de la Comisión de Coordinación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de fecha 28 de febrero de 2023, relativo a la modificación del Decreto 20/2018, firmado por su Secretario el 17 de marzo de 2023.

n) Resolución de 11 de abril de 2023, del Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.

ñ) Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 26 de abril de 2023, acreditativo del cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública en el que se indica que el proyecto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el lunes 17 de abril de 2023 hasta el martes 25 de abril de 2023.

o) Alegaciones recibidas durante el trámite de audiencia e información pública, presentadas por la Federación Madrileña de Montañismo, firmadas por su Presidente, el 24 de abril de 2023 y que vienen acompañadas de cartografía de varios senderos; por Ecologistas en Acción de la Comunidad de Madrid, que firma su Coordinadora General, el 25 de abril de 2023. También figura un escrito de alegaciones realizadas sin fecha ni firma y sin identificar al que lo suscribe. Igualmente constan las alegaciones efectuadas por don Jacobo Álvarez de Espejo y Mariátegui, el 25 de abril de 2023 y por don Raúl Gordo Fraile, el 26 de abril de 2023. También consta un escrito de alegaciones de fecha 24 de abril de 2023, sin firmar, suscrito por las siguientes organizaciones: Alula- Asociación para el estudio y defensa de la naturaleza y el anillamiento científico de aves; Asociación cultural Chozas de la Sierra; Asociación Redmontañas, Asociación Reforesta, Geoclima- grupo de investigación, departamento geografía de la Universidad autónoma de Madrid, Mountain Wilderness España, Paytemal- grupo de investigación "*Paisaje y territorio en España, Europa Mediterránea y América Latina*", Universidad autónoma de Madrid, S.O.S. Pedriza, Terra Naturalis, Naturaleza Cultura y Desarrollo. Alegaciones emitidas por la Sociedad Española de Ornitología (Seo/Birdlife), firmadas por su Directora Ejecutiva, el 25 de abril de 2023 y por la Real Sociedad Española de Alpinismo Peñalara, con pie de firma de su Presidente- si bien no aparecen firmadas- que vienen acompañadas de cartografía de varios senderos, proponiendo se incluyan en el listado de senderos autorizados.

p) Informe de la Oficina Web de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 22 de mayo de 2023, confirmando que el Proyecto que

nos ocupa estuvo publicado en la Sección “Participación Pública Medio Ambiental” dentro de la página web del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama del Portal Central de la Comunidad de Madrid desde el miércoles 10 de mayo de 2023 hasta el viernes 19 de mayo de 2023.

q) Certificación de Acuerdo del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama adoptado en sesión extraordinaria de fecha 25 de abril de 2023, informando favorablemente el Decreto proyectado, firmado el 2 de mayo de 2023, por su Secretario.

r) Certificado de 3 de mayo de 2023, del Secretario del Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, relativo a la reunión mantenida el 25 de abril de 2023, acreditando que en el punto del orden del día 2. a) se trató *el borrador de la modificación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama*”.

Segundo. - Con fecha 14 de junio, previa petición, han sido remitidos los anexos a los que hace referencia el Proyecto de Decreto.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto modificar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (en lo sucesivo, PRUG, o simplemente Plan) para adecuarlo a la legislación básica estatal, en cumplimiento de la Sentencia de la Sección Octava, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1003/2022, de 4 de noviembre (procedimiento ordinario 197/2022) - Sentencia 1003/2022, en lo sucesivo.

En concreto, se modifican los artículos 29.2, 45.2 y 51.2 del referido Plan y se incluyen tres anexos relativos a los caminos y senderos autorizados para el tránsito a pie de las zonas de uso restringido en el ámbito de la Comunidad de Madrid, a la

cartografía de dichos caminos y senderos y el tercero, enunciativo de las competiciones deportivas autorizables con carácter excepcional en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Además, se modifica el artículo único del Decreto 18/2020 de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (Decreto 18/2020, en lo sucesivo).

En cuanto a la estructura, la norma proyectada consta de una parte expositiva, un artículo único por el que se modifica el referido Plan, el cual se divide en cinco apartados y una Disposición Final referente a la entrada en vigor. Finaliza con tres anexos a los que se alude en el apartado cuatro.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal

En relación con el marco competencial, hemos de tener en cuenta que la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) contempla la protección del medio ambiente como un principio rector de la política social y económica.

El artículo 45.1 CE dispone que *"todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*.

Al tiempo, el apartado segundo del citado precepto indica que *"los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*.

En el marco de la distribución de competencias, el artículo 149.1 CE, en su regla 23ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *"legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección"*.

La Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 27 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, EA) ostenta, en el

marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de (...) “7. *Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. (...) 9. (...) Espacios naturales protegidos*”.

De dicho precepto se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, y por tanto, relacionadas con el contenido del Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen.

Expuesto el marco competencial, y con objeto de determinar la competencia específica para modificar el PRUG del Parque de Guadarrama, analizaremos la normativa sectorial que resulta aplicable.

El punto de partida ha de ser el artículo 31 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (Ley 42/2007, en lo sucesivo) de carácter básico, según el cual:

- “1. Los Parques son áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.
2. Los Parques Nacionales se regirán por su legislación específica.
3. En los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación.
4. En los Parques podrá facilitarse la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos y los derechos de los titulares de los terrenos en ellos ubicados.
5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación. En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.” (El subrayado es nuestro).

Asimismo, hemos de atender a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (Ley 30/2014, en adelante), destacando su artículo 20.1 según el cual:

“En cada uno de los parques nacionales se elaborará y aprobará, con carácter específico, por el órgano de la administración competente en la planificación y gestión de estos espacios, un Plan Rector de Uso y Gestión que será su instrumento de planificación ordinaria. En estos planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del parque”. (El subrayado es nuestro)

Tratándose de la modificación del referido Plan son imprescindibles las referencias a la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (Ley 7/2013, en lo sucesivo), cuyo artículo 11 dispone que *“el instrumento para la planificación de la gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama es el Plan Rector de Uso y Gestión, se ajustará a lo dispuesto en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales y tendrá una vigencia de diez años. Será elaborado conjuntamente por la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León, y, se aprobará por las respectivas Administraciones autonómicas”*.

Por otra parte, y debido a que el PRUG ha de ajustarse al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, hemos de atender al Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba éste (Real Decreto 389/2016, en adelante).

En cuanto legislación autonómica, debemos tener en cuenta el 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 (Decreto 96/2009, en lo sucesivo), el cual es prevalente sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial de carácter sectorial, según se indica en el mismo, al tiempo que ya prevé la posible declaración de Parque Nacional. Asimismo, debemos referirnos al Decreto 28/2014, de 27 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de

Guadarrama (Decreto 28/2014, en adelante) y al 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 (Decreto 18/2020, en lo sucesivo), en cuanto las modificaciones proyectadas no pueden contradecir el resto del articulado.

Dado que la modificación proyectada obedece a los pronunciamientos de la ya mencionada Sentencia 1003/2022, hemos de tener en cuenta sus Fundamentos Jurídicos. En particular el Sexto 3.1 en el que se declara la obligación de la Administración autonómica 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”* y el Fundamento de Derecho Sexto 3.2 que declara la nulidad del artículo 45.2 del Decreto 18/2020 en cuanto *“limita el acceso público y tránsito por los caminos y senderos del Parque Nacional a los “existentes” y no a los “autorizados” como obliga el Plan Director de la Red de Parques Nacionales”*.

Tampoco se pueden olvidar otras sentencias como la Sentencia de la Sección Octava, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 135/2023 de 2 de febrero (procedimiento ordinario 455/2020) – STJ 135/2023, en adelante- que anula el artículo 38.1 w) del Decreto 18/2020, y se pronuncia sobre diversos aspectos del mencionado reglamento.

Tercera. - Naturaleza jurídica y Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe se configura como una disposición de carácter general, en tanto se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas

de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

Al respecto se ha de tener también en cuenta lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 52/2021, referente a la tramitación urgente de iniciativas normativas, según el cual:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los

supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“Al tramitarse por el procedimiento de urgencia, declarado mediante Orden 342/2023, de 22 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid, no es preciso la realización del trámite de consulta pública de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el art. 11 Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid y en el artículo 60. 4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid”.

En este caso, la urgencia se justifica en la Orden 342/2023 citada, en dos motivos. Por un lado, se apunta que la Sentencia 1003/2022 *“provoca un vacío legal en lo que respecta a la ordenación del uso público en aras a la conservación de los valores naturales que debe de ser remediado. La modificación del Decreto 18/2020 de 11 de febrero supondrá la mejor definición de los espacios utilizables por los visitantes sin amenazar la conservación, otorgando a la principal actividad de uso público del parque, como es la práctica del senderismo, seguridad jurídica para la misma al identificar los senderos o rutas practicables en el Parque Nacional”*. En segundo término, se añade que *“las competiciones deportivas en la Sierra de Guadarrama se vienen celebrando desde hace más de treinta años. Desde el momento de la declaración del parque nacional se ha trabajado con los promotores reduciendo el número de pruebas y su incidencia ambiental a través principalmente de la corrección de sus itinerarios, de las salidas y las metas de las carreras y reduciendo su número de participantes. Desde la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión en 2020, estaba cerrada la autorización de nuevas pruebas y, estando vigente este plan, en noviembre de 2022 se solicitaron las pruebas de 2023. Teniendo en cuenta que el calendario de pruebas de 2023 comienza en el mes de marzo es preciso la modificación urgente del decreto para poder articular, en su caso, las correspondientes*

autorizaciones administrativas para su celebración”.

Como consecuencia de lo anterior, y tal como se justifica en la Memoria de Análisis Normativo (en adelante, MAIN), no se ha celebrado el trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el artículo 11.3 Decreto 52/2021, y en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 265/2023, de 18 de mayo de 2023 señala:

“No obstante, cabe señalar que la Ley del Gobierno no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiéndose a estar a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia. Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública estaría amparada en esos motivos previstos en la citada ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos”.

Así pues, la declaración de tramitación urgente del presente procedimiento, justificada debidamente en razones de interés público, como se expresa en la MAIN, justifica el poder prescindirse de la consulta previa, si bien sería conveniente que en la MAIN final se completara la justificación en referencia a las demás causas previstas en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, tal y como podría desprenderse de la propia MAIN - no tener la norma proyectada un impacto significativo en la actividad económica, no

imponer obligaciones relevantes para el destinatario, y regular aspectos parciales de la materia-

La MAIN -elaborada por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, el 2 de junio de 2023, en su versión ejecutiva debido a que no se derivan impactos apreciables, expone la oportunidad del Proyecto, identificando los fines y objetivos perseguidos, la oportunidad y legalidad de la norma; la adecuación a los principios de buena regulación; se identifica el título competencial que permite la adopción de la norma, una referencia al impacto presupuestario y a los impactos sociales. A continuación, se describe la tramitación y las consultas realizadas, contestando a las mismas.

En relación con la MAIN cabe señalar que según refleja, se ha dado audiencia del Proyecto a diversas once asociaciones de ganaderos, a cinco asociaciones profesionales, a siete grupos conservacionistas, a cinco entidades deportivas, a catorce organizadores de las competiciones, a seis órganos de diversas Administraciones, a tres entidades investigadoras y a catorce propietarios. En el expediente aportado, sólo figuran los escritos de alegaciones a que hacemos referencia en los antecedentes de hecho, por lo que el expediente debería ser oportunamente completado.

Respecto del impacto presupuestario, se indica expresamente que *“del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general”*. Cabe recordar que la STSJ 135/2023 desestima una pretensión relativa a la inviabilidad económica del PRUG. Sus argumentos sirven para confirmar que las modificaciones previstas carecen de impacto económico dado que se limitan a concretar caminos y senderos ya autorizados o identifica competiciones deportivas que pueden ser autorizables de forma excepcional. Dicha Sentencia dispone: *“es obvio que aquellas limitaciones no imputables al Plan Rector sino a leyes o normas estatales anteriores no deben incluirse en su memoria económica, en concreto en el apartado de limitaciones por cese de actividades incompatibles”*.

Sin embargo, -aunque se desprende de la propia MAIN- no se justifica expresamente la razón por la que la propuesta no está incluida en el Acuerdo de 10 de

noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura ni se alude a la forma en que se analizarán los resultados de aplicación de la norma o evaluación posterior, como exige el artículo 6.1.i) del Decreto 52/2021. En consecuencia, ha de completarse la referida MAIN.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Así, junto a la última versión de 2 de junio de 2023, figuran otras previas de 24 de febrero y 13 de abril de 2023.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la Memoria del Análisis del Impacto normativo permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o el más reciente Dictamen 701/2022, de 15 de noviembre.

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Proyecto incumbe a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (en adelante, Decreto 237/2021).

En todo caso, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el Centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso. Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 3 de marzo de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), el 27 de febrero de 2023, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de fecha 27 de febrero de 2023, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

- Informe de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, de fecha 28 de febrero de 2023, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición Final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Tratándose de la modificación del PRUG ha de tenerse en cuenta el artículo 11 de la Ley 7/2013, cuyo segundo apartado dispone que *“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”*, concretando en el apartado cuarto su contenido, de modo análogo al artículo 20.5 de la Ley 30/2014, que también ha de tenerse en cuenta.

Asimismo, debe atenderse a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 30/2014, en tanto este precepto contiene, en sus apartados 2, 3 y 7, una serie de reglas procedimentales que deben observarse con ocasión de la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales.

- En cumplimiento de lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley 30/2014 , que impone que las administraciones competentes en materia urbanística informen preceptivamente los planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales, antes de su aprobación o revisión, se ha emitido informe por la Dirección General de Urbanismo firmado por el Subdirector General de Estudios Territoriales y Cartografía, el Subdirector General de Normativa y Régimen Jurídico Urbanístico y el Subdirector General de Urbanismo, el 3 de marzo de 2023. Al efecto, ha de tenerse en cuenta el artículo 13.1 del Decreto 237/2021, que concreta las competencias de la referida Dirección General.

- Con base en el apartado 7 del artículo 20 de la Ley 30/2014 se han incorporado al expediente los informes de las entidades locales que se relacionan en los antecedentes de hecho del presente informe.

- En cumplimiento del mismo precepto, se ha aportado certificación del Acuerdo de la Comisión de Coordinación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de fecha 28 de febrero de 2023, por el que se emite informe favorable sobre la inclusión de la descripción cartográfica de caminos y senderos autorizados para el acceso público en zonas restringidas, únicamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid y modificación del artículo 51.2, firmado por el Secretario de la Comisión de Coordinación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Es de observar que no

hace alusión a otras modificaciones contempladas en el texto proyectado como las referentes a los artículos 29 y 45 y propiamente, al anexo XII sobre competiciones deportivas autorizables con carácter excepcional en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, entendemos necesario que sea informado el resto de modificaciones propuestas, con objeto de que pueda desarrollar las funciones que le atribuye el artículo 9.3 de la Ley 30/2014 y en particular el artículo 65 del Decreto 18/2020 que le atribuye la emisión de informe previo a la aprobación de programas sectoriales de desarrollo del Plan. En consecuencia, entendemos que sería conveniente que se pronunciara de forma expresa, con carácter previo sobre la concreción de competiciones deportivas que pueden ser autorizables.

También obra una certificación de Acuerdo del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de fecha 2 de mayo de 2023, por el que se informa favorablemente la modificación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en la vertiente madrileña, firmado por el Secretario del Patronato. Este informe es exigido por el artículo 4.2 c) del Decreto 18/2020. Dicho acuerdo fue adoptado por treinta votos a favor, uno en contra y dos abstenciones.

- Con base en el artículo 20.7 de la Ley 30/2014 se requiere informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales. Según la MAIN dicho órgano se reunirá el próximo día 29 de junio. Figura en el expediente un certificado del Secretario del Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, acreditando que en la sesión de este Comité celebrada el 25 de abril de 2023 se trató la modificación del Decreto que nos ocupa, con motivo de la preparación de reunión que corresponde al Consejo de la Red de Parques Nacionales.

Por otra parte se justifica la innecesariedad del informe del Consejo de Medio Ambiente. Se alega que la modificación propuesta es de carácter no sustancial y que además se fundamenta en la necesidad de la adecuación del Decreto 18/2020, en dos aspectos (relación nominativa de las pruebas deportivas autorizables que transcurren por el interior del Parque Nacional y relación de las sendas por las que se puede transitar), a la normativa básica estatal en ejecución de sentencia judicial.

No obstante, lo anterior, consideramos conveniente dicho informe en cuanto que el artículo 1 del Decreto 103/1996, de 4 de julio, de creación, composición y funciones del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, lo configura como órgano de consulta y asesoramiento, con la finalidad de impulsar la participación de las organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y de personas de reconocido prestigio en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental. Al amparo del artículo 2 del este Decreto 103/1996 en relación con el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, consideramos necesario su informe, en cuanto las actividades que se permitirán en el Parque Nacional de Guadarrama, como consecuencia de la modificación proyectada sí tendrán impacto en el medio ambiente, y la tramitación se fundamenta en las competencias que la Administración autonómica ostenta en materia de medio ambiente.

Además, el Proyecto de Decreto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (artículo 4.3 del Decreto 52/2021).

Obran escritos de las siguientes Consejerías que no formulan alegaciones: de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 27 de febrero de 2023; de Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de fecha 28 de febrero de 2023; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 3 de marzo de 2023; de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 1 de marzo de 2023; de la Consejería de Sanidad, de fecha 2 de marzo de 2023 y de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 27 de febrero de 2023.

Por el contrario, sí han formulado alegaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con fecha 7 de marzo de 2023 y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de febrero de 2023, que traslada las realizadas por la Dirección General de Deportes, con la misma fecha.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública. Obra en el expediente, Resolución de la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales de 11 de abril de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto, durante el plazo de siete días hábiles a partir del siguiente a la publicación en el Portal de Transparencia de esta Resolución. En efecto, un informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 26 de abril de 2023, acredita el cumplimiento de dicho trámite, en cuanto que el Proyecto que nos ocupa estuvo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el lunes 17 de abril hasta el martes 25 de abril de 2023.

Durante este trámite de audiencia e información pública han presentado alegaciones las entidades enunciadas en los antecedentes de hecho del presente informe.

También figuran las alegaciones de las siguientes personas físicas: don Jacobo Álvarez de Espejo y Mariátegui y don Raúl Gordo Fraile. También figura una escrito de alegaciones realizadas sin fecha ni firma y sin identificar al que lo suscribe, si bien de la MAIN obrante en el expediente se colige que fueron presentadas por don José Ignacio Cascajero.

Asimismo, se justifica que el Proyecto objeto de Dictamen ha estado publicado en la Sección "Participación Pública Medio Ambiental" dentro de la página web del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama del Portal Central de la Comunidad de Madrid, desde el 10 de mayo de 2023 hasta el 19 de mayo de 2023. No consta, sin embargo, que se hayan presentado alegaciones en este período.

Por último, obra en el expediente, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, exigido por el artículo 8.5 del Decreto 52/2021 y por el artículo 4.2 e) del mismo Decreto.

Sentado lo anterior, nada más puede objetarse a la tramitación del Proyecto de Decreto, hasta el momento de evacuación del presente informe.

Cuarta. - Contenido del Proyecto de Decreto.

Se estudiará a continuación el Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA) y tal como ha reconocido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*.

I. De acuerdo con la Directriz 6, el **título** de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto. Tratándose de una norma modificativa se da cumplimiento a la Directriz 53, en cuanto se alude a este carácter.

Ahora bien, de acuerdo con el título proyectado se modifica el PRUG el cual fue aprobado por el Decreto 18/2020. Sin embargo, atendiendo el contenido del Proyecto, se modifica tanto el artículo único de dicho Decreto como el PRUG que regula por lo que se recomienda modificar el título. Esto es, indicar que se trata de un Proyecto de Decreto 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.

El Proyecto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva conformada de un artículo por el que se modifica el Decreto 18/2020 y una Disposición final.

II. La **parte expositiva** del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No

obstante, estas son mencionadas de forma muy somera incluso después de desarrollar la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, por lo que se recomienda su desarrollo, con anterioridad. Básicamente se destaca que el texto proyectado se tramita en cumplimiento de la Sentencia 1003/2022, como se expresa en el párrafo 1º de la parte expositiva.

Así, se sugiere reformular el párrafo 1º a 4º, pues los términos en que se expresa son más propios de la MAIN, como lo evidencia el hecho de que mantiene la misma redacción contenida en el apartado II de la MAIN, al referirse a la “justificación del acierto, contenido y análisis jurídico de la propuesta de la propuesta” en el apartado 1) dedicado a los fines.

Al amparo de la Directriz 13 deben describirse los aspectos más relevantes de la tramitación.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y se justifica la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios.

No obstante, en relación al principio de transparencia, el párrafo 6º señala que se ha realizado el “*correspondiente trámite de audiencia con los interesados y el trámite de audiencia e información públicas*”, lo que resulta reiterativo, al tiempo que se advierte que no es correcto referirse al “trámite de audiencia e información públicas”. El término públicas, debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021, al referirse a esos dos únicos trámites como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023. En el mismo sentido se expresa el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, siendo lo correcto referirse a que se han realizado “*los trámites de audiencia e información pública*”, extremo que debería corregirse.

Por otro lado, advertimos también, que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva –párrafo 7º- la expresión “*iniciativa normativa*”, más propia de la MAIN, debiéndose sustituir por el término “Decreto”, la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

Concluye con una fórmula promulgatoria que se ajusta a la Directriz 16.

III. En cuanto a la **parte dispositiva**, consta de un único artículo, dividido en cinco apartados uno por precepto modificado, incluyendo los anexos. El último, el quinto, debe designarse con cardinal no ordinal, en línea con los restantes apartados y en cumplimiento de la Directriz 53. Así, debería mencionarse como cinco en lugar de quinto.

No obstante lo anterior, los anexos modificados se ubican a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes, en cumplimiento de la Directriz 44.

Procede recordar la Directriz 80 conforme a la cual, la primera cita de una disposición, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. Por ello, la referencia al Decreto 18/2020, podría abreviarse en la segunda y sucesivas ocasiones en que se cita.

Dicho artículo único, según se indica, modifica el PRUG, aprobado por el Decreto 18/2020. Ahora bien, como se ha apuntado, también modifica el artículo único del mencionado Decreto. Sus cuatro primeros apartados modifican el PRUG, pero el último, sólo el Decreto 18/2020. Para evitar confusión, y atendiendo a la Directriz 28, se recomienda modificar el título de este artículo, en consonancia con lo comentado al analizar el título del Proyecto de Decreto. En coherencia con ello, sería conveniente modificar el orden de los apartados, pasando el apartado cinco a ser el apartado uno.

Como cuestión de técnica normativa aplicable a todos los apartados, el texto de regulación ha de ajustarse a la Directriz 56 y ha de ir en párrafo aparte, entrecorillado y “*sangrado*”, a fin de realzar tipográficamente que se trata de un nuevo texto.

El apartado uno, modifica el apartado 2 del artículo 29 del PRUG en aras a evitar incongruencias en el texto, atendiendo a la observación realizada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

El apartado dos modifica el artículo 45.2 del Plan en cumplimiento de la Sentencia 1003/2022, remitiéndose a los anexos X y XI a los que se hace referencia en el apartado cuatro.

El apartado tres ofrece la nueva redacción del artículo 51.2 del PRUG, tal como impone la mencionada Sentencia. Ahora bien, introduce un inciso, que permite a la Administración gestora alterar los itinerarios de las pruebas con el objetivo de reducir su incidencia ambiental. Procede recordar, con el Fundamento de Derecho Sexto 3-1 de la referida Sentencia, el motivo para declarar la nulidad de la redacción anterior:

“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 trascurren 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 trascurren 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 que 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" (énfasis añadido).

Ante el incumplimiento de la 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", el fallo de la Sentencia 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"* (énfasis añadido).

La redacción propuesta se ajusta debidamente a lo establecido en el Plan Director en la Directriz 3.2.5.p), al estar expresamente identificada la denominación actual de la prueba, modalidad, términos municipales en los que atraviesa el Parque Nacional y recorrido de la prueba.

Dentro del recorrido de la prueba, la nueva redacción propuesta al artículo 51, establece que puede alterarse el concreto itinerario a fin de reducir su incidencia ambiental, sin que quepa formular objeción alguna, al estar siempre esa alteración sujeta a su excepcional autorización y respetar la literalidad del fallo de la sentencia en que obligaba expresamente a recoger en el PRUG *“la relación concreta de pruebas y competiciones deportivas de baja incidencia ambiental”*.

Se sugiere que se valore incluir en la modificación proyectada, la modificación de las erratas contenidas en el apartado b) in fine del artículo 51.4, que indica: *“estas limitaciones no serán de aplicación a las salvo en el caso de pruebas que se celebren por carteras abiertas al tráfico”*.

En el apartado cuatro, se añaden tres anexos al índice de anexos del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en coherencia a los nuevos anexos que se insertan consecuencia de las modificaciones proyectadas en el PRUG.

Atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 45, sería más adecuado dedicar un apartado a cada uno de los nuevos anexos que se adicionan, y en coherencia, suprimir de este apartado la expresión “que constan al final del Plan Rector”.

No obstante, se observa que los anexos no responden a la composición-titulación, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 44. Por ello se hace necesario reformular el título y composición de los anexos en la forma prevista en dicha Directriz 44. La referencia la Anexo, ha de ir centrado, en mayúscula y sin punto, y el título del mismo igualmente centrado, en minúscula y sin punto.

El contenido de los referidos anexos es esencialmente técnico por lo que su análisis excede del contenido del presente Dictamen.

En el apartado cinco, modifica la redacción del artículo único del Decreto 18/2020. Al respecto nos remitimos a lo expresado con anterioridad en relación a la conveniencia de revisar el título del apartado y alteración del orden del mismo, a los

efectos de pasar a ser su contenido el apartado uno, del artículo único del Decreto de modificación.

La Disposición Final única referente a la entrada en vigor, se ajusta a la Directriz 43.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, condicionado al cumplimiento de la consideración de carácter esencial, y sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Medio Ambiente,
Vivienda y Agricultura.**

María Elena López de Ayala Casado

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez -Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA**