

Acuerdo n°: **1/20**
Consulta: **Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del
Territorio y Sostenibilidad**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.01.20**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de enero de 2020, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto 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.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 2 de enero de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen firmada por el viceconsejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 9/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de acuerdo, que fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno en su sesión de 23 de enero de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene como objeto aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama (en adelante, PRUG) en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, dividida en tres apartados, un artículo único por el que se aprueba el PRUG, una disposición transitoria relativa a los procedimientos en curso, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, referidas a la modificación 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; una segunda de habilitación de desarrollo a *“la persona titular de la consejería competente en materia de patrimonio natural para desarrollar las cuestiones secundarias y operativas del presente decreto”*; y una tercera, referente a la entrada en vigor, que se prevé *“al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid; salvo las previsiones contenidas en el apartado a) del artículo 52 (...) que producirán efectos desde el día 1 de enero de 2021”*.

El PRUG consta de ciento ocho artículos, agrupados en seis títulos, los cuales a su vez se dividen en capítulos. A continuación del texto, se añaden nueve anexos (I al IX).

Los seis títulos en que se estructura el Proyecto son los siguientes:

El título I: “*Disposiciones de carácter general*” (artículos 1 a 12), se divide en cuatro capítulos referidos a la “*Naturaleza y efectos*” (artículos 1 a 5), al “*Ámbito de aplicación*” (artículo 6), a los “*Objetivos del PRUG*” (artículos 7 y 8) y la “*Gestión y órganos de participación*” (artículos 9 a 12).

El título II: “*Criterios de gestión del Parque Nacional*” (artículos 13 a 26). Se subdivide en dos capítulos. El primero, dedicado a los “*Criterios generales*” (artículo 13) y el segundo a los “*Criterios específicos*” (artículos 14 a 26).

El título III: “*Zonificación*” (artículos 27 a 32).

El título IV: “*Normas de uso y gestión*” (artículos 33 a 64) dividiéndose en seis capítulos: el primero dedicado al “*Régimen general*” (artículos 33 a 37), el capítulo II se ocupa de la “*Relación de usos y actividades incompatibles con los objetivos del Parque Nacional*” (artículos 38 a 44); el capítulo III versa sobre la “*Regulación de actividades de uso público y social compatibles con los objetivos del Parque Nacional y no necesarias para su conservación*”(artículo 45 a 52); el capítulo IV se ocupa de la “*Relación de otros usos y actividades compatibles con los objetivos del Parque Nacional y no necesarios para su conservación*” (artículos 53 a 60); el capítulo V es relativo a los “*Usos y actividades compatibles con los objetivos del Parque Nacional que se consideran necesarios para su conservación y gestión*” (artículos 60 a 63), y por último, el capítulo VI, que consta de un único artículo - el 64-, está dedicado a la “*Regulación de otras actividades, usos y aprovechamientos*”.

El título V: “*Directrices para la elaboración de los programas sectoriales de actuación*” (artículos 65 a 84), se divide en ocho capítulos. El capítulo I versa sobre “*Generalidades*” (artículos 65 y 66); el capítulo II

se titula: “Programa de conservación de los recursos naturales, patrimonio cultural y paisaje” (artículos 67 a 77); el capítulo III se ocupa del “Programa de investigación” (artículos 78 y 79); el capítulo IV bajo la rúbrica “Programa de uso público y social”, consta de cinco artículos (artículos 80 a 84); el capítulo V versa sobre el “Programa de relaciones con el entorno y la participación ciudadana” (artículos 85 a 88); el capítulo VI: “Programa de seguimiento, vigilancia y control” contiene dos artículos – 89 y 90-. El capítulo VII se refiere a las “Directrices para otras actuaciones” (artículos 91 a 94); el capítulo VIII a las “Actuaciones mínimas precisas para la consecución de los objetivos del parque nacional a realizar en el periodo de vigencia del PRUG” (artículo 95).

El título VI: “Desarrollo del Plan” se divide en cinco capítulos: el capítulo I, se ocupa de los “Mecanismos de aplicación y desarrollo del plan” (artículos 96 y 97); el capítulo II, de “Integración y coordinación” (artículos 98 a 103); el capítulo III se ocupa de la “Estimación económica de inversiones durante la vigencia del plan” (artículo 104); el capítulo IV se refiere al “Régimen de supresión de usos, instalaciones y actividades incompatibles” (artículo 105), y por último, el capítulo V, versa sobre la “Evaluación y seguimiento de la aplicación del plan rector de uso y gestión” (artículos 106 a 108).

Los anexos son como sigue: anexo I: “Cartografía de la zonificación”; anexo II: “Fichas descriptivas de la zonificación”; anexo III: “Cartografía de zonas de escalada y áreas donde se permite la pernocta al raso”; anexo IV: “Cartografía de viales aptos para el tránsito en bicicleta”; anexo V: “Relación de refugios existentes”; anexo VI: “Cartografía de restricciones al sobrevuelo que se consideran necesarias para la compatibilidad del vuelo de aeronaves no impulsadas a motor con la conservación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama ”; anexo VII: “Romerías y actos sociales”; anexo VIII: “Relación de especies de flora con aprovechamiento regulado”; y anexo IX: “Memoria económica”.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

La solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, se acompaña de los siguientes documentos según relaciona el índice, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.-Informe de 27 de diciembre de 2019 de la consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto de decreto 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 (Documento 1 del expediente).

2.-Certificado de 27 de diciembre de 2019 del secretario general del Consejo de Gobierno (Documento 2 del expediente).

3.- Como documento 3 del expediente figuran:

- a) Proyecto de decreto.
- b) Proyecto de decreto informado por el Consejo de Medio Ambiente.
- c) Cuerpo normativo del proyecto de decreto informado por el Consejo de Medio Ambiente.
- d) Proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico.
- e) Cuerpo normativo del proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico.
- f) Proyecto de decreto de la audiencia e información pública.

g) Cuerpo normativo del Proyecto de Decreto de la audiencia e información pública.

4.- Como documento 4 del expediente, figuran:

a) Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

b) Memoria del Análisis de Impacto Normativo informada por el Consejo de Medio Ambiente.

c) Memoria del Análisis de Impacto Normativo para el Servicio Jurídico.

d) Memoria del Análisis de Impacto Normativo del trámite de audiencia e información pública.

5.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 6 de junio de 2019 (documento 5 del expediente).

6.- Informe sin fecha alguna de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 6 del expediente).

7.- Informe de 10 de enero de 2018 de la Dirección General de la Mujer, en el que se indica que en el proyecto de decreto tiene un impacto positivo *“al incluir como objetivo en su Programa de relaciones con el entorno y la participación ciudadana”* la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de aplicación del plan (Documento 7 del expediente)

8.- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género fechado el 2 de enero de 2018, en cuya conclusión se manifiesta

que el proyecto de decreto tiene “*un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género*”. (Documento 8 del expediente).

9.- Informe de 14 de marzo de 2019, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, favorable al proyecto de decreto, “*sin perjuicio de lo señalado respecto a la estimación de ingresos y la presupuestación de ejercicios futuros*” (Documento 9 del expediente).

10.- Como documento 10 del expediente figuran los siguientes:

a) Pantallazo de 1 de marzo de 2018 de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio sobre el cumplimiento del trámite de audiencia e información pública.

b) Observaciones realizadas durante el trámite de audiencia e información pública por particulares.

c) Observaciones realizadas durante el trámite de audiencia e información pública por ayuntamientos y asociaciones.

11.- Informe de la Oficina de Transparencia de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, que acredita la exposición “*de la documentación asociada al asunto de referencia*” en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid. (Documento 11 del expediente).

12.- Informe del Área del Centro Regional de Información Cartográfica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio 8 de abril de 2019. (Documento 12 del expediente)

13.- Informe de la Subdirección General de Normativa y Régimen Jurídico Urbanístico de 9 de abril de 2019, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (Documento 13 del expediente)

14.- Informe de la Subdirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 9 de abril de 2019. (Documento 14 del expediente).

15.- Informe de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de 5 de febrero de 2018. (Documento 15 del expediente)

16.-Acta del Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama de fecha 5 de noviembre de 2018. (Documento 16 del expediente)

17.- Certificación de fecha 1 de octubre de 2018 de la secretaria de la Comisión de Coordinación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, del Acuerdo de 26 de septiembre de 2018, por el que informa favorablemente el borrador del Plan de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. (Documento 17 del expediente).

18.- Certificado de fecha 10 de enero de 2019, del director del Organismo Autónomo Parques Nacionales con el Vº Bº de la ministra para la Transición Ecológica, sobre el acuerdo del Consejo de la Red de Parques Nacionales de 18 de diciembre de 2018, en el que se informó favorablemente el PRUG (Documento 18 del expediente).

19.- Observaciones realizadas por las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid: Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Economía, Empleo y Hacienda; Sanidad; Políticas Sociales y Familia; Educación e Investigación; Transporte,

Vivienda e Infraestructuras; Cultura, Turismo y Deportes (Documento 19 del expediente).

20.- Informe de legalidad de la secretaria general técnica de la Consejería de Medio Ambiente, y Ordenación del Territorio, de 8 de mayo de 2019. (Documento 20 del expediente).

21.- Certificado del secretario del pleno del Consejo de Medio Ambiente con la conformidad de la presidenta, de fecha 12 de diciembre de 2019, de la reunión celebrada el 4 de diciembre de 2019 en la que se informa favorablemente el PRUG (Documento 21 del expediente).

22.- Informe 258/2019 de 21 de marzo de 2019, emitido por los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, en el que se refiere que *“esta Asesoría Jurídica no hace objeción de legalidad”* (Documento 22 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

Se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; a solicitud de la consejera de Medio

Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

Por tanto, la exigencia del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora se refiere únicamente a los reglamentos ejecutivos, al igual que establece el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 18/1982, de 4 de mayo, definió los *“reglamentos ejecutivos”* como:

“(…) aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.

De esta forma los reglamentos ejecutivos son normas que suponen un desarrollo legal, de tal forma que operan como un *“complemento indispensable”* de la ley. Como señala la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2015) la exigencia del dictamen del órgano

consultivo no viene dada por el rango de la norma sino por su contenido y función.

Es por ello que, en algunos supuestos, el Tribunal Supremo ha admitido la existencia de reglamentos no ejecutivos y, por tanto, exentos de ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente.

Es el caso, por ejemplo, de los planes urbanísticos cuya naturaleza de disposición general es admitida constantemente por la jurisprudencia pero que no se someten a dictamen del órgano consultivo -salvo en algún supuesto específico que no ha sido recogido en la normativa urbanística de la Comunidad de Madrid- y también de los instrumentos de gestión medioambiental, como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Respecto de estos últimos el Tribunal Supremo en numerosas sentencias ha rechazado la exigencia de dictamen, así la Sentencia de 24 de octubre de 2014 (recurso 151/2013): *"(...) ya tuvo ocasión de señalar que no era exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trataban de instrumentos de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (sustituida por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), no ejecutan propiamente la Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley"*.

En el caso que nos ocupa, se trata de un Plan Rector de Uso y Gestión, en concreto del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, es decir, es todavía más concreto que el PORN.

Estamos ante una disposición de carácter general sobre planificación de los recursos naturales y protección de los espacios naturales, derivada de las previsiones de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, pero que no ejecuta propiamente esa ley, ni la desarrolla, sino que limita su actuación al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, para adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de la misma.

Sobre los PRUG se ha venido pronunciando la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; así, la Sentencia de 11 de junio de 2010 (recurso n. 764/2009) en que se impugnaba el Decreto 9/2009 de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama:

“Tanto en la regulación del Consejo de Estado como en la del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid resulta la obligación del preceptivo dictamen cuando se está en presencia de los llamados Reglamentos ejecutivos. Entonces el problema se ciñe en despejar si efectivamente el PRUG es un Reglamento Ejecutivo, lo que ha sido ya resuelto por el Tribunal Supremo. En sentencias de 15 de Junio, 26 de noviembre, 2 de diciembre y 10 de diciembre de 2003, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que no es exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trata de instrumentos de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo

(sustituida por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), no ejecutan propiamente la Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley”.

Por tanto, los PRUG no son propiamente reglamentos ejecutivos. Así lo señala expresamente el propio informe de legalidad de la secretaria general técnica de la Consejería proponente de fecha 8 de mayo de 2019, (documento 20 del expediente remitido) en su apartado tercero, en el que manifiesta que el proyecto de decreto no ejecuta propiamente la Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas. En apoyo de esta tesis, refiere acertadamente, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2012 (recurso de casación nº 5349/2010), sobre el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, aprobado por Decreto 9/2009, de 5 de febrero. Dicha sentencia recogía lo siguiente:

“(...) La alegada falta de informe del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (o en su caso del Consejo de Estado), que sostuvo entendiendo que el PRUG era un reglamento ejecutivo, es desestimada por la sentencia de instancia porque (...) “En sentencias de 15 de Junio, 26 de noviembre, 2 de diciembre y 10 de diciembre de 2003, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que no es exigible el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, porque se trata de instrumentos de planificación de los recursos naturales, cuyos objetivos y contenido, definidos en el artículo 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (sustituida por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), no ejecutan propiamente la Ley, en el sentido de

precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley", a lo que añade que en la "sentencia de 16 de junio de 2003 ha declarado que tal dictamen no es exigible, por no ser reglamentos ejecutivos de la Ley 4/1989, en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión", concluyendo que aunque en el caso concreto la Ley 6/94, de declaración del Parque fue anterior a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) ello no comporta "(...) ninguna especialidad alguna en orden a la naturaleza del PRUG que se ajusta a lo previsto en la Ley Estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de la que resulta la obligación de elaborar y aprobar los correspondientes planes rectores de uso y gestión de los Parques".

En análogo sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Castilla y León respecto del proyecto de decreto 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 Castilla y León. El dictamen 173/2019, de 30 de abril, señala en su consideración jurídica única in fine que *"No puede calificarse, en virtud de todo lo expuesto, el proyecto de decreto sometido a consulta como un reglamento de carácter ejecutivo, por lo que no resulta preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo"*.

Por todo ello, esta Comisión considera que el proyecto de decreto sometido a dictamen no es un reglamento ejecutivo a los efectos de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula el siguiente,

ACUERDO

Devolver el presente expediente por no ser necesario el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Madrid, a 23 de enero de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 1/20

Excma. Sra. Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid