

ANÁLISIS DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN (PRUG) DEL PARQUE NACIONAL DE LA SIERRA DE GUADARRAMA:

20 de mayo de 2019



<u>ÍNDICE</u>

1 Cuestión planteada	3
2 Documentación analizada	
3 Análisis Jurídico	6
3.1. Régimen competencial sobre gestión del espacio aéreo y limitaciones de	
vuelo	6
3.2. Trámites de aprobación del PRUG y deficiencias invalidantes	8
3.3. Tratamiento del "sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor" en el	
Documento de PRUG	15
3.4. Estudio comparado, sobre la compatibilidad del vuelo sin motor con los	
valores naturales	28
4 Conclusiones.	
5 Propuestas de mejora y medidas de defensa.	34



1.- Cuestión planteada.

La Asociación Vuelo Libre Española – AVLE – solicita al equipo de EKOIURE la realización de un informe jurídico sobre el análisis legal de las actuaciones llevadas a cabo en la tramitación del Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, PRUG) del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, que fue declarado mediante la Ley 7/2013, de 25 de junio.

Por un lado, la conformidad legal de los trámites que se están llevando a cabo en el proceso actualmente vigente de aprobación del citado PRUG, en el que la administración ha omitido en el trámite de información pública y audiencia (diciembre 2017-marzo 2018) la puesta en conocimiento a interesados y público en general de documentos esenciales, como:

- Estudio sobre el "análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque", de 20 de noviembre de 2018.
- Plan de Regulación de Uso Público para la Protección de Aves Rupícolas en el Parque Nacional, de 28 de enero de 2019 (para regular la escalada).

Por otro, el análisis técnico-jurídico sobre la documentación desarrollada en relación al ejercicio de la actividad de vuelo sin motor en el entorno del parque.

En concreto, se analizarán los siguientes aspectos:

- Último borrador del PRUG, de 4 de diciembre de 2018, y el tratamiento al parapente y ala delta y su conformidad con el "Plan Director de Parques Nacionales" aprobado por Real Decreto 389/2016; su Título II sobre "Criterios de Gestión" del Parque Nacional; la zonificación (Título III); normativa sobre usos y actividades y su gestión (Título IV); y las denominadas "Áreas sensibles al sobrevuelo" (anexo VI).
- Estudio sobre el "Análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque", elaborado conjuntamente por las Comunidades Autónomas de Madrid y de Castilla y León, en cumplimiento de la "Disposición Adicional VIII: sobrevuelo de aeronaves" de la Ley 7/2013.
- Régimen competencial en materia de vuelo y espacio aéreo.
- Protocolo de actuación de socios de AVLE ante denuncias de sanción por la autoridad del Parque Nacional durante el ejercicio del vuelo.
- Propuestas de mejora:
 - o Propuesta de plan específico de regulación del VUELO SIN MOTOR, como el que existe para la actividad y regulación de la escalada.
 - o Propuesta de redacción de gestión del vuelo sin motor en el Parque Nacional, para consensuar con las administraciones.
- Posibles vías de defensa de AVLE ante la futura aprobación del PRUG.



2.- Documentación analizada.

En la elaboración del presente informe se ha llevado a cabo el análisis de la siguiente información:

Normativa europea:

- 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.
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Normativa estatal:

- Constitución Española.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, sobre el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Normativa autonómica:

- 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 4/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural "Sierra de Guadarrama" (Segovia y Ávila).

Documentación técnica del Parque Nacional:

- "Documento de bases" para la elaboración del PRUG (febrero 2015).
- Estudio "Uso recreativo del espacio aéreo: Análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque" (20 noviembre 2018).
- Borrador de "Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional Sierra de Guadarrama" (4 diciembre 2018).
- Plan de Regulación de Uso Público para la protección de Aves Rupícolas, por la Comunidad de Madrid (28 enero 2019).

Jurisprudencia:



- Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2000, sobre las garantías de defensa de la Administración sancionadora y el sujeto responsable de la infracción.
- Sentencia nº 173/2002 del Tribunal Constitucional de 9 de octubre de 2002, sobre la tutela judicial efectiva.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2004, sobre las garantías de defensa de la Administración sancionadora y el sujeto responsable de la infracción.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de abril de 2005, sobre la trascendencia del proceso de participación en la elaboración de Planes relativos al Medio Ambiente.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011, sobre el principio de cautela.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 31 de mayo de 2012, sobre el trámite de información pública en la elaboración del PORN de la Sierra de Guadarrama en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- Conclusiones del Abogado General Sr. Michal Bobek presentadas el 18 de enero de 2018 en el asunto C-528/16 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2018, sobre la necesaria identificación de las especies a proteger y la evaluación de los objetivos a cumplir para analizar la compatibilidad entre las actividades y la preservación del medio natural.

Otros documentos analizados:

- Estudio de la Fundación Allianz para la protección del Medio Ambiente.
- Estudio del ala delta y parapente en la naturaleza (Alemania) (1994).
- Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución (2000).
- Estudio de afección de senderismo y excursionismo en Huesca (2003).
- "Administración pública, juridicidad y derechos fundamentales". P. Gutiérrez Colantuono (2009).
- Acta de la mesa sobre Actividades Deportivas y Recreativas en el Parque Nacional (2016).
- Respuesta a las alegaciones del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco (2016).
- Vuelo libre: Parapente y ala delta. "Documento informativo y propuestas de actuación para el PRUG del Parque Nacional de las cumbres del Guadarrama" (Asociación de Vuelo Libre Española) (mayo de 2016).
- Documento sobre participación pública del PRUG: "Resultados del proceso de participación pública y síntesis de contenidos" (marzo de 2017).
- Informe de "posibles afecciones de las actividades del parapente y ala delta sobre las poblaciones de aves rapaces en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, propuesta de desarrollo de la actividad deportiva" (Asociación de Vuelo Libre Española) (julio de 2018).
- Contestación a las alegaciones presentadas al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Nacional "Sierra de Guadarrama" de la Junta de Castilla y León (noviembre de 2018).
- Estudio de afección de vuelo libre a avifauna (Euskadi) (febrero de 2019).



3.- Análisis Jurídico.

3.1. Régimen competencial sobre gestión del espacio aéreo y limitaciones de vuelo.

En primer lugar, es importante destacar que compete exclusivamente al Estado el control del espacio aéreo, tal y como viene establecido en el artículo 149.1.20 de la Constitución:

(Constitución Española. Artículo 149.1.20)

El Estado tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias: 20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; **control del espacio aéreo**, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

En relación con las posibles limitaciones o prohibiciones de vuelo a aeronaves en espacios naturales protegidos, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad en su Disposición Adicional Undécima sobre "Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo", ya precisa que el Gobierno del Estado como titular de la competencia sobre tráfico y seguridad aérea, es la autoridad competente para la determinación e imposición de posibles limitaciones al vuelo de aeronaves, en el marco de la normativa sobre navegación aérea.

(Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Disposición adicional undécima. Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo)

- 1. Las **limitaciones o prohibiciones** de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 **se establecerán por el Gobierno** de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.
- 2. En la tramitación de las limitaciones o prohibiciones a que se refiere el apartado anterior se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento.

De igual forma es destacable lo establecido en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la red de Parques Nacionales, donde se especifica la necesaria participación del Gobierno del Estado en la modificación de la limitación del sobrevuelo.

(Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Disposición adicional tercera. Modificación del límite de altura del sobrevuelo establecido en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, o en las leyes declarativas)

Cuando deba llevarse a cabo la modificación de la limitación de sobrevuelo establecida en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, o en las leyes declarativas de los distintos parques nacionales, será **acordada por el Gobierno** de conformidad con la **disposición adicional undécima de la Ley 42/2007**, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la



Biodiversidad, y con la disposición final cuarta de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Antes de hacer efectiva la prohibición, limitación o restricción deberá procederse a su publicación en la Publicación de Información Aeronáutica (AIP).

Del mismo modo, la Disposición Final cuarta de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Ley.

(Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Disposición Final cuarta. Habilitación para el desarrollo reglamentario)

- 1. Se faculta al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones fueren necesarias para el desarrollo y la ejecución de lo dispuesto en la presente Ley.
- 2. Se faculta al Gobierno para modificar, por razones de seguridad aérea o cuando resulte pertinente en aplicación de la normativa europea, previa consulta a las comunidades autónomas afectadas, el límite de altura, sobre la vertical del terreno, de sobrevuelo del territorio de todos o de alguno de los parques nacionales, dispuesto en el artículo 7, número 3, letra e. Reglamentariamente a iniciativa conjunta de los Ministerios de Defensa y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se establecerán las excepciones a la prohibición de sobrevuelo a una altura inferior de la establecida para los Parques Nacionales, por causa de defensa y seguridad nacional.
- 3. El Gobierno, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, establecerá la imagen corporativa y la identidad gráfica de la Red, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.

En definitiva, el PRUG no puede contener referencias a limitaciones de sobrevuelos ya que dichas limitaciones deberán tramitarse conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 42/2007. Mismo antecedente se dio en el caso del PRUG de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, donde el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco decidió, ante las alegaciones presentadas por la Dirección General de Aviación Civil, eliminar del Plan los límites anteriormente establecidos en el mismo: "a la vista de la alegación realizada, no cabe más que señalar lo oportuno de la alegación realizada y recoger en el texto el mismo contenido que se refleja en la citada Disposición Adicional".

En ese caso, en el proyecto de Decreto de PRUG sometido a Información Pública, en el artículo 4.4.2.5. sobre actividades aeronáuticas B.1.4, se regulaban los límites y prohibiciones al vuelo libre, que finalmente fue modificado en el PRUG definitivo aprobado por el Decreto 139/2016. De esa forma, el siguiente artículo:

1. Se trata de la práctica de vuelo mediante avionetas, helicópteros, paramotores, drones, globos aerostáticos, ala delta, parapentes, avionetas de turismo, ultraligeros o similares y demás deportes de navegación aérea. 2. El vuelo está permitido y deberá desarrollarse por encima de la altitud de los 600 m, con la excepción de los helicópteros utilizados para la Protección Civil o por las Fuerzas de Seguridad en el caso que fuera necesario. 3. El vuelo que se pretenda realizar, por debajo de los 600 m, precisará de



informe favorable de la Directora-Conservadora, previa solicitud del promotor.

- 4. Se prohíbe, durante los periodos críticos de nidificación del halcón peregrino (desde el 20 de febrero al 30 de junio) y de alimoche (desde el 5 de marzo al 10 de septiembre) el vuelo sobre sus lugares de cría (Figura 1). 5. Se prohíbe el vuelo desde la desembocadura del arroyo Errekaetxe hacia el sur, incluido el corte de la ría desde el 1 de septiembre al 31 de octubre, ambos incluidos.
- 6. Se prohíbe la utilización de parapentes para kate-surf en el Área de la Ría con la excepción de la parte norte intermareal de la playa de Laida.

Quedó finalmente redactado de la siguiente manera (mediante el Decreto 139/2016 de aprobación del PRUG):

1. Se trata de la práctica de vuelo mediante avionetas, helicópteros, paramotores, drones, globos aerostáticos, ala delta, parapentes, avionetas de turismo, ultraligeros o similares y demás deportes de navegación aérea.

2. Las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. En la tramitación de las limitaciones o prohibiciones a que se refiere el apartado anterior se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento.

3.2. Trámites de aprobación del PRUG y deficiencias invalidantes.

Para empezar, es importante mencionar que AVLE posee, como Asociación que puede ver sus intereses afectados tras la aprobación del PRUG, una especial consideración para hacer valer sus derechos. Dicha consideración está regulada en el artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se establece lo siguiente:

(Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 4. Concepto de interesado)

- 1. Se consideran **interesados** en el procedimiento administrativo:
 - a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
 - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
 - c) Aquellos **cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados** por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Dichos interesados tendrán, durante el proceso administrativo, los derechos que se recogen en el artículo 53.1 de la misma Ley, entre los que para este caso destacan los apartados e) y f):



(Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 53. Derechos del interesado en el proceso administrativo)

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

...

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Como se explicará posteriormente en el presente informe, la Asociación no dispuso del necesario "Estudio" sobre la compatibilidad del vuelo libre en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, regulado en la Disposición Final Primera de la Ley 30/2014 y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2013.

Asimismo, la Ley 39/2015 regula en los artículos 82 y 83 la participación de los interesados, distinguiendo el trámite de audiencia y el de información pública, respectivamente.

El procedimiento a seguir para la aprobación del PRUG viene definido en el artículo 11 de la Ley 7/2013, de 25 de junio, de Declaración del Parque Nacional, y al amparo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. También se tendrán en consideración la Ley 42/2007, de 25 de marzo, de Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En la propia Ley de declaración del Parque Nacional, en su artículo 11.1, se establece la importancia del PRUG como instrumento de planificación del Parque Nacional.

(Ley 7/2013, de 25 de junio, de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Artículo 11. Instrumentos de planificación)

1. El instrumento para la planificación de la gestión del Parque Nacional 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.

Durante la tramitación del PRUG se deberá llevar a cabo un periodo de información pública. Dicho trámite, que tiene carácter obligatorio, está recogido en la propia Ley de Declaración del Parque Nacional:

(Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Artículo 11. Instrumentos de planificación)



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.

El PRUG es un Plan de gran relevancia en su contenido, cuyo procedimiento para su aprobación habrá de ser completo conforme a lo regulado en la legislación; sin embargo, en el presente expediente se ha obviado el citado "Estudio", por lo que su realización no ha sido ajustado a derecho.

Igualmente, el artículo 20.7 de la Ley 30/2014 establece la necesidad de realizar los trámites de participación pública en la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión:

(Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Artículo 20. Los Planes Rectores de Uso y Gestión)

7. El procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las administraciones públicas afectadas, así como los informes previos del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato.

En el presente caso, tal y como se analizará en el apartado siguiente de este informe, la Asociación no tuvo acceso al "Estudio" regulado en el PRUG (y necesario para defender sus intereses) en el trámite de información pública, sino en un momento posterior, una vez publicado en la web de la Junta de Castilla y León. Por lo tanto, sus derechos como interesado fueron restringidos de forma contraria a derecho creándole indefensión, ya que en el trámite de información pública el PRUG no contuvo toda la información que debía contener.

En estricta relación con lo anterior, conviene recordar lo estipulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y concretamente, en su Título III, relativo al Derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental.

(Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Artículo 16. Participación del público en la **elaboración de determinados planes**,

Articulo 16. Participación del publico en la **elaboración de determinados planes**, programas y disposiciones de carácter general **relacionados con el medio ambiente**)

- 1. Para promover una **participación real y efectiva** del público en la elaboración, modificación y revisión de los **planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente a los que se refieren los artículos 17 y 18 de esta Ley, las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, velarán porque, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo:**
 - a) **Se informe al público**, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera **propuestas de planes**, programas o disposiciones de carácter general, o, en su caso, de su modificación o de su revisión, y



porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y **se ponga a disposición del público**, incluida la relativa al derecho a la participación en los procesos decisorios y a la Administración pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones.

- b) El público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general.
- c) Al adoptar esas decisiones **sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública**.
- d) Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, se informará al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.

Dicho precepto hace referencia al artículo 18 de la misma Ley, en el que se recogen las materias en las que se deberán asegurar las garantías en materia de participación, y en el que, para el presente caso, destaca el apartado f):

1. Las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes:

a)...

f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica.

Continuando con lo antes mencionado, el artículo 3 de la misma Ley hace referencia a los derechos en materia de medio ambiente, y concretamente, a los derechos de acceso a la información y participación pública:

(Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Artículo 3. Derechos en materia de medio ambiente)

Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil:

- 1) En relación con el **acceso a la información**:
 - a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

2) En relación con la participación pública:

a) A participar **de manera efectiva y real en la elaboración**, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.



b) A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.

...

Teniendo en cuenta lo regulado en dichos artículos, cabe destacar que, como se mostrará en el próximo apartado del informe, tanto en los documentos relativos a **actas de reuniones sobre las actividades deportivas en el Parque Nacional** como en el **documento sobre los resultados del proceso de participación pública**, no se muestra ningún inconveniente para practicar los deportes de vuelo libre sin motor, si bien, se recuerda que podrán establecerse zonas específicas de despegue y zonas restringidas de exclusión temporal. En lo relativo a las posibles consecuencias negativas de las actividades de vuelo libre sin motor en el medio natural, también se concretó que no existen evidencias absolutas ni en uno ni en otro sentido, aunque sí existen estudios científicos en otros ámbitos geográficos que mostrarían la ausencia de impactos.

Por lo tanto, no se han cumplido las disposiciones reguladas en el artículo 3 ni en el 16.1 de la Ley 27/2006 antes mencionada, ya que, además de no tener acceso en el trámite de información pública a toda la documentación mínima necesaria del PRUG establecido por ley, en concreto con el estudio del PRUG relativo al vuelo libre sin motor, no se han tenido en cuenta debidamente los resultados de la participación pública, creando a la Asociación AVLE una manifiesta indefensión.

En algunos procedimientos, como ocurre en este caso, las normas específicas que los regulan pueden imputar al trámite de audiencia el carácter de obligatorio. En esos casos se convierte en un trámite esencial, del que no se puede prescindir.

Respecto a la importancia del proceso de participación, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria manifestó lo siguiente en la sentencia de 22 de abril de 2005 sobre el trámite de información pública en el proceso de elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales:

La audiencia de los interesados y de los ciudadanos, bien individual a través de la información pública, bien corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, puntualiza el supremo intérprete de la Constitución, es un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, y una garantía en aras del mayor acierto de las decisiones, "conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (artículos 1, 31.2 y 103 CE), sin olvidar, por otra parte, que tal audiencia está ligada a la solidaridad colectiva respecto del medio ambiente" (Fundamento Jurídico 13). Es notoria, pues, la trascendencia institucional del trámite de audiencia a los interesados, sea de forma individual, sea de forma colectiva, en el procedimiento de elaboración de un PORN, razón por la cual no es dudoso que, en la hipótesis de omisión del mismo, la nulidad radical del Plan debe ser declarada.

Similar es lo que indicó el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid en la sentencia 604/2012, de 31 de mayo de 2012, relativa a la impugnación del Decreto 96/2009 que aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid:



(...) en igual sentido el art. 21.2 (actual art. 22.2) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala que el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley. Este trámite resulta difícil de cumplir si los interesados desconocen todos aquellos informes que han servido de base para la decisión final pues en realidad tal trámite de audiencia y alegaciones resultará inocuo si se desconoce la voluntad previa y las razones del planificador que le llevarán a adoptar la decisión final.

En cuanto a las posibles actuaciones de defensa en relación a dichas omisiones, el artículo 20 de la Ley 27/2006 regula los recursos a los que se tendría acceso:

(Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Artículo 20. Recursos)

El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En conclusión, cabe entender que, a pesar de que en el presente caso se haya realizado el proceso de participación, el trámite de información pública y el de audiencia a interesados se realizaron de forma defectuosa, ya que la Asociación AVLE no fue expresamente notificada ni dispuso de toda la información necesaria para poder defender sus derechos como parte interesada.

En el mismo sentido, cabe destacar lo establecido en el apartado 3 del artículo 133 de la Ley 39/2015:

(Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos)

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

En un caso en el que se estimó la demanda planteada por un particular en la que se solicitaba la nulidad de la Disposición Adicional de una norma por defectos procedimentales en la elaboración de la misma, la sentencia 1060/2018, de 23 de



noviembre de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid indicó:

ni la consulta previa ni la audiencia se han llevado a cabo en la forma legalmente establecida, es decir, posibilitando que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, poniendo a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

En el presente procedimiento la Administración ha incumplido su obligación de efectiva información y transparencia documental impidiendo a AVLE un adecuado pronunciamiento, generando una clara y manifiesta indefensión a la Asociación, y afectando al derecho a la tutela ciudadana administrativa efectiva.

El derecho a la tutela administrativa efectiva significa que **el ciudadano tiene derecho a que en todo momento la Administración se someta plena y completamente a la ley y al Derecho**, es decir, al principio de juridicidad.

El procedimiento administrativo debe contemplarse pues desde la óptica del derecho a la buena Administración y no tanto desde la verticalidad de los privilegios o las prerrogativas.

Como ha señalado Gutiérrez Colantuono, "en el caso de la tutela administrativa efectiva se trata de que la tutela no se postergue a la vía judicial sino que la ley y el Derecho amparen al ciudadano en sus relaciones con la Administración pública y así pueda obtener, si es el caso, una resolución en Derecho".

Sobre la anteriormente mencionada indefensión, el artículo 47.1 de la Ley 39/2015 vincula la vulneración de ese derecho (tutela administrativa efectiva) con la indefensión y con la nulidad de pleno derecho:

(Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículp 47. Nulidad de pleno derecho)

- 1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
 - a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

La tutela judicial efectiva, constituida como tutela administrativa efectiva, es un derecho fundamental que está recogido en el artículo 24.1 de la Constitución Española:

(Constitución Española. Artículo 24.1)

Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el **ejercicio de sus derechos e intereses legítimos**, **sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión**.

Sobre los derechos y garantías regulados en el artículo 24 CE, la Sentencia nº 173/2002 del Tribunal Constitucional de 9 de octubre de 2002 establece lo siguiente:



lo que en todo caso sí garantiza el expresado precepto es **el derecho a que las pretensiones se desenvuelvan y conozcan en el proceso establecido al efecto, con observancia de las garantías constitucionales que permitan el derecho de defensa**, y a que finalice con una resolución fundada en Derecho, la cual podrá ser favorable o adversa a las pretensiones ejercitadas

Tal y como se ha mostrado a lo largo del informe, la Administración no ha actuado con transparencia y diligencia debida a la hora de cumplir con la exigencia de poner a disposición de los interesados cuyos intereses legítimos puedan verse afectados por las disposiciones del futuro PRUG, toda la documentación mínima exigida por Ley; la Asociación AVLE no tuvo acceso al mencionado "Estudio" relativo a la implicación y limitación del vuelo sin motor, privándosele de esa manera de poder ejercer sus derechos como interesado.

Como próximo paso a seguir en el presente caso, cabría la posibilidad de reclamar la nulidad de pleno derecho del PRUG y subsidiariamente su anulabilidad por la defectuosa realización de los trámites de audiencia e información pública; en ese caso, se solicitaría retrotraer el proyecto a dicho trámite, con el fin de que el proceso de participación se dé con todas las garantías.

Igualmente, se realizarían determinadas propuestas en cuanto al vuelo libre sin motor se refiere (zonas de vuelo, despegue y aterrizaje, limitación a épocas sensibles por nidificación, creación de un "Comité Técnico Consultivo de vuelo libre", etc.), con el fin de que se valoren y, en su caso, se incluyan en el PRUG del Parque Nacional definitivo.

3.3. Tratamiento del "sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor" en el Documento de PRUG.

La Ley 7/2013, de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, como consecuencia de su cercanía del Parque Nacional a aeropuertos y aeródromos operativos, establece en su Disposición Adicional Octava: SOBREVUELO DE AERONAVES, las cotas de sobrevuelo de las aeronaves comerciales y de Estado.

Respecto a los **vuelos de aeronaves no impulsadas a motor en el ámbito del parque**, lo remite a la realización de un **"Estudio"** que ha de formar parte del PRUG, que determinará cotas, periodos de vuelo y zonas para tal actividad en el espacio protegido.

(Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Disposición Adicional octava. Sobrevuelo de aeronaves)

Dada la singularidad de la ubicación geográfica del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, y con carácter excepcional respecto de lo establecido para el conjunto de los Parques Nacionales, la prohibición general de sobrevuelo a menos de 3.000 metros salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor, queda reducida a 500 metros para las aeronaves comerciales y de Estado.

Las actividades de vuelos de aeronaves no impulsadas a motor, serán objeto de estudio en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional



de la Sierra de Guadarrama a fin de determinar las cotas, periodos y zonas donde tal actividad no resulte incompatible con la conservación de los recursos del parque.

La Asociación AVLE pudo acceder a dicho "Estudio", pero no en el trámite específico como interesado ni en la fase de información pública celebrada entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sino en un momento posterior, en fecha de 20 de noviembre de 2018, es decir, una vez fue colgado el documento en el portal web de la Junta de Castilla y León.

En primer lugar, conviene hacer referencia al **"Documento de Bases" para la elaboración del PRUG, de enero de 2015**, en el que las referencias al vuelo deportivo y, en concreto, al "vuelo sin motor", se concretan de la siguiente manera:

En la sección de "Adecuación de la oferta recreativa y deportiva a la capacidad de acogida", y concretamente, en el apartado sobre "Deportes y actividades de vuelo", ya se recoge la posible afección de los deportes de vuelo libre a la avifauna:

"La práctica de deportes y actividades de vuelo puede afectar a uno de los principales valores del Parque Nacional, las poblaciones de avifauna. La **estricta regulación de zonas, épocas, etc.**, si bien compleja, **resulta imprescindible**. Como en el caso de otras actividades recreativas y deportivas descritas, podrían practicarse en zonas menos sensibles y ambientalmente menos valiosas".

Igualmente, se explica que "las actividades deportivas de vuelo se demandan en el área de La Maliciosa y Bola del Mundo, sin que en la actualidad puedan considerarse especialmente conflictivas"; por otro lado, se cita que "las actividades de vuelo libre están prohibidas en el espacio protegido. Los problemas fuera de la ZEPA se relacionan, no tanto con el desarrollo de la actividad en sí, como en el equipamiento preciso para su ejercicio".

Inicialmente, las administraciones involucradas (Comunidad de Madrid y Junta de Castilla y León) sacaron a información pública (diciembre de 2017 - marzo de 2018) un documento del PRUG inicial (que no hemos podido acceder a él) en el que se consideraba como actividad incompatible el sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor, en base a una serie de informes técnicos y a los principios de precaución y no regresión ambiental.

Tras diversas alegaciones presentadas en relación con el vuelo libre, la Administración revisó los informes disponibles y la normativa preexistente que ya regulaba dicha práctica, y, según la contestación de noviembre de 2018 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León a un documento de alegaciones, "se profundizó en el análisis de las repercusiones ambientales que la práctica de estos deportes, en sus diferentes modalidades, pudieran tener en la conservación del parque, siempre en el marco de los principios de prevención, precaución o cautela, no regresión ambiental o legado".

En la misma contestación se indica que "las conclusiones del citado documento han sido puestas en conocimiento de representantes de los deportes afectados de vuelo sin motor". Sin embargo, AVLE, siendo parte interesada en el proceso, no ha conocido dichas conclusiones ni fue notificada a este respecto, a pesar de representar a la actividad deportiva del vuelo libre.

De dicha revisión la Administración apunta que redactó un documento que acompañará como anexo a la Memoria del Decreto, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la



anteriormente mencionada Disposición Adicional Octava sobre sobrevuelo de aeronaves de la Ley 7/2013, de 25 de junio. No obstante, dicho anexo relativo al "Estudio" debería haber sido puesto a disposición de los interesados antes, para dar cumplimiento de manera efectiva al anteriormente mencionado proceso de participación.

Las conclusiones del citado documento no aportado en la fase previa de participación procuraron establecer una regulación de los deportes afectados de vuelo sin motor, que dio lugar a la redacción de un nuevo artículo en el capítulo de actividades de uso público y social compatibles. Sin embargo, tal y como se explicará más adelante en el presente informe, los condicionantes establecidos en el borrador del PRUG hace que la compatibilidad del vuelo libre quede en una incompatibilidad "de facto".

Posteriormente, el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León, Parque Nacional Sierra de Guadarrama¹, ha hecho pública junto con una nueva información relevante no sometida al trámite de información pública el último documento de PRUG de 4 de diciembre de 2018, en el que se regulan los usos y actividades a desarrollar en el Parque Nacional (art. 38 a 52), y específicamente, la actividad de "sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor", en su artículo 49.

Conviene iniciar el análisis del tratamiento a la actividad de "aeronaves no impulsadas a motor" a partir del artículo 37, sobre "Régimen general de usos y actividades prohibidas o incompatibles", en su apartado 2:

(art. 37. Régimen general de usos y actividades prohibidas o incompatibles)

...

2. Se consideran usos y actividades "incompatibles o prohibidas" todas aquellas que se relacionan en los artículos 38 a 44 del presente PRUG, así como aquellas que, teniendo consideración de autorizables, no superen una valoración previa favorable por parte de la Administración gestora del parque nacional al objeto de garantizar su compatibilidad con los objetivos del parque nacional y del presente Plan.

No podrán llevarse a cabo por tanto, aquellas actividades expresamente consideradas incompatibles o prohibidas reguladas en los artículos 38 a 44, pero también aquellas autorizables que no obtengan un informe favorable para su ejercicio.

Entrando ya en el Capítulo 2 del PRUG, en la relación de usos y actividades expresamente INCOMPATIBLES con los objetivos del Parque Nacional, cabe destacar el artículo 38 (normativa general de protección), donde hace una referencia expresa a "aeronaves no impulsadas a motor".

(Artículo 38. Normativa general de protección)

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

a) ...

b) ...

¹ Portal de transparencia de la Junta de Castilla y León, Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama: https://medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1284832963800/_/_/



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

q) ...

- w) El sobrevuelo de cualquier tipo de aeronave a motor que no cumpla las disposiciones establecidas en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
- x)El uso de drones por motivos diferentes a los de gestión del parque, emergencias o proyectos de investigación debidamente autorizados en el ámbito del PRUG o de las Áreas Sensibles al Sobrevuelo recogidas en el Anexo VI.
- y) Además, se considera incompatibles el uso de cometas, globos, sistemas de impulsión a vela o cualquier otro tipo de artefacto o aeronaves no impulsadas a motor que sobrevuele el ámbito del PRUG y de las Áreas Sensibles al Sobrevuelo recogidas en el Anexo VI, excepto por motivos de gestión, científicos debidamente autorizados, o por razones de rescate o emergencia, salvo lo dispuesto en el artículo 49.

La propuesta de restricción de sobrevuelo en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se elevará al órgano competente en virtud de lo establecido en la <u>Disposición final cuarta</u> de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y la <u>disposición adicional tercera</u> del Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Respecto a la protección de la biota, el PRUG establece lo siguiente en su artículo 42.1.

(Artículo 42. Protección de la biota)

Se consideran **incompatibles** las siguientes actividades:

1. Aquellas actividades que provoquen molestias significativas a la fauna silvestre y la alteración o deterioro de sus hábitats de cría, reproducción y alimentación, salvo por motivos de gestión debidamente justificados. En particular se considera incompatible el empleo de cebos, comederos, señuelos, reclamos u otra clase de atrayentes para la fauna, salvo por motivos de gestión o investigación debidamente autorizados.

Ya dentro del Capítulo 3, sobre actividades de uso público y social COMPATIBLES con los objetivos del parque y no necesarias para su conservación, precisa en el artículo 47 lo siguiente para la realización de actividades recreativas y deportivas (aunque luego refiere a "senderismo" y "montañismo y escalada en roca²", "deportes de invierno", "ciclismo", "actividades ecuestres", "actividades nocturnas").

(Artículo 47. Actividades recreativas y deportivas)

1. Con carácter general **se permiten** los usos turístico-recreativos con fines educativos y contemplativos, así como **aquellas prácticas deportivas** <u>que se recogen expresamente en el presente PRUG</u> y que <u>no generen afecciones significativas</u> en los valores naturales del ámbito del PRUG.

-

² Para la actividad de escalada en el Parque Nacional, se ha elaborado el "Plan de Regulación de uso público para la protección de las aves rupícolas" (28 enero 2019) https://www.parquenacionalsierraguadarrama.es/es/component/jdownloads/category/6-legislacion



- 2. En el caso de existir incompatibilidad entre la práctica de estas actividades y el desarrollo de actividades tradicionales, agropecuarias o forestales debidamente autorizadas, prevalecerán estas últimas.
- 3. Cuando las actividades recreativas y deportivas tengan carácter profesional, se estará además a lo dispuesto en el artículo 55 del presente documento.

Y finalmente, el artículo 49 regula expresamente el "sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor", se entiende, que sobre la base del Estudio realizado sobre "análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque" de 20 de noviembre de 2018, precisando:

(Artículo 49. Sobrevuelo de aeronaves no impulsadas a motor)

1. A efectos de aplicación del presente PRUG se entiende por **vuelo a vela** la práctica deportiva que consiste en pilotar un velero o planeador para recorrer distancias y elevarse sin más ayuda que los movimientos de las masas de aire en el seno de la atmósfera a partir de la suelta de la aeronave arrastradora.

Asimismo, se entiende por **vuelo libre** la práctica deportiva mediante vehículos ultraligeros (**parapente**, **ala delta y otros**), de despegue y aterrizaje a pie, que se utilizan para desplazarse utilizando las corrientes de aire y no poseen ningún medio de propulsión.

- A los efectos de aplicación del presente PRUG se definen como **Áreas Sensibles al Sobrevuelo** aquellas zonas identificadas como hábitat de aves amenazadas **para las que se deben evitar las molestias especialmente durante los periodos de reproducción** y que se representan en la cartografía del Anexo VI.
- 2. La práctica del **vuelo a vela y el vuelo libre** se consideran actividades **compatibles** en el ámbito del <u>Parque Nacional de la Sierra Norte de Guadarrama y en la Zona Periférica de Protección</u> del parque nacional <u>en las siguientes condiciones</u>:
 - a) El **aterrizaje no está permitido** salvo por motivos de emergencia.
 - b) No se realizarán aproximaciones a laderas y paredes rocosas a menos de 300 metros de distancia.
 - c) La **práctica del vuelo a vela** deberá atender a las siguientes cotas mínimas generales que quedan reflejadas en el Anexo VI "Cartografía de restricciones 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".
 - c.1. En las zonas de reserva del parque nacional la cota mínima de sobrevuelo será de 3.000 metros sobre la vertical de terreno durante todo el año.



- c.2. En la cara sur del parque (cuencas de los ríos Guadarrama, Manzanares y Guadalix) se respetará la altura de sobrevuelo de 2.000 metros sobre el terreno durante todo el año.
- c.3. En las **Áreas Sensibles al Sobrevuelo** delimitadas en el ámbito del PRUG que no coincidan con las zonas anteriores se mantendrá una cota mínima de 500 metros sobre el terreno en el periodo comprendido entre el 15 de enero y el 30 de septiembre, y de 300 metros el resto del año.
- c.4. En el resto del ámbito del PRUG, la cota mínima será de 300 metros sobre el terreno durante todo el año.
- d) La **práctica del vuelo libre** deberá atender a las siguientes condiciones:
- d.1. El despegue podrá realizarse únicamente entre el 15 de agosto y el 31 de diciembre desde los siguientes puntos, siempre que se realice al menos dos horas antes del ocaso, y sobrevolando únicamente el área cartografiada en el Anexo VI en el entorno de los puntos de despegue:
 - El Nevero, situado en coordenadas UTM (ETRS89) X 429662,56; Y 4537313,68, a 2.179 m de altitud.
 - La Nevera, situado en coordenadas UTM (ETRS89) X 434279,62; Y 4539024,01 a 2.087 m de altitud.
 - El Espartal, situado en coordenadas UTM (ETRS89) X 428428,50; Y 4525010,96 a 1.500 m de altitud.
- d.2. En las **Áreas Sensibles al Sobrevuelo** delimitadas en el Anexo VI **el sobrevuelo estará prohibido** <u>durante todo el año</u>.
- d.3. En el <u>resto</u> del ámbito del PRUG la cota mínima será de 300 metros sobre la vertical del terreno durante todo el año.
- d.4. El acceso a las áreas de despegue deberá realizarse, en todo caso, a pie por los viales existentes sin el auxilio de medios mecánicos para el transporte de los equipos y el tránsito se limitará a zonas que no presenten vegetación natural de cualquier tipo.
- d.5. En las zonas de despegue, no se simultanearán en el aire más de 10 aeronaves.
- d.6. No se permite la emisión de ruidos por encima de 50 db, ni en la zona de despegue ni durante el sobrevuelo.
- d.7. No se permiten las actividades comerciales de vuelo libre en los puntos de despegue autorizados.
- 3. La Administración gestora podrá establecer normas adicionales para facilitar la identificación de las aeronaves desde el suelo con el fin de realizar el control sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas o recabar la colaboración de los clubes deportivos para el mejor control y seguimiento de la actividad.



4. Los aviones de arrastre de veleros, así como el uso del motor en caso de aeronaves equipadas con esta opción, estarán a los dispuesto a los establecido en el artículo 7.3.e) la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales en relación al sobrevuelo de los parques nacionales, respetando una cota mínima de 3.000 metros sobre el terreno.

El artículo 49 del PRUG establece con deficiencia y arbitrariedad y en base al "Estudio" publicado en noviembre de 2018, unas restricciones absolutamente injustificadas que no quedan debidamente fundamentadas en criterios técnicos concluyentes que puedan sostener la existencia de afecciones "significativas" en especies y hábitats naturales debido a afecciones por la actividad del vuelo libre sin motor.

Tal y como se puede apreciar en el artículo anterior, el vuelo sin motor se divide entre el vuelo a vela y el vuelo libre, con el fin de **aplicar regulaciones diferentes a cada una** de ellas. Además, aunque considera ambas actividades compatibles en el ámbito del Parque Nacional y la Zona Periférica de Protección, posteriormente enumera una serie de condicionantes que hacen prácticamente imposible la realización de dichas actividades.

El vuelo a vela recibe un "mejor trato" al permitirse el sobrevuelo de los planeadores en la mayor parte del Parque Nacional y de su Zona Periférica de Protección. Sin embargo, en la zona sur del Parque Nacional, la altura mínima impuesta (2000 metros sobre el terreno) impide el vuelo debido al solapamiento con el límite inferior del Área de Control Terminal (TMA) de Barajas en la zona. También empeora la cota mínima general, dificultando el apoyo en relieve, al fijarse en 500 metros sobre el terreno durante gran parte del año (entre el 15 de enero y el 30 de septiembre) y al extender notablemente el ámbito de la restricción fuera del Parque, con el establecimiento de las "Áreas Sensibles al Sobrevuelo".

El vuelo libre (parapente y ala delta) sale peor parado, ya que se prohíbe el sobrevuelo a cualquier altura y en cualquier época del año en las mismas "Áreas Sensibles al Sobrevuelo", que cubren más del 80% del Parque Nacional y se extienden fuera de él, ocupando gran parte de la Zona Periférica de Protección.

Sólo se permite el despegue en tres zonas (El Nevero, La Nevera y El Espartal) y hacia fuera de los límites del Parque Nacional, además, el acceso sólo puede hacerse a pie, lo que de hecho impide la práctica del ala delta y restringe la práctica normal del parapente. También se limita a diez el número de aeronaves en vuelo simultáneo y se prohíbe la actividad comercial. Por otro lado, se limita la posibilidad de despegar al periodo entre el 15 de agosto y el 31 de diciembre, excluyendo la mayor parte de la temporada.

Sobre el número de pilotos en vuelo simultáneo existen incongruencias entre la documentación técnica del parque, ya que a pesar de limitar su número, en el propio estudio del Parque Nacional denominado "Uso recreativo del espacio aéreo: análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque" se recoge la opinión de diversos autores, entre los que varios de ellos indican que "el número de vuelos realizados en un mismo día no es decisivo y que lo realmente determinante es la hora del primer y último vuelo (es decir la duración del tráfico aéreo)", por lo que no existe justificación alguna, ya que la documentación técnica existente no es concluyente.

El vuelo se reduce prácticamente a una parte del valle de Lozoya, sin apoyo de ladera y casi sin posibilidad de paso a la vertiente norte. Además, la redacción del borrador del PRUG sobre la prohibición de aterrizaje en el Parque Nacional podría dar lugar a que se



interpretase que ni siquiera es posible aterrizar en el Valle de Lozoya, lo que supondría una declaración de incompatibilidad "de facto" del vuelo libre.

Llama la atención que la regulación del último borrador del Plan choque con lo establecido en el propio documento sobre participación pública del PRUG del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama del año 2017, en el que se recogen los resultados del proceso de participación pública y síntesis de los contenidos, y donde en ningún momento se muestra ninguna incompatibilidad de hecho entre las actividades de vuelo libre y la protección del medio natural del Parque Nacional: "la práctica del vuelo libre podría ser considerada compatible bajo determinadas condiciones, permitiéndose el despegue en zonas específicas y delimitándose zonas restringidas de exclusión temporal de vuelo para la protección de avifauna protegida".

De igual manera, en el Acta de la mesa sobre Actividades Deportivas y Recreativas en el Parque Nacional del año 2016 se recoge que "no se llegó a un acuerdo sobre la tipificación de la actividad de vuelo sin motor como generadora o no de impactos ambientales ya que no hay evidencias absolutas en uno u otro sentido aunque sí estudios científicos en otros ámbitos geográficos que mostrarían la ausencia de impactos y que podrían arrojar luz al respecto".

Con el fin de conseguir una correcta compatibilidad entre las actividades deportivas y el mantenimiento del medio natural, es necesaria la identificación de las especies a proteger y la evaluación de los objetivos a cumplir. Unido a esto, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2018 establece lo siguiente:

"todos los aspectos que puedan afectar a dichos objetivos deben ser identificados y que la evaluación efectuada debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas al respecto, ha de considerarse que todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar está protegido deben ser contabilizados. En efecto, la falta de identificación en tal evaluación de todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar ha sido clasificado contravendría las exigencias antes mencionadas y, por tanto, (...), no permitiría disipar cualquier duda razonable, desde el punto de vista científico, en cuanto a la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar protegido".

A día de hoy existe una duda razonable sobre el efecto (positivo o negativo) y alcance de la actividad de vuelo libre sin motor sobre la biota ya que no existen conclusiones completas ni precisas hacia uno u otro sentido.

Frente a esta duda razonable no es óbice esgrimir principios generales como el de cautela o precaución para imponer limitaciones injustificadas.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la documentación técnica existente en el presente caso no es concluyente, ya que existen estudios contradictorios en cuanto a la compatibilidad de las actividades deportivas y la afección al medio natural. Dicho esto, queda claro que en el PRUG se hace un uso preocupante de los principios de "prevención, precaución y cautela, legado y no regresión ambiental".



Sobre el principio de cautela, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de septiembre de 2011 establece que "no constituye una motivación válida para las medidas de protección (...) una concepción del riesgo puramente hipotética, basada en meras suposiciones aún no verificadas científicamente. Por el contrario, tales medidas de protección, pese a su carácter provisional y preventivo, sólo pueden adoptarse sobre la base de una evaluación de los riesgos lo más completa posible, dadas las circunstancias concretas del caso de que se trate, que demuestre que dichas medidas son necesarias".

Además, en las Conclusiones del Abogado General Sr. Michal Bobek presentadas el 18 de enero de 2018 en el asunto C-528/16 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se argumenta la necesidad de que existan diversos estudios con datos claros para que se garantice la correcta adopción de las medidas tomadas:

"La cuestión fundamental en todos esos asuntos es que debe existir, al menos, algún riesgo perceptible basado en la ciencia (...) deben existir en cualquier caso datos claros sobre los supuestos riesgos, que han de sustentarse en unos datos científicos mínimos, procedentes de un número mínimo de fuentes nacionales o internacionales distintas, fiables e independientes. El mero temor al riesgo inducido por la novedad o el riesgo invocado con carácter vago y abstracto cuando no pueda determinarse de forma concluyente que un elemento nuevo es seguro no son suficientes para dar lugar a la aplicación del principio de cautela".

En el caso de la Sierra de Guadarrama no hay datos claros ni concisos que concluyan y aclaren sin lugar a dudas que las actividades de vuelo libre sin motor afectan al medio natural, ya que no hay evidencias absolutas y existen diversos estudios que indican que el impacto es bajo, tratándose de una actividad compatible con el medio ambiente.

En cuanto al principio de precaución, la Comisión de las Comunidades Europeas elaboró una Comunicación (de 2 de febrero del 2000) que tiene como objetivo exponer la postura de la Comisión ante la aplicación del principio, establecer directrices para su aplicación, elaborar una posición común sobre cómo evaluar, valorar, gestionar y comunicar los riesgos que la ciencia no puede evaluar todavía plenamente y evitar el recurso injustificado al principio de precaución como forma encubierta de proteccionismo.

En dicha Comunicación se manifiesta que "la aplicación de un planteamiento basado en el principio de precaución debería empezar con una evaluación científica, lo más completa posible y, si fuera viable, identificando en cada fase el grado de incertidumbre científica".

Además, se recuerda que "la invocación del principio de precaución no permite hacer una excepción a los principios generales de una buena gestión de los riesgos: proporcionalidad, no discriminación, coherencia, análisis de las ventajas y los inconvenientes y estudio de la evolución científica":

- Proporcionalidad: Se exige que las medidas que se basan en el principio de precaución "no deberían ser desproporcionadas con relación al nivel de protección buscado ni pretender alcanzar un nivel de riesgo cero, que raramente existe". Además, se recuerda que "en ciertos casos, la prohibición total puede no ser una respuesta proporcional a un riesgo potencial".



- No discriminación: Requiere que *"las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente"*, sin que las medidas introduzcan ningún tipo de discriminación en su aplicación.
- Coherencia: "Las medidas deben ser coherentes con las ya adoptadas en situaciones similares o que utilizan enfoques similares".
- Análisis de las ventajas y los inconvenientes: "Las medidas adoptadas presuponen el análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la acción o la falta de acción".
- Estudio de la evolución científica: "Las medidas basadas en el principio de precaución deben ser revisadas y, si fuere necesario, modificadas en función de los resultados de la investigación científica y del seguimiento de su impacto".

En el caso del PRUG del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en vista de los estudios existentes, se establece una limitación desproporcionada a las actividades de vuelo libre. Además, sin que haya estudios de impacto, discrimina sin coherencia alguna la actividad de vuelo libre frente a la de vuelo a vela (siendo situaciones comparables), ya que el vuelo a vela recibe un "mejor trato" al permitirse el sobrevuelo de los planeadores en la mayor parte del Parque Nacional y de su Zona Periférica de Protección. Por otro lado, la Comisión pide que las medidas adoptadas se revisen para que, si fuera necesario, se modifiquen en función del seguimiento del impacto; en este caso sería interesante la gestión adaptada del vuelo libre a las circunstancias que se den periódicamente en el parque.

Tal y como se ha mencionado, uno de los objetivos de la Comisión es "evitar el recurso injustificado al principio de precaución", y para ello, "debe realizarse una evaluación de riesgos, siempre que sea posible. Dicha evaluación requiere datos científicos fiables y razonamiento lógico, para llegar a una conclusión que exprese la posibilidad del acontecimiento y la gravedad del impacto de un peligro sobre el medio ambiente o sobre la salud de una población dada, incluida la magnitud del posible daño, su persistencia, reversibilidad y efectos posteriores".

Por lo tanto, es necesario un Plan de Regulación consensuado y dinámico en el que con una periodicidad determinada se valore si ha existido algún tipo de relación de causa-efecto entre las actividades de vuelo libre sin motor y la población de las aves protegidas o alteración de la calidad de vida de dichas especies.

En cuanto a las "Áreas sensibles al sobrevuelo" y su delimitación espacial, inicialmente, el borrador de PRUG – art. 49.2. considera "la práctica del vuelo a vela y el vuelo libre como ACTIVIDADES COMPATIBLES en el ámbito del Parque Nacional de la Sierra Norte de Guadarrama y en la Zona Periférica de Protección del parque nacional".

Pero a renglón seguido establece una serie de condicionantes al "vuelo sin motor" (mencionadas anteriormente), que de facto impiden su ejercicio en la práctica totalidad del ámbito del Parque Nacional y su zona de protección, como si se tratara de una actividad "incompatible" o "prohibida".

Crea una nueva figura, las "Áreas Sensibles al Sobrevuelo", que por su alcance y efectos, limitan en gran medida la modalidad de vuelo a vela como para el vuelo libre.



Las define (art. 49) como:

"aquellas zonas identificadas como hábitat de aves amenazadas para las que se deben evitar las molestias especialmente durante los periodos de reproducción".

Respecto a la modalidad de "vuelo a vela", permite su práctica estableciendo el siguiente condicionante:

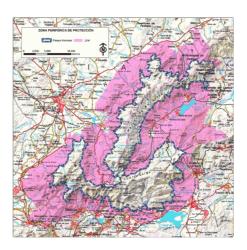
"En las Áreas Sensibles al Sobrevuelo delimitadas en el ámbito del PRUG que no coincidan con las zonas anteriores se mantendrá una cota mínima de 500 metros sobre el terreno en el periodo comprendido entre el 15 de enero y el 30 de septiembre, y de 300 metros el resto del año".

Para la modalidad de "vuelo libre", impide su práctica al establecer que "en las Áreas Sensibles al Sobrevuelo delimitadas en el Anexo VI el sobrevuelo estará prohibido durante todo el año", a pesar de que no esté acreditado que el "vuelo sin motor" afecte de forma apreciable a dicho hábitat.

Estas áreas propuestas en el borrador de PRUG, se encuentran recogidas en su Anexo VI, abarcando mucho más que los propios límites del parque y que la "zona periférica de protección"; de hecho, las "Áreas sensibles al sobrevuelo", que se aplican únicamente al parapente y ala delta, sobrepasan de manera excepcional los límites del Parque Nacional, ya que duplica la extensión de la prohibición.

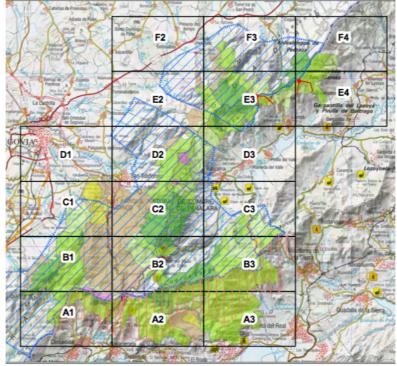


Límites del Parque Natural



Zona periférica de Protección





Áreas sensibles al sobrevuelo (Anexo VI).

En principio, establece únicamente 3 puntos de despegue colindantes con dichas áreas (C3; E3; y E4).

La ampliación de la prohibición de vuelo libre fuera de los límites del Parque Nacional trata de un hecho excepcional e inédito en el Estado.

En cuanto a los motivos para la ampliación de los límites del Parque Nacional y la creación de las "Áreas sensibles al Sobrevuelo", se recogen los siguientes datos:

La ya derogada Directiva 79/409/CEE sobre conservación de las aves silvestres y sus hábitats, y la vigente Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres propician la declaración de un gran número de espacios protegidos en España, denominados Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), con la única finalidad de preservar las poblaciones de aves catalogadas.

En el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y su Zona Periférica más de 52.589 hectáreas están bajo esta figura de protección, de las que 44.723 corresponden a la ZEPA Sierra de Guadarrama (ES0000010), en la provincia de Segovia y 7.866 a la ZEPA Alto Lozoya (ES0000057), en la provincia de Madrid. Esta última tiene todo su territorio bien dentro del Parque Nacional o bien en su Zona Periférica de Protección, sin embargo, la ZEPA Sierra de Guadarrama abarca además territorio que no está dentro de ninguna de estas dos categorías.

Las características de ambas ZEPA son bastante similares, ya que la vertiente norte segoviana de la Sierra de Guadarrama también se caracteriza por un gradiente altitudinal muy variado, aunque llegando en este caso a cotas más bajas y por tanto integrando otros tipos de hábitats tales como encinares y algunos cultivos de la ladera serrana.



La ZEPA Sierra de Guadarrama (procedente de la unión de dos ZEPA declaradas en 1988, El Espinar-ES0000008 y Pinar de Valsaín-ES0000010), fue declarada al igual que su vecina madrileña por la presencia del buitre negro y el águila imperial ibérica. Otras especies destacables en la ZEPA Sierra de Guadarrama son la cigüeña blanca, el águila culebrera, la aguililla calzada, el milano real o la población reproductora de chova piquirroja.

El Espacio Protegido Red Natura 2000 está constituido por la Zona Especial de Conservación (ZEC) "Cuenca del río Lozoya y Sierra Norte" y la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) "Alto Lozoya". Fue incluido en la Red Natural 2000 por albergar 31 Tipos de Hábitats de Interés Comunitario (6 de ellos prioritarios) de los incluidos en el Anexo I de la Directiva 92/43/CEE, "Directiva Hábitats", entre ellos los enebrales y cervunales, muy escasos en la Comunidad de Madrid, y 28 Especies "Red Natura 2000" de las incluidas en el Anexo II de la citada Directiva, además de otras especies de flora y fauna de relevancia, como el geranio de El Paular, endemismo de los Sistemas Central e Ibérico.

En el ámbito territorial de la ZEC quedan incluidos totalmente los territorios de la ZEPA, en la que se han inventariado un total de 19 aves de las incluidas en el Anexo I de la Directiva 2009/147/CE, "Directiva Aves".

En conclusión, el PRUG establece una protección especial a diversas zonas fuera del ámbito del Parque Nacional mediante las denominadas "Áreas sensibles al sobrevuelo", por lo tanto, extralimita el ámbito de sus competencias, siendo nula esa ampliación de los límites.

Respecto al ámbito espacial, el documento de PRUG de 4 de diciembre de 2018, precisa que abarca:

(Artículo 6. Ámbito de aplicación)

1. El presente PRUG es de aplicación en el ámbito territorial definido por la Ley 7/2013, de 25 de junio, como Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, así como de todo aquel territorio que adquiera la condición de parque nacional en el futuro.

Además, en el siguiente apartado se detalla el territorio, que siendo coincidente con la Zona Periférica de Protección, goza de un régimen jurídico especial y queda vinculado al Parque Nacional:

2. Asimismo, en virtud de lo establecido en el artículo 4, apartado 3, de la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama el territorio de los montes Matas y Pinar de Valsaín coincidentes con la Zona Periférica de Protección goza de un régimen jurídico especial y queda vinculado al parque nacional, por lo que le serán de aplicación los contenidos del presente documento, con las excepciones establecidas en la Ley de declaración y con aquellas matizaciones que se establezcan, en su caso.

En el apartado 3 se alistan los enclaves de la provincia de Segovia que se consideran fuera del ámbito de aplicación del PRUG.

Por otra parte, el PRUG prevé ciertas medidas para lograr la coherencia de gestión entre el Parque Nacional y su entorno inmediato:



4. No obstante lo anterior, con el fin de lograr la necesaria coherencia de gestión entre el parque nacional y su entorno inmediato, así como en cumplimiento de lo establecido en el artículo 20.5.h) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales, el presente Plan prevé ciertas medidas de gestión y normativa de regulación de ciertos usos en la Zona Periférica de Protección del Parque Nacional y otras zonas colindantes como los puertos de montaña y estaciones de esquí no incluidos en dicha Zona Periférica de Protección, que vienen contempladas como líneas de trabajo a desarrollar en los correspondientes programas de desarrollo. Por otra parte, establece en su artículo 92 medidas de prevención para evitar que las actividades que se desarrollen en su entorno inmediato sean lesivas para el cumplimiento de sus fines.

ZONIFICACIÓN DEL PN DE GUADARRAMA:

El PRUG (4 diciembre 2018) zonifica y organiza el territorio del parque en función del valor de sus recursos y de su capacidad de acogida para los distintos usos, con el fin de minimizar los impactos negativos y de asegurar un uso del espacio compatible con la conservación de los recursos naturales (art. 27. sobre régimen general).

En él, establece las siguientes zonas de mayor a menor grado de protección, y de menor a mayor posibilidad de presencia humana:

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

El PRUG recoge en su **Anexo I** "Cartografía de la zonificación" y **Anexo II** "Fichas descriptivas de la zonificación", la justificación y cartografía de las diferentes zonas establecidas precisando la justificación de valores presentes en cada una de ellas.

3.4. Estudio comparado, sobre la compatibilidad del vuelo sin motor con los valores naturales.

Existen diversos estudios, tanto en el Estado como en otros lugares de Europa, que analizan la compatibilidad del vuelo sin motor con el adecuado mantenimiento de los valores naturales, concluyendo que el impacto es bajo por tratarse de una actividad perfectamente compatible con el entorno y el medio ambiente.

Uno de ellos es el informe sobre el **"Estudio de aproximación ambiental y socioeconómica a la influencia** de las actividades de senderismo y excursionismo en la provincia **de Huesca**" del área de Desarrollo y Comarcalización de la Diputación Provincial de Huesca.

En dicho informe se identifican los impactos de las actividades turístico-deportivas en el medio natural, donde se tipifican 66 tipos distintos de actividades, entre actividades terrestres, acuáticas y aéreas.

Entre las actividades aéreas incluye las actividades que tienen relevancia en el presente análisis: las de parapente y ala delta; sobre las consecuencias en el medio biótico, se han



analizado, entre otros, los posibles efectos considerados sobre la fauna: alteración de hábitats, modificación de su conducta, modificación en la composición de las especies y modificación de los recursos tróficos.

Posteriormente, se analizan los factores que interaccionan con cada una de las actividades, y mediante un indicador que calcula la puntuación total de los factores negativos, realiza una valoración de impactos de las actividades turístico-deportivas en el medio natural, calificándolas de impacto bajo, medio o alto.

De dicho cálculo **las actividades de parapente y ala delta se califican de "impacto bajo" (2 de puntuación)**, siendo, entre otras, las actividades de 4 x 4 (39), esquí alpino (58) y motos campo a través (38) las calificadas de "impacto alto". Se consideran de "impacto medio" actividades como el senderismo (12), excursionismo (24), recorridos naturalísticos (22), fotografía de la naturaleza (22), escalada deportiva (17), montañismo (17), esquí nórdico (5) y vuelo a vela (9), entre otras.

Llama especialmente la atención que para actividades de mayor impacto como el de la escalada deportiva se impongan medidas menos restrictivas e incluso se creé un Comité Técnico Consultivo de Escalada, tal y como viene establecido en el artículo 47.b) apartado 4 del PRUG:

"Se creará un Comité Técnico Consultivo de Escalada formado, al menos, por representantes de la Administración gestora, de la federación deportiva competente en escalada, de las asociaciones o clubes deportivos de escalada y de las asociaciones conservacionistas y de los agentes forestales o medioambientales. El Programa de Uso Público y Social establecerá la composición del citado comité y sus normas de funcionamiento. Este Comité será convocado por la Administración gestora para evaluar la demanda de la actividad de la escalada en el parque nacional".

Y sin embargo, se niega su creación para las actividades de vuelo libre, alegando la Junta de Castilla y León mediante la contestación a alegaciones de fecha de 9 de noviembre de 2018 que "el sobrevuelo no constituye en el parque nacional una actividad habitual y muy demandada, como lo es la escalada en el sector de La Pedriza, ni la posibilidad de afectar a los valores protegidos varía con tal dinamismo".

Además, la Administración obvia que de las más de 900 alegaciones presentadas al PRUG del Parque Nacional el 74% se refieran al vuelo libre sin motor, tal y como explicó el director del Medio Natural de la Junta de Castilla y León³, por lo que cabe considerar que la actividad de vuelo libre sí tiene una importante relevancia en el ámbito del parque. Por lo tanto, da la sensación de que la Administración utiliza de manera arbitraria los datos sobre el vuelo libre: por un lado restringe el sobrevuelo por la posibilidad de que la afluencia sea masiva, y por otro lado, deniega la creación del mencionado Comité por tratarse, según la administración, de una actividad poco demandada.

Por otro lado, existe otro estudio reciente relativo a la afección de vuelo libre a la avifauna en Euskadi, denominado **"Estudio relativo a los principales impactos medioambientales de las actividades de vuelo libre en Sierra Salvada, Urkiola y Zarautz"**.

_

³ La Vanguardia, 26/09/2018: "PRUG de Guadarrama saldrá a principios de 2019 y contemplará rutas ciclistas" (https://www.lavanguardia.com/vida/20180926/452046211700/prug-de-guadarrama-saldra-a-principios-de-2019-y-contemplara-rutas-ciclistas.html). Última consulta: 17/05/2019.



En él se explica que además del mero hecho del vuelo, las actividades de vuelo libre suponen, en primer lugar, una preparación para el despegue, y posteriormente, para el aterrizaje. Tal y como se detalla en el estudio, se procura que tanto los despegues como los aterrizajes se realicen desde y en los mismos lugares, evitando afectar a otros (en algunos casos se recurre a alquilar una parcela de terreno particular entre varias asociaciones, clubes y/o usuarios).

En lo que respecta al vuelo en sí mismo, se trata de una **actividad silenciosa**, **no contaminante y, en general, respetuosa con el medio ambiente**, siendo el único problema la posible afección a las especies extremadamente sensibles a la presencia y actividades humanas, especialmente en periodos críticos como durante el proceso de reproducción, siempre que la actividad se realice a una distancia inferior a la que el animal considere "segura", aunque si bien es cierto que dicho impacto depende de cada especie, existiendo incluso dentro de cada especie una variabilidad individual.

En el estudio también se hace hincapié en que, en general, el lapso de tiempo en el que tiene lugar el paso de un piloto de vuelo libre es relativamente corto, no permaneciendo en el lugar durante demasiado tiempo, lo que, en un periodo crítico de reproducción permitiría el retorno de los adultos al nido, reduciendo las consecuencias debidas al abandono de crías.

Es destacable el **estudio realizado en Alemania en 1994**, que tenía como objetivo obtener sobre bases científicas seguras los efectos del ala delta y del parapente sobre los animales en la naturaleza; en ese caso los centros de estudio fueron la cabra montesa, el ciervo, el águila real y los urogallos.

De dicho estudio se concluye que la reacción de los animales no sigue un simple "síndrome causa-efecto", sino que apunta más a la "habituación". Es decir, en las áreas predominantes de descenso que habitualmente han sido sobrevoladas con regularidad no existió en las cabras montesas ningún reconocimiento externo a parapentes y alas delta, ya que en el 95% de los casos permanecieron en el área sobrevolada alimentándose o descansando. Unido a lo anterior, es importante que la mayoría de los pilotos sobrevuelen áreas que son usadas con intensidad y regularidad, ya que esto favorece a la no-alteración de los animales. Dicho esto, cabe destacar que en el Parque Nacional, y concretamente en la zona del valle del Lozoya, estas actividades se llevan practicando desde los años 70; además, el parapente ha sido practicado tradicionalmente durante los últimos 30 años en la Sierra de Guadarrama y en todo el Sistema Central. Del mismo modo, el autor Price, citado en el propio estudio que analiza la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, también incide en la idea de que "la habituación parcial a las molestias humanas se ve favorecida por las presencias repetitivas y predecibles".

También se destaca en el estudio que cuanto más cobertura tengan cerca los animales (ya sean arbustos, árboles o el distinto relieve del terreno) menos reaccionarán a la presencia de parapentes o alas delta.

En cuanto a las aves, como en el caso de los águilas reales, se constata que podría haber problemas cerca de los precipicios donde anidan, ya que en periodo de cría éstos reaccionan claramente de manera protectora. Sobre especies poco voladoras como los urogallos, comparando datos antiguos sobre su presencia, se ha demostrado que no han disminuido en número.



El estudio concluye que el reconocimiento de "enemigos" de las aves no se puede simplificar al tamaño y forma del objeto, por tanto, la mera presencia de parapentes o alas delta queda lejos de ser una experiencia hostil. Finalmente, se pone énfasis a que las actividades de vuelo sobre zonas sensibles donde hay crías deberían ser controladas para evitar las molestias, e, igualmente, que las áreas problemáticas se deberían basar en el conocimiento sobre el comportamiento de las especies durante todo el año y con el conocimiento de los pilotos de las áreas conflictivas.

En la revisión bibliográfica sobre impactos del propio documento del Parque Nacional denominado "Uso recreativo del espacio aéreo en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama - Análisis de la compatibilidad del vuelo sin motor con la conservación de los valores del parque", se detalla que "no hay certidumbre científica acerca de la existencia de impacto negativo del vuelo sin motor sobre los valores ambientales presentes en el Parque Nacional de Guadarrama", aunque "tampoco hay certidumbre sobre lo contrario".

Unido a esto, existen datos de populación de las aves que demuestran el nulo impacto de las actividades de vuelo libre en estas especies en la Sierra de Guadarrama.

Según el **censo nacional de aves elaborado por la SEO** con el aval del Ministerio de Medio Ambiente en los años 2007 para el buitre negro, y 2008 para el águila real y halcón peregrino (especies amenazadas) se puede deducir que **no existe ninguna correlación entre la práctica del vuelo libre y las poblaciones de estas aves, ya que las poblaciones han aumentado progresivamente, paralelamente a la práctica del vuelo libre en la zona.**

Igualmente, el estudio sobre la situación del alimoche común denominado "El alimoche común en España - Población reproductora en 2008 y método de censo", y editado en febrero de 2010 por la SEO/Birdlife, incide, una vez más, en la tendencia al alza de los datos estadísticos del censo:

"Los datos numéricos obtenidos en este censo **vuelven a mostrar una tendencia al alza** igual que pasó en el censo anterior respecto al primero".

En cuanto a las zonas concretas ocupadas por este tipo de aves se indica que en Castilla y León también se ha mostrado un muy ligero aumento, aunque ésta no sea una tendencia general para todas las provincias, ya que, por ejemplo, en Segovia se detectó un mayor aumento, del 7%.

Según el mencionado estudio, "una gran proporción de la población se distribuye al sur de la Cordillera Cantábrica y ocupa casi toda la parte norte de la comunidad y de la meseta. Este gran núcleo continúa hacia el sur en el extremo este de la comunidad y conecta con el Sistema Ibérico y a continuación se extiende por la ladera norte de la Sierra de Guadarrama".

En cuanto a las razones por posibles abandonos, se indica que estos "pueden deberse a traslados de la zona de nidificación de algunas parejas", ya que "hay constancia de la oscilación que se produce a lo largo de los años en los parámetros reproductores, con temporadas de valores que pueden considerarse adecuados y temporadas en las que se han encontrado valores de éxito reproductor y productividad semejantes e incluso inferiores a los obtenidos en 2008".



Por lo tanto, habida cuenta del gran número de años en los que se llevan practicando las actividades de vuelo libre en la zona, no existe ninguna relación de causa-efecto entre la propia actividad deportiva y el censo de aves existente.

Dicho esto, el propio estudio no indica que el problema para la conservación de la especie en Segovia puedan ser las actividades de vuelo libre, sino que se destacan otras razones:

"(...) problema importante para la conservación de la especie en Segovia es el recrudecimiento del uso del veneno: en la última década se han registrado al menos diez casos de alimoches envenenados en Hozes del Riaza y alrededores. También hay constancia en los últimos años de la muerte por electrocución o colisión en tendidos eléctricos cercanos a este enclave de otros siete alimoches".

Además, según otro estudio, el de **Javier de la Puente sobre el buitre negro en Rascafría**, la mayoría de los fracasos en la incubación son por infertilidad de la hembra debido a causas naturales, y **no se observan diferencias en razón de la proximidad a pistas, carreteras o fecha de puesta**; en general las que fracasaron lo hicieron en nidos a mayor altitud. Se da la circunstancia de que los despegues están muy por encima de la masa arbórea y se realizan muy lejos del terreno, incluso en descensos.

Incidiendo en las época más adecuada para el vuelo libre, el estudio de la "Fundación Allianz para la protección del Medio Ambiente" sostiene que después de la época de crianza, es decir, de agosto a finales de febrero, los encuentros con los águilas son inofensivos y normalmente una de las experiencias más bonitas que puede vivir un piloto.

En definitiva, las actividades de vuelo libre:

- No son lesivas para el medio ambiente.
- No precisan de declaración de impacto ambiental.
- No entran en conflicto con ninguna otra actividad.
- Preservan la calidad del aire al no emitir ninguna contaminación atmosférica.
- No producen ruido alguno, con lo que la contaminación sonora es nula; se preserva por tanto la quietud, con lo que la molestia y la inquietud que pueda producir a los animales silvestres es nula.
- No transportan combustibles que puedan ocasionar incendios.



4.- Conclusiones.

- Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, es competencia del Gobierno del Estado, previo informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento, limitar o prohibir el vuelo de las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000. Por tanto, al no ser competentes en dicha materia la Junta de Castilla y León y la Comunidad de Madrid, el PRUG no puede contener referencias a limitaciones de sobrevuelos.
- Dentro del proceso de participación, el trámite de información pública no ha sido ajustado a derecho, ya que la Asociación no ha tenido acceso al "Estudio" relativo a las actividades de vuelo libre sin motor en dicho periodo, sino en un momento posterior, al publicarse el borrador en la web de la Junta de Castilla y León, sin tener, como parte interesada, la posibilidad de defender de una manera efectiva sus intereses. Además, no se ha cumplido con lo establecido en los artículos 3 y 16.1 de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por lo que la participación del público no ha sido real y efectiva. Por lo tanto, cabría la posibilidad de solicitar la nulidad del Decreto que apruebe el PRUG y subsidiariamente su anulabilidad y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento al trámite de información pública, dado que dicho trámite ha sido defectuoso y la Asociación no ha podido defender sus intereses de manera correcta.
- No hay certidumbre científica acerca de la existencia de impacto negativo del vuelo libre sin motor sobre los valores ambientales presentes en el Parque Nacional de Guadarrama y existen diversos estudios que indican la inexistencia de dichos impactos (sin que existan evidencias absolutas ni en uno ni en otro sentido), por lo que no queda justificado que en el documento del PRUG se restrinjan de tal manera las actividades de parapente y ala delta, a pesar de declararlas como actividades compatibles, haciendo un uso preocupante de los principios medioambientales de "prevención, precaución y cautela, legado y no regresión ambiental".
- En relación con lo anterior, a pesar de la existencia de estudios contradictorios, algunos de ellos indican la posibilidad de coexistencia entre fauna y pilotos sin conflicto, restringiendo zonas conflictivas en épocas determinadas, por ejemplo, en época de reproducción. Por otro lado, existen datos que indican que la población de aves no ha disminuido en la Sierra de Guadarrama, a pesar de que la cantidad de pilotos de actividades de vuelo libre ha ido aumentando.
- Existe una preocupante arbitrariedad sobre la situación del vuelo libre en la decisión adoptada ya que la Administración utiliza los datos estadísticos (por ejemplo, sobre la afluencia de practicantes en el Parque Nacional) sobre el vuelo libre según su conveniencia a la hora de tomar una u otra decisión.
- El PRUG establece una protección especial a diversas zonas fuera del ámbito del Parque Nacional mediante las denominadas "Áreas sensibles al sobrevuelo"; por lo



tanto, extralimita el ámbito de sus competencias, siendo nula la mencionada ampliación de los límites.

- Sin que haya estudios de impacto sobre esta cuestión, existe diferente interpretación entre el vuelo a vela y el vuelo libre (ala delta y parapente); estos últimos reciben peor tratamiento ya que se prohíbe el sobrevuelo a cualquier altura y en cualquier época del año en las mismas "Áreas Sensibles al Sobrevuelo", que cubren más del 80% del Parque Nacional y se extienden fuera de él, ocupando gran parte de la Zona Periférica de Protección.

5.- Propuestas de mejora y medidas de defensa.

En primer lugar, se alistan las propuestas concretas sobre las zonas del ámbito del Parque Nacional en las que cabría una regulación en lo que a la actividad del vuelo libre se refiere:

- Que los despegues situados fuera del ámbito del Parque Nacional no tengan restricciones de acceso ni de despegue o aterrizaje en el mismo punto: La Bola Norte y Sur, y Morcuera.
- Que exista la posibilidad de despegar desde los siguientes puntos: El Nevero, Maliciosa, Peñalara, Dos Hermanas y La Najarra.
- Que se permitan los aterrizajes fuera de los límites del Parque Nacional.
- Que se eliminen las denominadas "Áreas sensibles al sobrevuelo" o, en su caso, que se acoten con mayor concreción las zonas de nidificación de las aves protegidas, excluyendo de las mismas no solamente las actividades de vuelo libre, sino todo tipo de actividades, exceptuando las de protección, conservación, mantenimiento, investigación, etc.

Por otro lado, se recogen las propuestas más generales y que podrían ser de aplicación a la actividad del vuelo libre:

 Gestión adaptada de la actividad: Realización de un Plan de Regulación del Vuelo Libre, esto es, una regulación "consensuada" y "dinámica" de la actividad de vuelo sin motor, con periodicidad anual, similar a la existente para el ejercicio de la actividad de escalada.

Una regulación "consensuada" con los representantes de las asociaciones y clubes que realizan actividades de vuelo sin motor, y una regulación "dinámica" en el sentido de que periódicamente - año a año - pueda modificarse en función de la realidad de los efectos producidos (tanto positivos como negativos) y la evolución en el censo de la avifauna potencialmente afectada.

Como principal medida se establecería para cada especie que así lo requiera una distancia de vuelo restringido en función del periodo anual para cada una de las zonas del Parque Nacional, distancia que podría variar en base a resultados de estudios, censos y trabajos de campo preliminares.



En el ámbito del parque existe un plan, de 28 de enero de 2019, denominado "Plan de regulación de uso público para la protección de aves rupícolas en el parque nacional de la Sierra de Guadarrama" (28 enero 2019) para la protección de las especies rupícolas durante su época de cría y reproducción, que establece un listado de zonas reguladas para la escalada dentro del parque.

- En estrecha relación con lo anterior, posibilitar la creación de un "Comité Técnico Consultivo del Parque Nacional" para la actividad de vuelo libre sin motor, similar al que existe en la actividad de escalada.

En efecto, existe un "Comité Consultivo de Escalada del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama" como herramienta consultiva en la administración y gestión del parque.

- Al igual que ocurre con la actividad de escalada, que se regulen las actividades de vuelo libre en el apartado "Normas de Visita" de la web del Parque Nacional, ajustándose a lo dispuesto en el PRUG.

En dicho apartado, las normas sobre la escalada están redactadas de la siguiente forma:

- Está permitida la escalada, excepto en las Zonas de Reserva y zonas restringidas por motivos de conservación (como el sector de la Presa en Peñalara o vías cerradas temporalmente). Infórmese en el Centro de Visitantes más cercano. No se pueden abrir vías nuevas con taladro ni reequipar las ya existentes.
- No podrán emplearse clavos o medios técnicos de perforación de la roca que supongan agresiones mecánicas o acústicas al medio natural.
- El uso de magnesio u otros medios químicos para el agarre en manos y pies está prohibido. No use cepillos u otras formas de limpiar la roca de vegetación, pues son enclaves únicos para muchas especies vegetales.
- Respete el periodo de cría de las aves que nidifican en los roquedos, y en caso de detectar nidos comuníquelo al personal del Parque Nacional para poder señalizarlo.

La normativa básica para la actividad deportiva de vuelo libre dentro del PRUG podría redactarse de la siguiente manera:

- Está permitido el vuelo sin motor, en las zonas, periodos y cotas autorizadas.
- No está permitido en las zonas de reserva, en las zonas restringidas por motivos de conservación y en las zonas de vuelo cerradas temporalmente. Infórmese en el Centro de Visitantes más cercano.
- Respete el periodo de cría de las aves que nidifican en los roquedos, y en caso de detectar nidos comuníquelo al personal del Parque Nacional para poder señalizarlo.
- Realización de campañas/jornadas de información y sensibilización sobre las afecciones que el vuelo libre puede ocasionar, exponiendo y aclarando la normativa y restricciones vigentes al respecto.



- Realización del desarrollo del PRUG que finalmente se apruebe, en concreto, seguimiento de los "programas operativos" de desarrollo del PRUG, como el "Programa de uso público y social", y de los Planes anuales de actuaciones.