

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 330/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera
Bajo

Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1046/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Rafael Fernández Valverde, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 20 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto visto el Recurso Contencioso-administrativo 330/2019, interpuesto por la Asociación Escalada Libre Sostenible Zona Centro, representada por la procuradora de los Tribunales doña Soledad Fernández Urias y asistida del letrado don Alejandro López Sánchez, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019).

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogada del Estado don Ignacio Blasco Lozano.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 2 de septiembre de 2019, la Asociación Escalada Libre Sostenible Zona Centro interpuso, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo frente al Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019).

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación de 19 de septiembre de 2019, una vez formadas las correspondientes actuaciones y acreditada su representación, se acordó tener por interpuesto recurso contencioso-administrativo por parte de la Asociación Escalada Libre Sostenible Zona Centro contra Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019), y admitir el mismo a trámite, teniendo por personado a la procuradora doña Soledad Fernández Urias, en nombre y representación de la citada Asociación, en concepto de recurrente, requiriéndose al Ministerio de la Presidencia, a fin de que, en el improrrogable plazo de veinte días, remitiese el expediente administrativo correspondiente a la resolución impugnada, y practicase los emplazamientos a que se refiere el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LRJCA), ordenándose, igualmente, la publicación de oficio del anuncio de la interposición del recurso contencioso-administrativo en el Boletín Oficial del Estado, lo cual fue llevado a cabo en el de fecha 24 de septiembre de 2019 (BOE núm. 229).

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de fecha 29 de octubre de 2017, se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personada a la Administración demandada, ordenándose la entrega de dicho expediente a la

parte recurrente al objeto de que formalizase la demanda en el plazo de veinte días.

CUARTO.- Con fecha 27 de noviembre de 2020 se presentó escrito de formalización de demanda por la parte recurrente, en cuyo escrito, después de relatar los hechos que se consideraban relevantes en orden a la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de precedente cita recurrido, argumentó jurídicamente respecto a su nulidad por las razones jurídico-materiales que expresaba, y concluía solicitando en su suplico que se procediera por la Sala a la declaración de nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019), de acuerdo con los fundamentos jurídicos contenidos en la demanda.

Mediante otrosíes proponía la práctica de prueba (expediente y documental aportada), solicitando el trámite de conclusiones por no considerar necesaria la vista pública.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 28 de noviembre de 2019 se dio traslado por veinte días al Abogado del Estado para contestación a la demanda, presentando su escrito el 21 de enero de 2020 siguiente, en el que tras la exposición de hechos y exposición de la correspondiente fundamentación jurídica que consideró oportuna, concluyó su escrito suplicando que se dicte sentencia desestimatoria del recurso.

Por otrosíes, y términos similares a la demanda, proponía prueba documental (expediente y documental pública que aportaba), considerando la cuantía del recurso como indeterminada.

SEXTO.- El 23 de enero de 2020 se dicta decreto por la Sra. Letrada de la Administración de Justicia fijando la cuantía como indeterminada, al amparo de lo establecido en el artículo 41 de la LRJCA.

SÉPTIMO.- Por auto de la Sala de 13 de febrero de 2020, se acordó no haber lugar al recibimiento a prueba del recurso, quedando unidas a las actuaciones las documentales aportadas, y quedando las mismas pendientes de votación y fallo cuando por su turno correspondiera.

OCTAVO.- Por providencia de 18 de mayo de 2020 se señaló para votación y fallo el día 7 de julio de 20, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, fue aprobado el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019).

La Asociación recurrente articula dos impugnaciones diferentes:

a) La vulneración del principio de jerarquía normativa, así como del principio de interdicción de la arbitrariedad.

b) Y, por otra parte, la concurrencia de arbitrariedad en la aprobación del Plan Medioambiental, al no contar el mismo con estudio de impacto ambiental previo para actividades deportivas.

Debemos dejar constancia de tales alegaciones:

A) En primer lugar la Asociación recurrente expone los precedentes, y circunstancias concurrentes acaecidas, durante la tramitación del Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (PMBH) impugnado, sito en el término municipal de San Lorenzo del Escorial (Madrid), que se inicia con el acuerdo del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional ---al que el Bosque de la Herrería pertenece--- adoptado en su sesión de 16 de

mayo de 2017, con la finalidad de su adaptación a la normativa medioambiental representada, en concreto, por la Ley 7/2013, de 25 de junio, de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, con la finalidad de *“adaptarse a los criterios de protección y sostenibilidad fijados en a normativa estatal y a las directivas de la Comunidad Europea relativas al medio ambiente”*. Igualmente pone de manifiesto que, de conformidad con la citada ley 7/2013 y la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (LPPN), tanto los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) como los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), deben venir convenientemente fundados en estrictos requisitos científicos y técnicos con la finalidad de proteger la biodiversidad y establecer mecanismos de protección acordes con los usos tradicionales.

Pues bien, el recurrente considera que el PMBH impugnado ---al que califica de PRUG--- se realizó de forma totalmente arbitraria y sin rigor científico, omitiendo la realización de estudios técnicos que garanticen y justifique las prohibiciones *“proscritas”* en relación con determinadas prácticas deportivas.

Reproduce parcialmente el acta de la sesión del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional relativa al inicio de tramitación del PMBH, que contiene referencias a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad (LPNB), así como a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental (LEA); en concreto, se hace referencia en el acta a que el PMBH es *“un instrumento de planificación acorde o similar con los planes que para espacios naturales elaboran en el Organismo Autónomo Parque Nacionales o las Unidades competentes en materia medioambiental de las Comunidades autónomas”*.

Reproduce parcialmente el Preámbulo de la LEA, y recuerda la obligación que impone su artículo 7 de realizar estudios de impacto ambiental para delimitar los usos de determinados espacios protegidos, poniendo de manifiesto que, en el supuesto de autos, no figura en el expediente estudio ambiental científico previo que justifique las afecciones producidas respecto de la biodiversidad, como consecuencia de la práctica de ciertos usos deportivos, considerando que ello vulnera la LEA, la LPNB y la LPPN, además de los

principios básicos del derecho administrativo, especialmente el de interdicción de la arbitrariedad.

En concreto, centra su alegación en la proscripción, por el PMBH, de la actividad deportiva de escalada en bloque (*boulder*), a diferencia de lo que ocurre con otras prácticas deportivas (bicicleta de montaña, marcha o senderismo) consideradas compatibles si se efectúan en itinerarios controlados, recordando que el *boulder* se practica en rocas concretas, insistiendo en la ausencia de estudios previos de impacto ambiental en relación con la masificación de dicha práctica o el impacto del magnesio (del que los escaladores se impregnan) sobre las rocas.

Expone la Asociación que no fue oída en el trámite de aprobación del PMBH, a diferencia de lo ocurrido con el Ayuntamiento de San Lorenzo del Escorial (en relación con el campo de fútbol) o con el Real Club de Golf La Herrería. Y, pone de manifiesto que el carácter intrusivo de esta práctica deportiva es mínimo en la biodiversidad por cuanto se prefieren rocas sin musgo, y en puntos concretos de agarre, y, por otra parte, el lugar de caída de los escaladores es muy concreto, siendo, pues, la superficie empleada significativamente menor que en otros deportes. Insiste en la ausencia de argumentos científicos para la prohibición del *boulder* en el Bosque de la Herrería, poniendo de manifiesto que algunas Comunidades Autónomas han procedido a su regulación a través de órdenes, instrucciones o resoluciones (Andalucía, Aragón o Castilla-León), que es una práctica minoritaria, con nula o escasa incidencia medioambiental, y que ha sido autorizada en diversos lugares protegidos (Pinares de Rodeno o Sierra Espuña), y recogida en los PRUGs de diversos Parque Nacionales.

B) Por todo lo anterior, entiende que se ha producido la vulneración de los principios de jerarquía normativa (por oponerse a las leyes estatales mencionadas: LEA, LPNB y LPPN, en relación con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que cita.

C) Por último considera infringido el principio de interdicción de la arbitrariedad, citando al respecto los artículos 9.3 y 1.1 de la Constitución; principio que desarrolla en una extensa exposición doctrinal la asociación, poniendo de manifiesto que el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprobó el PMBH no se ajusta a la realidad y está redactado de forma arbitraria, al prohibir la práctica deportiva que realizan los asociados de la recurrente, insistiendo en la inexistencia de estudios objetivos para ello, en la vulneración de las leyes medioambientales ---que imponen que los PORN y los PRUG deben venir convenientemente fundados en estrictos requisitos científicos---, y, por último, en lo expresado en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que aprobó el Plan Director de la Red de Parque Nacionales, que, en su artículo 3, regula las Directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación, que también considera vulneradas.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado se opone a la demanda, haciendo referencia a la existencia de catálogos previos, así como de amplios y detallados estudios que se reflejan en el Plan aprobado. Se refiere a la concreta zona del Castañar, y reseña los daños que, para la protección medioambiental de la zona, se desprenden de la práctica deportiva de referencia.

Destaca la particularidad del PMBH que afecta a unos de los bienes del Patrimonio Nacional, destacando la afectación de dichos bienes contemplada en el artículo 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional y la finalidad medioambiental digna de protección desde la perspectiva del artículo 3 de la misma Ley. Niega el derecho subjetivo a la práctica deportiva discutida e insiste en la existencia de estudios técnicos suficientes que avalan la decisión de prohibición, si bien en lugares concretos (*“afloramientos rocosas singulares”*), apelando al desarrollo del programa que el propio PRUG menciona.

TERCERO.- Con la finalidad de ubicar sistemáticamente el instrumentos de protección ambiental que examinamos debemos señalar que, con la aprobación del mismo, el Consejo de Ministros disposición adicional cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 23/1982, de 16 de

junio, Reguladora del Patrimonio Nacional ---LPN--- (modificada por la Ley 44/1995, de 27 de diciembre).

En dicho precepto se establece:

“1. En cuanto sea compatible con la afectación de los bienes del Patrimonio Nacional, a la que se refiere el artículo anterior, el Consejo de Administración adoptará las medidas conducentes al uso de los mismos con fines culturales, científicos y docentes.

2. El Consejo de Administración velará por la protección del medio ambiente en aquellos terrenos que gestione susceptibles de protección ecológica.

3. El Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, aprobará un Plan de protección medioambiental para cada uno de los bienes con especial valor ecológico y, en particular, para el monte de El Pardo, el bosque de Riofrío y el bosque de La Herrería.

4. Sólo por Ley podrán desafectarse terrenos que se encuentren incluidos en los planes de protección medioambiental a que se refiere el número anterior”.

La normativa de aplicación al planeamiento medioambiental, en el momento de autos era la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad (LPNB), así como a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental (LEA).

A ambas normas se refiere, de forma expresa, el Plan que nos ocupa: *“La protección medioambiental es el objetivo principal de este instrumento planificador, y su desarrollo puede y debe adaptarse al contexto de los criterios de protección y sostenibilidad que el Estado español adopta en sus leyes y en las Directivas de la Comunidad Europea relativas a la protección del Medio Ambiente”.* Mas en concreto, se hace referencia a los *“objetivos complementarios a dicha protección”*, indicados en el artículo 19 de la LPNB *“y que para el Bosque de La Herrería se pueden suscribir íntegramente”.* Conviene recordar la afirmación que realiza al respecto el Plan de Protección Medioambiental que examinamos:

“Con el mismo criterio de compatibilidad y adaptación a las normas de protección medioambiental estatales y comunitarias, el contenido del Plan de Protección Medioambiental debe seguir las líneas fijadas en la citada Ley 33/2015 ---que había modificado la LPNB---, que en su artículo 20 expone un índice, que al igual que los objetivos antes citados, es perfectamente adecuado para la coherencia formal de este instrumento planificador”. Tales

referencias a la LPNB con completadas con la siguiente: *“Para la tramitación y aprobación de este Plan de Protección medioambiental se tienen en cuenta las prescripciones del artículo 29 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”.*

Es importante destacar que las referencias normativas de precedente cita (artículos 19 y 20 de la LPNB, modificada en 2015) lo son, en concreto, a los denominados Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORNs), regulándose, en los citados preceptos, su alcance y su contenido mínimo.

Por tanto, la singularidad del instrumento de planificación que nos ocupa viene determinada por lo establecido en el artículo 3 de la LPN, que impone (apartado 3º) al Gobierno ---a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional--- la obligación de aprobar un Plan de Protección Medioambiental, entre otros bienes, para el Bosque de la Herrería. Debe entenderse que tal obligación se impone (apartado 1) *“[e]n cuanto sea compatible con la afectación de los bienes del Patrimonio Nacional”*; afectación que se concreta en el *“uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes le atribuyen”.*

En consecuencia, nos encontramos ante un peculiar instrumento de planificación medioambiental que vendría caracterizado por las siguientes notas:

a) Se trata de un Plan Medioambiental de alcance y contenido similar a un PORN.

b) La citada compatibilidad con la figura del PORN, y sus exigencias de protección, viene, no obstante, condicionada por la afectación (derivada de su pertenencia al Patrimonio Nacional) mencionada en el artículo 2 de la LPN.

c) Su exigencia medioambiental se justifica por que el Bosque de la Herrería, sito en la Sierra de Guadarrama, pertenece al Conjunto del Monasterio de El Escorial y Bosque de La Herrería, tratándose de un lugar significativo que forma parte de los Reales Sitios que gestiona el Patrimonio Nacional.

d) Mas en concreto, el Bosque de La Herrería se ubica dentro de la Red Natura 2000, lo cual obliga al Patrimonio Nacional ---como Administración competente para su gestión---, entre otros extremos, a la aprobación del instrumento de gestión necesario para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies, si bien en el marco de la citada afectación patrimonial.

La pertenencia a la Red Natura 2000 deriva de que su ámbito se encuentra parcialmente incluido dentro del Lugar de Interés Comunitario "LIC ES3110005 Cuenca del Río Guadarrama". No se incluye en su totalidad debido a que queda fuera de la zona LIC un sector del Bosque próximo a la vía del ferrocarril.

e) Como peculiaridad especial, desde otra perspectiva, debe destacarse que el PMBH impugnado contiene (Parte IV) su correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), que es considerado, en el mismo PMBH, como *"el complemento a la ordenación y protección del presente instrumento planificador"*.

CUARTO.- Con tales precedentes, debemos pronunciarnos sobre la pretensión anulatoria de la Asociación recurrente que ---si se recuerda--- se concreta en la omisión de estudios técnicos que hubieran garantizado y justificado las prohibiciones *"proscritas"* en relación con una determinada prácticas deportivas (*boulder*).

Esto es, la recurrente no realiza una pretensión de nulidad del PMBH como consecuencia de la ausencia de una evaluación ambiental estratégica, autónoma, del Plan en su conjunto, de conformidad con las exigencias de la LEA, que, de conformidad con la doctrina de esta Sala, tampoco podría ser exigible, con la intensidad y el alcance previsto en la citada LEA, dada, además, la peculiar y particular afectación patrimonial del lugar y el régimen de compatibilidad que la propia LPN impone, dada la pertenencia del lugar al citado Patrimonio Nacional.

Efectivamente en nuestra STS 58/2019, de 24 de enero (ECLI:ES:TS:2019:2018, RC 2568/2018), que cita la anterior STS de 30 de septiembre de 2004, hemos señalado:

“Respecto de la exigencia de someter a Evaluación ambiental estratégica los planes, cuyo objeto principal sea la protección ambiental de un lugar o zona concretos, nuestra Sentencia de 30 de septiembre de 2014 excluye la exigencia de evaluación ambiental estratégica para aquellos planes que, como los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión, tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que los mismos colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas impone nuestro ordenamiento jurídico.

Decíamos en aquella sentencia que “En el primer motivo de casación se reprocha a la Sala de instancia la conculcación de lo establecido por el artículo 7.3 y concordantes de la Ley 9/2006 al considerar que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión impugnados no precisan de evaluación de impacto ambiental, lo que dicha Sala basa en una interpretación y aplicación indebida del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, sobre Hábitat y del artículo 4.4 e) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales.

Este motivo de casación no puede prosperar porque la exigencia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas impuesta por el ordenamiento comunitario europeo e interno español excluye precisamente aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que, como es lógico, estos planes colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas exige tanto nuestro ordenamiento interno como el comunitario europeo, lo que, con toda lógica, deduce la Sala sentenciadora, entre otros, de los preceptos citados en el fundamento jurídico quinto de la sentencia recurrida, transcrito en el antecedente segundo de esta nuestra y que damos por reproducido para desestimar este primer motivo de casación”.

QUINTO.- En concreto, pues, de lo que la Asociación recurrente discrepa, partiendo de la realidad de la evaluación contenida en el PMBH, es de la insuficiencia de los estudios previos llevados a cabo con carácter previo a la aprobación del Plan, de donde deduce la doble vulneración de los principios de jerarquía normativa y arbitrariedad, al haber actuado, como consecuencia de la ausencia de estudios técnicos con rigor científicos, de forma totalmente arbitraria y sin justificar las prohibiciones *“proscritas”* en relación con la práctica deportiva de referencia.

Pues bien, no podemos asumir tal planteamiento.

Son varios los aspectos que debemos destacar y que nos conducen a la conclusión adelantada.

Si bien se observa, en el Apartado A2.3 del PMBH, dedicado a la “Geología y relieve”, se lo señalado, previamente por el Instituto Geológico y Minero de España, destacándose, desde el punto de vista geológico, en el Bosque de La Herrería, las siguientes unidades, que, además se concretan gráficamente en la denominada figura 4, que reproduce las denominadas “Formaciones litológicas a escala 1:50.000. MAGNA-IGME”. Estas formaciones se exponen, con sus características y lugares, en los siguientes términos:

“6a Rocas graníticas hercínicas del tipo adamellíticas biotíticas de grano medio porfídicas. Le corresponde una pequeña franja situada a la orilla izquierda del arroyo del Batán (río Aulencia), entre la unidad 26 y el ferrocarril. Hacia el SW del embalse del batán hay una banda de afloramiento desde el curso del arroyo hasta la Machota Alta.

6b Rocas graníticas hercínicas del tipo adamellíticas biotíticas de grano medio equigranulares. Se distribuyen por todo el resto de la zona situada a la izquierda del arroyo del Batán y que no pertenecen a las formaciones 6a ni 29.

15 Ortoneises glandulares graníticos. Está representado por una franja estrecha en la parte oeste del bosque, entre el límite con el término municipal de Santa María de la Alameda y el río Aulencia.

26 Bloques y cantos de granitos y gneises originarios de periodo Mioceno de la era Terciaria. Le corresponde la parte comprendida entre la orilla izquierda del río Aulencia, el arroyo del Romeral que baja de la presa situada al norte de San Lorenzo de El Escorial y las proximidades del ferrocarril.

29 Bloques, cantos y arenas (conos de deyección) del periodo Pleistoceno de la Era Cuaternaria. Está representado por el resto de la superficie de la margen izquierda del río Aulencia (campo de golf y zona superior), así como por una franja en forma de lengua que penetra, siguiendo la carretera que lleva a la finca El Castañar hasta su límite con el bosque”.

Desde esta perspectiva fáctica cuya protección se pretende, resultan especialmente significativas las fotografías 44 y 45, reflejando la primera un roquedo en la cercanía de la Casa del Sordo, y, en la segunda, unos expresivos bolos recubiertos de musgo en el interior del robledal. La realidad objeto de protección, no ofrece duda.

También debemos destacar que, entre los Tipos de hábitat correspondientes a los códigos del Atlas del Bosque de La Herrería, el signado

con el número 8230 se trata de “Roquedos silíceos con vegetación pionera del *Sedo-Schlerantion* o del *Sedo albi-Veronicion dillenii*.”

Pues bien, la finalidad concreta de protección, es evidente y la normativa del propio PMBH especialmente se refiere a la misma en su Sección 1ª (“*Protección del Medio Natural*”), artículo 6.3:

“La regulación de usos y actividades que se refiere a los diversos aspectos del medio natural es la siguiente:

... 3.- De la gea:

a) No se autoriza cualquier actuación o actividad que afecte al terreno, modificando su composición o disposición, tales como movimiento de tierras, excavaciones, préstamos, daños al roquedo o modificación de las formas de relieve.

b) No se autoriza cualquier actividad o acción que pueda producir un lixiviado con efectos contaminantes al suelo o a las aguas subterráneas”.

Esto se ratifica, en concreto, por lo que a la actividad de autos se refiere en la Sección 7 de las Normas (“*Uso Deportivo*”), en cuyo artículo 25 se expresa: “*No son autorizables en zonas de acceso público las actividades deportivas siguientes: ... 5.- El "boulder" o práctica de escalada libre sobre afloramientos rocosos singulares*”.

Por otra parte, el PRUG, que se contiene en la Parte 4 del PMBH (técnicamente similar a un PORN) no puede ser mas expresiva en cuanto a su finalidad:

“Su objetivo no puede ser otro que la conservación del Bosque, su mantenimiento en las mejores condiciones posibles y su regeneración. El Bosque de La Herrería es un ecosistema con una dinámica permanente, de manera que la gestión de protección sobre él implica la vigilancia y el conocimiento de su evolución. Hay una labor preventiva y de policía, como puede ser la vigilancia de los incendios forestales, o la prohibición de determinados usos o actividades que pondrían en riesgo el bosque o sus componentes, y también otras labores de regeneración de la cubierta forestal o de observación de los procesos naturales sin intervenir en ellos, pero conociéndolos para actuar en consecuencia”.

De lo hasta aquí expuesto ---y del examen pormenorizado del Plan de Protección Medioambiental aprobado por el Consejo de Ministros---

claramente se deduce que la prohibición adoptada en relación con la actividad ---en lugares concretos--- deportivamente desarrollada por los asociados de la recurrente, tiende a una finalidad protectora concreta, en modo alguno se nos presenta como arbitraria, y cuenta con un respaldo técnico y concreto suficientemente contrastado.

SEXTO.- El litigio, pues, se desplaza hacia el examen de la actividad probatoria de la recurrente ---tendente a desvirtuar la realidad objeto de protección que hemos contrastado---, así como hacia el contraste de la actividad deportiva cuestionada y otras, por el contrario, permitidas por el PMBH.

Las diferencias entre unas y otras prácticas resultan bastante claras. Así, en relación con la bicicleta, la marcha y los paseos excursionistas, se señala que los mismos *“discurren por lo general por las pistas e itinerarios señalizados, de manera que su ámbito espacial es limitado”*, añadiéndose que *“[l]a bicicleta en pistas y caminos señalizados, la marcha y el excursionismo son actividades deportivas compatibles en buena parte del Bosque, sobre todo si se efectúan en itinerarios controlados”*.

Frente a ello, el Plan señala que *“[l]as prácticas de escalada o boulder se efectúan en lugares sensibles por el modelado del relieve granítico y vegetación asociada en el entorno de la antigua carretera de la Silla de Felipe II”*. El PMBH describe esta práctica con precisión: *“La actividad a señalar es la práctica de escalada sobre afloramientos rocosos de poca altura pero que ofrecen dificultad deportiva (boulder). Se puede realizar de manera individual pero lo habitual es la práctica en grupo. Es una actividad crítica, no tanto por la práctica en sí como por los efectos de la concurrencia de personal que conlleva, el cual se ubica en espacios muy concretos y de superficie reducida”*. El PMBH pone de manifiesto el seguimiento histórico de dichas prácticas: *“Estas prácticas deportivas se han producido de manera espontánea desde el pasado siglo, si bien es en la última década cuando la frecuencia de estos usos es más numerosa. El 'boulder' es una actividad que no se desea fomentar, en todo caso proscribir por los efectos negativos que produce”*. Y, sobre todo, y esto es lo más significativo, justifica los efectos nocivos de la práctica discutida en el ámbito protegido del Bosque de la Herrería: *“La práctica de 'boulder' en determinados ámbitos del Bosque provoca una desaparición completa de la cubierta vegetal, compactación y por consiguiente una destrucción del horizonte superficial del suelo forestal, presencia ocasional de basuras y desperdicios y una incipiente contaminación por magnesio”*.

Por otra parte, el tratamiento dado a otras actividades deportivas que se practican en los límites de territorio protegido no cuentan con similitud alguna: Se trata del campo de fútbol de San Lorenzo de El Escorial y de las instalaciones del Club del Golf La Herrería. De este, en concreto, se señala: *“El campo de golf, propiamente dicho, mantiene un buen estado de conservación de las masas de roble y es objeto de un seguimiento del estado de la vegetación, con cuidados y tratamientos anuales. En algunos aspectos (fauna, paisaje) el uso exclusivamente deportivo es compatible o no se considera que produzca alteraciones ambientales reseñables”*.

Otras comparaciones también ponen de manifiesto estas diferencias. Así, en concreto, se expresa: *“Los itinerarios de senderismo, marcha y bicicleta discurren por zonas del bosque que, bien son adecuadas para estas actividades, por tener pistas e itinerarios adecuados a dichas prácticas, o bien los usuarios apenas inciden sobre el entorno, que en general se encuentra en un buen estado de conservación. Esta situación es frecuente en actividades senderistas y de marcha a pie. En cualquier caso el Bosque y en especial algunas áreas acondicionadas resultan poco afectadas, lo que indica una cierta capacidad de acogida del medio natural sin alteraciones importantes, o bien que existe una recuperación de los ecosistemas que soportan estas modalidades deportivas”*.

Frente a ello, el PMBH es bien expresivo: *“La práctica del 'boulder' se realiza en espacios realmente valiosos por su singularidad geomorfológica y paisajística, por lo que la actividad resulta fuertemente dañina, ya que produce alteraciones ambientales de diverso tipo sobre lugares especialmente valiosos por su calidad ambiental. Así pues, aunque en la actualidad el estado de conservación de las zonas de boulder es regular, la situación puede empeorar si aumenta el número de lugares donde se efectúe esta actividad”*. Igualmente pone de manifiesto que *“[e]l 'boulder' resulta especialmente impactante en cualquier lugar que posea cubierta vegetal, por lo que el Bosque de La Herrería resulta ser incompatible como espacio para la práctica de esta actividad deportiva. Muy especialmente en las zonas del rincón del Castañar, los alrededores de la Silla de Felipe II y la ladera de Las Machotas, por la carretera vieja de La Silla”*.

Nada de esto se desvirtúa con la documental aportada por la Asociación recurrente: Un estudio universitario ---ciertamente interesante--- sobre *“La gestión de la escalda en los espacios naturales protegidos. El caso del Parc Natural de la Muntanya de Montserrat”*, así como un *“Análisis descriptivo del impacto medioambiental de la escalada como deporte al aire libre”* en el ámbito de Andalucía, en el que, si bien se observan sus

conclusiones, ratifica que dicha práctica deportiva *“genera una serie de impactos”* que *“han adquirido mayor importancia y de ahí la necesidad de cuantificarlos y valorarlos”*.

Pues bien, esto es lo que ha realizado el Plan Medioambiental que nos ocupa, procediendo a la prohibición del *boulder* en el Bosque de la Herrería, lo cual sería compatible con una concreción geográfica, a través del Programa específico contemplado en el PRUG, así como con un desarrollo normativo, estatal o autonómico, prudente y equilibrado entre la práctica deportiva y la protección medioambiental.

SÉPTIMO.- La desestimación del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LRJCA ---en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal---, no nos obliga a la imposición de las mismas a la parte demandante, al apreciarse dudas de hechos o de derecho que pudieran excluirlas, dada la singularidad del Plan Medioambiental impugnado.

VISTOS los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º. Desestimar el Recurso Contencioso administrativo 330/2019, interpuesto por la Asociación Escalada Libre Sostenible Zona Centro, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque

de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019), que declaramos ajustado al Ordenamiento jurídico.

2º.- No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Dª Ines Huerta Garicano D. Francisco Javier Borrego Borrego Dª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Fernández Valverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

