



**T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.2
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00001/2022

Procedimiento Ordinario nº 4086/2019



EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres. Magistrados

D^a. MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ (Presidenta)

D. JOSÉ ANTONIO PARADA LÓPEZ

D. JULIO CÉSAR DÍAZ CASALES

En la ciudad de A Coruña, a 3 de enero de 2022.

En el recurso contencioso-administrativo que con el número 4086/2019 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por el Procurador D. Óscar Pérez Gorís, en nombre y representación de Cruceros Rías Bajas, S.L., Letrada D^a Carmen María Romero Silva; contra DECRETO 177/2018, de 27.12.18, de aprobación del Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. DOG 34, DE 18.02.2019. Parte demandada: CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA, Letrado de la Xunta de Galicia.

Es Ponente la Magistrada D^a MARÍA AZUCENA RECIO GONZÁLEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante decreto se admitió a trámite el recurso, requiriéndose a la Administración demandada para que remitiera el expediente.

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación se acuerda su entrega a la parte demandante para que formulara la demanda en el plazo de 20 días, efectuándolo e interesando en el suplico que se tenga por formalizada y se dicte sentencia por la que, con estimación de la demanda declare su nulidad por ser contrario a derecho y al ordenamiento jurídico dejando sin efecto la disposición impugnada; subsidiariamente anule por iguales motivos los apartados.- 7.4.5 Medidas e normativas por componentes-Usos Públicos c) Capacidad de carga (pág. 9916 DOG), 7.4.5. Medidas e normativas por componentes-Usos Públicos d) Normativa Xeral 2.1 (pág. 9918 DOG), 7.4.5 Medidas e normativas por componentes-Usos Públicos d) Normativa Xeral epígrafes 17.1 a 25.9 ambos inclusive (páginas 9923 a 9930 DOG) imponiendo en todo caso las costas a la Administración demandada.

TERCERO.- Por diligencia se tuvo por presentada la demanda y se dio traslado a la demandada para que contestara a la misma en el plazo de 20 días, lo cual efectuó interesando en el suplico que se desestimara el recurso, confirmando la resolución impugnada.

CUARTO.- Se fijó la cuantía del recurso y se acordó el recibimiento del pleito a prueba, declarándose la pertinencia de la prueba propuesta, dándose traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose el día 16 de diciembre de 2021 para deliberación.

QUINTO.- En la substanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Sobre el idioma empleado.*

Se defiende, en primer lugar, por la **parte demandante**, que se ha producido la infracción del art. 15 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las



Administraciones Públicas (LPA), porque el documento del PRUG no fue traducido en trámite de exposición pública al castellano, o en todo caso no fue puesto a disposición de los ciudadanos en castellano, a pesar de que esta parte expresamente así lo solicitó, sin recibir respuesta.

Por la defensa de la **parte demandada** se comienza aclarando, en general, que siendo cierto que lo impugnado es un reglamento, el mismo tiene un carácter especial que obliga a tener en cuenta ciertas especificidades, atendida la materia de que se trata (medio ambiente y espacios naturales), con cita de jurisprudencia -Sala do Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sentencia núm. 1772/2017, de 20/11/17, recurso núm. 2984/16-. Por consecuencia, que solo la omisión de algunos de los trámites previstos en dicha norma puede justificar la nulidad por defecto de tramitación, pero sin que sea de aplicación la normativa general de elaboración de las normas reglamentarias. Y hace igualmente referencia a que nos hallamos ante el PRUX de un parque nacional, que además cuenta con una normativa específica -artículo 31.2 de la Ley 42/07-. Y considera que con respecto a la elección del idioma por parte del interesado, que se prevé en la tramitación de los actos administrativos, no se prevé en el caso de las disposiciones generales, nos hallamos ante un procedimiento iniciado de oficio y con una pluralidad indeterminada de interesados, circunstancia que incide en el argumento expuesto por la parte demandante y de donde pretende derivar su nulidad. Y sostiene que lo que se pretendía era un retraso en la tramitación, con la consiguiente reapertura del trámite de información pública.

A partir de lo expuesto por las partes, ha de comenzarse compartiendo, tal y como se aclara por la defensa de la Administración demandada, la especialidad de la materia de que se trata, siendo de aplicación la Ley 42/2007, do 13 de decembro, do Patrimonio natural e da biodiversidade, que constituye legislación básica en la materia. Y que con relación a la elaboración de los planes rectores, dispone en su artículo 31 que *"5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación. En estos Planes, que*

serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque. 6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, esta se revisará de oficio por los órganos competentes". Precepto que tiene relevancia en cuanto que indica la necesidad del informe preceptivo con relación a las Administraciones competentes en materia de urbanismo, nada más.

En cuanto a procedimiento, en su artículo 22.2 dispone 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".

Igualmente y con relación a la tramitación, en el artículo 35 de la Ley 9/01, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza en Galicia, de aplicación atendida la fecha de incoación del procedimiento de elaboración del Plan impugnado, disponía: "Correspóndelle á Consellería de Medio Ambiente a elaboración dos plans rectores de uso e xestión, logo de informe das consellerías con competencias en relación co ámbito protexido e, en todo caso, informe da administración competente en materia de planificación territorial e urbanismo.

2. Logo de elaborarse o plan rector de uso e xestión, este será sometido a información pública e audiencia dos interesados que comparecesen no expediente.

3. Á luz das observacións e dos informes recibidos redactarase unha proposta de plan, que se lle elevará á Xunta de Galicia para a súa aprobación mediante decreto.

4. Os plans rectores de uso e xestión aprobaranse no prazo máximo de dous anos desde a entrada en vigor da declaración do espacio natural protexido, logo de informe, se é o caso, da xunta consultiva correspondente".

Y la Ley 30/2014, do 3 de decembro, de Parques Nacionais, dispone en su artículo 20 que "1. En cada uno de los parques nacionales se elaborará y aprobará, con carácter específico,



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

por el órgano de la administración competente en la planificación y gestión de estos espacios, un Plan Rector de Uso y Gestión que será su instrumento de planificación ordinaria. En estos planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del parque.

2. Las administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos planes antes de su aprobación o revisión. (...) 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”.

De la lectura de la normativa expuesta cabe deducir que es preceptivo el informe de la Administración competente en materia de urbanismo, ha de darse audiencia a los interesados sometiéndose a información pública y habiendo de consultarse a las Administraciones públicas afectadas. Se exige además el informe previo del Consello da Rede de Parques Nacionais e do Padroado do Parque. Y que sea aprobado por la Administración competente. Siendo ello de aplicación en el tratamiento de los motivos expuestos por la parte demandante, de forma que la vulneración de estos trámites, podría dar lugar a la nulidad del PRUX.

Con relación al idioma y conforme dispone el artículo 15.3 de la LPAC, los documentos que hayan de producir efectos fuera de la comunidad autónoma, habrán de ser traducidos al castellano, pero en este caso no se trata de un reglamento que haya de surtir efectos fuera de esta comunidad autónoma, disponiendo el artículo 15.2 que “o uso da lingua axustarase ao previsto na lexislación autonómica correspondente”, constituida por la Ley 3/83, de 15 de junio, de normalización lingüística, que establece en su artículo 6.2 que “as actuacións administrativas en Galicia serán válidas e producirán os seus efectos calquera que sexa a lingua oficial empregada”. No hay constancia de que ningún interesado pusiese de manifiesto el desconocimiento del gallego en el trámite de alegaciones, a fin de que se le hubiese podido suministrar la información en castellano, y no habiéndolo solicitado la parte demandante, no se puede considerar que se le ocasionase indefensión ni

tampoco puede alegar posibles indefensiones de terceros, que tampoco constan producidas. Lo único que solicitó en vía administrativa fue que se tradujera al castellano y se concediera nuevo trámite de información pública, al considerar de forma genérica la posibilidad de que se limitara la presentación de sugerencias y observaciones, extremo que no se ha acreditado, y tampoco consta que desconociera la parte demandante el idioma gallego o que se limitaran sus posibilidades de defensa. Y de sus alegaciones se deduce que conocía el idioma gallego, porque discute el fondo con unas alegaciones extensas. Pero en todo caso, por la defensa de la parte demandada se termina aclarando que sí que se facilitó el documento en castellano a los interesados, en el trámite de información pública, que figura como documentos 09.a e 09.b en el expediente administrativo -versión en gallego y en castellano-. Cabía la consulta física y telemática y por la defensa de la parte demandada se aclara cuál era el enlace en el portal de transparencia en que cabía dicha consulta, con información sobre cómo se puede hacer efectiva, atendida la circunstancia de que en la actualidad no está disponible en todas las versiones.

SEGUNDO.- Sobre el trámite de información pública.

Sostiene **la parte demandante** que se ha producido la infracción del art. 41.2 de la Ley 16/2010 de 17 de diciembre de organización y funcionamiento de la Administración General y del Sector Público autonómico de Galicia así como del art. 133 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, porque el texto del documento que fue sometido a información pública por anuncio de 17 de noviembre de 2017 de la Dirección Xeral de Patrimonio Natural, DOG núm. 221 de 21 de noviembre de 2017, no daba respuesta a los extremos previstos en dicha normativa y es un formulario de declaración de intenciones que no aborda soluciones alternativas, además de que eludió el conocimiento de la opinión pública. De ello deduce la procedencia de la nulidad -artículos 47.1 e) y 48.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre (LPA)-.

Por la defensa de la **parte demandada**, se comienza aclarando que no nos hallamos ante el trámite de información pública de la fase intermedia -art. 42.3 da LOFAXGA e 133.2 da LPAC-, y que realmente, la parte demandante parece referirse a la consulta pública -art. 41.2 da LOFAXGA e 133.1 da LPAC-.



Examinando los preceptos que se dicen infringidos, lo cierto es que a lo que se está refiriendo la parte demandante es, efectivamente, a la consulta previa. Así, dispone la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, en su artículo 41.2, que "2. *Iniciado el procedimiento, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto se sustanciará una consulta pública a través del Portal de Transparencia y Gobierno Abierto al objeto de recabar la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones y asociaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma sobre los siguientes extremos:*

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

La consulta pública previa habrá de realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, no inferior a quince días naturales. Por razones de urgencia debidamente justificadas en el expediente, podrá acordarse un plazo inferior.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previa en caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las organizaciones dependientes o vinculadas a la misma cuando concurriesen razones graves de interés público que lo justifiquen o cuando la propuesta normativa no tuviera impacto significativo en la actividad económica, no impusiera obligaciones relevantes a los destinatarios o regulase aspectos parciales de una materia. La concurrencia de alguna o algunas de estas razones se justificará debidamente en el expediente".

Y en el artículo 133 de la Ley 39/2015, sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos: "1. *Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de*

reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

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.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.



Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

Partiendo de la diferenciación indicada, y de que efectivamente a lo que parece referirse la demandante es a la consulta previa; ha de considerarse que aunque no fuera preceptiva, la misma existió, en cumplimiento del deber general del derecho de acceso a la información y de participación pública en materia de medio ambiente -documento 02 del expediente-, con referencia al contexto, descripción de los valores, categorías de los espacios protegidos, marco normativo, objetivos, etc.; y habiéndose formulado observaciones. Por consecuencia, el motivo ha de ser desestimado.

TERCERO.- Sobre los plazos.

La parte demandante considera que se ha producido la infracción del art. 42 de la ley 16/2010 de 17 diciembre de 2010, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, que establece los plazos en días hábiles. Y ello porque entiende que en el anuncio de aprobación se computó el plazo en días naturales, reduciendo el plazo para alegaciones, de donde deduce la anulabilidad.

Por la defensa de la **parte demandada** se comienza aclarando la especificidad de la tramitación del PRUX. De forma que considera no es de aplicación el precepto general citado por la parte demandante. No obstante lo cual, que no se redujo el plazo por debajo de los 15 días, puesto que se concedió el de 45 días naturales, conforme resulta de los oficios firmados el 22 de marzo de 2018, y desde la recepción de la notificación, sin que tenga apoyo jurídico la pretensión de la parte demandante.

A partir de lo expuesto, hemos de partir de que el art. 42.3 del texto referido dispone: "3. Los proyectos que afecten a los derechos e intereses legítimos de determinados grupos o sectores de la ciudadanía serán sometidos a audiencia de estos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles...". Y de entender que fuera aplicable el plazo mínimo de 15 días, no hay constancia de que no se respetara.

CUARTO.- Sobre la omisión en el expediente administrativo de la respuesta a todas las alegaciones formuladas por entidades y particulares en fase de exposición pública, existiendo 88 alegaciones y solo 24 respuestas, entre ellas al recurrente.

Por la defensa de la **parte demandada** se niega que solo se analizaran 24 de las 88 alegaciones, puesto que no todos los escritos del documento 13 son alegaciones sino informes sectoriales; y fueron contestadas todas las alegaciones, siendo algunas de ellas idénticas.

A partir de ello, de la explicación ofrecida y del análisis del expediente, lo que resulta es que sí que se analizaron las alegaciones; sin perjuicio de que además puede concretarse que no se desprende del argumento de la parte demandante cuál es la información jurídica de la que se le privó, y hay que añadir que ninguna indefensión se le ocasionó cuando reconoce haber sido contestado a sus alegaciones, sin que pueda sostener como motivo de nulidad posibles indefensiones de terceras personas.

QUINTO.- Sobre la infracción del art. 2.1 del Decreto 74/2006 de 30 de marzo por el que se regula el Consello Galego de Medio Ambiente e desenvolvemento sostible (DOG núm. 84 de 3 de mayo de 2006).

La parte demandante considera sobre el carácter preceptivo de este informe, sobre sostenibilidad ambiental al ser un espacio protegido, y de ello deduce la nulidad de la disposición recurrida con arreglo al art. 47.1 e) de la LPA o en su caso su anulabilidad (art. 48.1 LPA).



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

La parte demandada no niega el carácter preceptivo del informe por aplicación de la normativa vigente, artículo 57.5 de la Ley 5/19, si bien no constituye la normativa de aplicación al tramitar el PRUX, puesto que no se prevé ni en el art. 20 de la Ley 30/14, art. 35 de la Ley gallega 9/01, ni art. 22.2 de la Ley 42/07; siendo la regla general el que tengan carácter facultativo a falta de norma legal que disponga su carácter preceptivo.

Lo que dispone el precepto citado es que *"Este consejo tendrá las siguientes funciones: 1. Conocer e informar sobre los planes y programas de carácter general que estén relacionados con la sostenibilidad de la comunidad autónoma, así como los anteproyectos de ley con incidencia ambiental"*. De forma que es una función del Consello la de conocer e informar sobre los planes y programas de carácter general relacionados con la sostenibilidad de la comunidad autónoma, conforme dispone el artículo 2.1 del Decreto 74/06, que no indica que sea un informe preceptivo, siendo la regla general la de su carácter facultativo, puesto que así lo dispone su artículo 7.1. De manera que aun cuando se pueda poner en duda esa generalidad con relación a toda la comunidad autónoma, lo que sí puede deducirse es que no tiene carácter obligatorio y que de su ausencia no cabe derivar la nulidad pretendida.

SEXTO.- Sobre la infracción del art. 12 c) de la Ley 3/2014 de 24 de abril del Consello Consultivo de Galicia por omisión del informe preceptivo, y del art. 43.1 de la Ley 16/2010 de 17 de diciembre de organización y funcionamiento de la Administración General y del sector público autonómico de Galicia.

Considera la **parte demandante** que se trata de un reglamento ejecutivo, de donde igualmente deriva que procedería la declaración de su nulidad. Y para el caso de que no sea ejecutivo, sostiene que lo que se vulnera es el art. 43.1 de la Ley 3/2014 de 24 de abril.

Por la defensa de la **parte demandada** se cita jurisprudencia de donde deduce que no tiene carácter ejecutivo, y que por consecuencia no es preceptivo el dictamen que refiere el demandante, dado que tal dictamen del Consello Consultivo, en el caso de los proyectos de reglamento, se exige en el art. 12.c de la Ley 3/14, de 24 de abril, para los *"proxectos de*

reglamento de ejecución de leis autonómicas e de desenvolvemento de normas básicas do Estado e, se for o caso, de normas da Unión Europea, así como as súas modificacións"; que no es el caso.

Con relación al informe jurídico, refiere que el art. 43.1 de la LOFAXGA, exige someter el proyecto al informe de la Asesoría Xurídica Xeral para y que en este caso se solicitó de la Asesoría Jurídica de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda. En todo caso, el informe existe. Y con respecto a la instrucción que cita la parte demandante, la parte demandada pone de manifiesto su carácter de documento interno, no publicado y que no puede alterar la aplicación de la normativa que se cita en la contestación.

Del examen de la normativa aplicable, resulta que no nos encontramos ante un supuesto en que fuera preceptivo el dictamen del Consello Consultivo. Y con respecto al informe jurídico, el art. 43.1 de la Ley 3/2014 de 24 de abril establece lo siguiente: "*Fase final. 1. Finalizada la fase de documentación y consulta recogida en el artículo anterior, el proyecto se someterá al informe de la Asesoría Jurídica General, que se pronunciará sobre cuestiones de legalidad y técnica normativa*". La Ley 4/2016, do 4 de abril, de ordenación da asistencia xurídica da Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia e do seu sector público, en su artículo 1 define los términos de esta asesoría, y en su artículo 8.b), con relación a los informes y dictámenes preceptivos, incluye los de "*proxectos de disposicións administrativas de carácter xeral*", de manera que nos hallemos ante un proyecto de reglamento ejecutivo o no ejecutivo, es preceptivo el informe de la Asesoría Xurídica Xeral, y la Asesoría Xurídica da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, es una unidad dentro de aquella, puesto que cada Consellería cuenta con, al menos, una asesoría. Atendiendo al Decreto 343/2003, de 11 de junio, que aprueba el reglamento orgánico de la asesoría jurídica de la Xunta de Galicia, atribuye en su artículo 11 al Gabinete de Desenvolvemento Lexislativo el estudio e informe de los proyectos de reglamentos ejecutivos, y el estudio e informe del resto a las asesorías jurídicas de cada consellería. De forma que habiendo sido emitido el informe por la Asesoría de la Consellería de



Medio Ambiente, Territorio e Vivenda, (documento núm. 22), ha de rechazarse la concurrencia de la causa de nulidad alegada.

SÉPTIMA.- Sobre la inexistencia del informe de Evaluación Ambiental estratégica. Infracción de la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de donde deduce la nulidad.

Por la **parte demandada** se concreta que la norma aplicable es la Ley 21/2013, vigente al tiempo de incoarse la tramitación del procedimiento. Y añade que la disposición recurrida no es un plan o programa con efectos significativos sobre el medio ambiente, que requiera evaluación ambiental, no se desarrolla por medio de proyectos.

Lo cierto es que el art. 5.2.b de la Ley 21/13, dispone que a los efectos de esta Ley, deberá entenderse por "plans e programas" "el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios de proyectos", y "proyecto" como "cualquier actuación prevista que consista en: 1.º la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación, o bien 2.º cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas".

En el supuesto de autos, no se evidencia que se produzcan efectos significativos sobre el medio ambiente, no se trata de ninguno de los supuestos de las letras a) y b) del art. 5.1, y atendiendo a los criterios del anexo V, resulta que no podría tener dichos efectos. En conclusión y atendida la naturaleza del PRUX impugnado, lo que se aprecia es que sería reiterativo exigir esta evaluación ambiental, al constituir el propio contenido del mismo.

OCTAVO.- Sobre la infracción de los arts. 20.7 y 27.4 j) de la Ley 30/2014 de 3 de diciembre de Parques Nacionales.

En el mismo sentido sostiene con relación al preceptivo informe del Patronato, si bien reconoce que el mismo existe, es favorable, y aparece en la fase intermedia, carpeta 20, pero considera que se limita a expresar que en la sesión del

Patronato del Parque Nacional de 27 de septiembre de 2018 se informa favorablemente por mayoría de votos.

Por la defensa de la **parte demandada** se pone de manifiesto que los informes se solicitaron -documento nº 12, oficio de petición al Organismo Autónomo Parques Nacionales, al que están adscritos el Consello y el Patronato-. Y respondieron -documentos núm. 20 e 21 del expediente administrativo-, en sentido favorable.

Hemos de partir de que el art. 20.7 establece que 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. Y tal y como reconocen ambas partes, consta que el Plan fue informado en sentido. A partir de ello, no puede compartirse la conclusión de la parte demandante de que se adoptara sin fundamento técnico-científico y jurídico, sin olvidar que no se trata de informes con un contenido concretado en la Ley, sino que la misma lo que exige es que se recabe la opinión de estos órganos consultivos sobre el proyecto del PRUX, emitiendo el correspondiente informe favorable que no es vinculante, por lo que tal exigencia consta cumplida y no concurre la causa de nulidad invocada por la parte demandante.

NOVENO.- Informes técnicos y jurídicos.

Considera la **parte demandante** que en el documento del PRUX no se ha hecho acompañamiento como documentación anexa de los informes técnicos o científicos de acuerdo con los cuales se adoptan algunas de las previsiones y directrices medioambientales. Entiende que los estudios mencionados son poco actualizados (correspondientes a 2009) y que no se ha hecho acompañamiento del estudio de capacidad de carga del archipiélago; añade la posibilidad de que un residente no pueda libremente acceder a su vivienda. Y que debió ser dado a conocer a los interesados para que en trámite de información pública pudiera ser contradicho. Entiende que las previsiones de autorizaciones de visita y las limitaciones establecidas carecen de rigor técnico. Y el carácter de recurso turístico básico de las Islas Cíes y todo el Parque en general.



Por la defensa de la **parte demandada** se pone de manifiesto lo extraño que resulta que no pidiera que se aportara el informe a las actuaciones; y explica que se trata de un documento que no forma parte del expediente administrativo.

Ha de considerarse que resulta de aplicación, tal y como aclara la parte demandada, lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/15, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das Administracións públicas, conforme al cual "4. *No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento*".

En todo caso, el documento de estudio de la capacidad de carga existe, y no forma parte del contenido del PRUX, ni forma parte de su expediente ni por ello tendría que someterse a información pública de forma autónoma sino que lo que se sometió a información pública fue el proyecto del PRUX, no todo el expediente que, no obstante, estaba a disposición de los interesados, constituyendo un antecedente del mismo. De manera que el PRUX sí que prevé la realización y actualización de estudios de carga, que constituyen un trabajo científico y en que se recogen las presencias que se aconsejan como máximo en cada archipiélago, según que se trate de temporada alta o baja, partiendo del empleo de una metodología, y sin que se haya aportado prueba en contra que lo desvirtúe. Ha de añadirse que el PRUX no computa a los residentes entre los visitantes sujetos al límite de acceso, indicando en el punto 7.4.5.d del epígrafe 21 del PRUX que "*No cómputo das cotas de visitantes que se establecen quedan excluídos os veciños das illas, o persoal adscrito ao parque nacional, os traballadores dos establecementos legalmente establecidos no PN e o persoal de entidades públicas ou privadas que desenvolven no parque labores de restauración, mantemento, instalación e investigación debidamente autorizadas polo parque nacional*"; de manera que, como es lógico, los habitantes pueden acceder libremente y con independencia de los niveles de carga máxima

determinados. Responde tal limitación de accesos a la necesidad de minimizar los impactos a los recursos naturales, en el sentido indicado por el artículo 5 de la Ley 40/14, de 3 de diciembre, de parques nacionales, conforme al cual "La declaración de un parque nacional tiene por objeto conservar la integridad de sus valores naturales y sus paisajes y, supeditado a ello, el uso y disfrute social a todas las personas con independencia de sus características individuales".

En el acto de juicio declaró el Director del equipo redactor del PRUX y estudio de capacidad, quien ratifica el documento obrante en los folios 178 y siguientes, aclarando que los factores ambientales siguen siendo los mismos, la protección de las especies, habiendo efectuado los trabajos de campo antes de 2009, y que no hay cambios en las infraestructuras entre 2009 y 2011, de forma que lo que se ha hecho ha sido reducir el número de visitantes. Por consecuencia, se puede deducir la fiabilidad de los trabajos llevados a cabo y no se aportan otros de carácter objetivo que los desvirtúen, cuando lo que se evidencia es la posibilidad de que la actualización que se pretende por la parte demandante, a lo que podría haber llevado sería a efectuar una mayor reducción del número de visitantes.

De las explicaciones ofrecidas por la parte demandada resulta aclarado lo referente a la falta de límites a campistas y fondeos en temporada baja, partiendo precisamente el estudio de carga y la evidencia de que si existieron campings, ello lo que habría supuesto sería el incumplimiento del PRUX, mas no su nulidad. Se añade la escasa importancia cuantitativa de los fondeos en temporada baja, pero en todo caso hemos de tener en cuenta que precisan de autorización previa, por consecuencia solo proceden si se respetan los límites.

DÉCIMO.- Sobre la infracción del art. 6 del Decreto 23/2006 de 16 de febrero por el que se establecen determinadas medidas de gestión en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia y de la Ley 15/2002 de 1 de julio.

Considera la **parte demandante** que las tareas del Director-conservador son exclusivamente de gestión ordinaria y administración, y no la expedición de autorizaciones, de donde deduce que no le corresponden las facultades de los apdos.



22.1.2, 22.2.2 (pág. 9924 DOG), 22.3.1, 23.1, 23.2, 24 (pág. 9925 DOG) sobre grupos organizados y fondeos; y que debería ser competencia de la Dirección Xeral de Patrimonio Natural de la Consellería de Medio ambiente, Territorio y Vivienda de la Xunta de Galicia de acuerdo con el art. 11 2.1 C del Decreto 42/2019 de 28 de marzo por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería. Añade con relación a la omisión normativa sobre el sistema electrónico de expedición de reservas de acceso. Que no se puede lesionar la libre prestación de servicios. Y que el Director Conservador podría de forma discrecional favorecer a un determinado grupo respecto de otros.

Por la defensa de la **Administración demandada** se pone de manifiesto que echa en falta un mayor desarrollo del argumento; son autorizaciones regladas.

La normativa citada por la parte demandante dispone que *"La administración y la coordinación de las actividades del parque nacional recaerán en su director-conservador, que será nombrado por el Consello de la Xunta de Galicia de entre el personal al servicio de las administraciones públicas"*. De forma que no se aprecian razones para entender que no sean funciones de administración ordinaria del Parque, siendo regladas, y sin que haya motivos para entender que pueda existir discrecionalidad en el otorgamiento. Se regula así en el PRUX el otorgamiento de las autorizaciones para el acceso de grupos organizados a los diferentes archipiélagos en función de que se trate de temporada alta o baja, conforme a los criterios de capacidad de carga, con un límite diario para cada archipiélago, conforme a unos límites máximos de visitantes diarios, acudiéndose al orden temporal de las solicitudes.

Con relación a las autorizaciones de fondo y navegación, figuran en el epígrafe 24 do apartado 7.4.5.d do PRUX: *"No tocante ao desenvolvemento das actividades de navegación, fondeo, amarre e atracada das embarcacións e artefactos flotantes no parque nacional, será necesaria a autorización emitida polo director-conservador, que será concedida con base nos criterios seguintes"*. En ambos casos, navegación y fondeo, se exige contar con las licencias y autorizaciones necesarias para la navegación; y hay un límite diario, atendiendo a criterios de capacidad de carga, tanto a nivel espacial como

temporal, diferenciando entre temporada alta y baja, por cada archipiélago, y respetando el orden temporal de solicitudes a través de página web oficial del parque nacional. En conclusión, ni se aprecia que se limite la libre prestación de servicios, ni infracción alguna que haya de llevar a la anulación del Plan.

UNDÉCIMO.- Sobre la infracción de la directriz 3 Directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación 3.2.5 apartado p) Directrices en relación con la conservación y la atención al visitante del RD 389/2016 de 22 octubre 2016 aprueba el Plan Director de la red de Parques Nacionales.

Considera la **parte demandante** que el PRUG no delimita el ámbito físico y geográfico de celebración de la referida prueba con lo que existe una infracción del deber de identificación que exige el Plan Director de la red. Que las pruebas deportivas son incompatibles con la esencia misma del Parque Nacional. Y que el PRUG hace una reserva general totalmente discrecional y carente de justificación alguna al admitir su celebración en la isla de Ons previa autorización del organismo autonómico competente en materia de patrimonio natural punto 7.4.5.2.1 (pág. 9918), sin identificar el concreto espacio físico y sin que tal excepción se vea validada por informe técnico o científico, con lo que carece de motivación. Y que esta autorización excepcional carece en el expediente del preceptivo informe de baja incidencia ambiental a que obliga la directriz 3.2.5 p) del RD. 389/2016.

Por la defensa de la **parte demandada** refiere que la previsión de pruebas deportivas no es genérica, y que solo se trata de la tradicional carrera pedestre, estableciendo cautelas y se presume su escasa incidencia ambiental y se restringe a una sola isla; permitiéndose además otras pruebas.

La directriz 3.2.5 p) referida establece que: "Con carácter general, las pruebas y competiciones deportivas en el interior de los parques nacionales se consideran incompatibles con sus objetivos. No obstante, excepcionalmente se podrán autorizar por la administración del parque aquellas de baja incidencia ambiental, expresamente identificadas en el Plan Rector de Uso y Gestión y que trascurren por carreteras, caminos públicos o canales marítimos de navegación".



De la lectura de la normativa no cabe deducir que se permitan pruebas deportivas de forma genérica, permitiéndose de forma excepcional la organización de la tradicional carrera pedestre en Ons, sin que pueda apreciarse, dado su enraizamiento, que sea contraria a los objetivos contenidos, con relación a los parques nacionales, en el artículo 5 de la Ley 30/14, conforme al cual *"La declaración de un parque nacional tiene por objeto conservar la integridad de sus valores naturales y sus paisajes y, supeditado a ello, el uso y disfrute social a todas las personas con independencia de sus características individuales (edad, discapacidad, nivel cultural, etc.) así como la promoción de la sensibilización ambiental de la sociedad, el fomento de la investigación científica y el desarrollo sostenible de las poblaciones implicadas, en coherencia con el mantenimiento de los valores culturales, del patrimonio inmaterial y de las actividades y usos tradicionales consustanciales al espacio"*; así como en el artículo 33.1: *"Los usos y costumbres tradicionales practicados de forma histórica por los propietarios, usuarios y residentes locales en el entorno de los parques nacionales, reconocidos como necesarios para la gestión o compatibles con la misma, forman parte de los elementos modeladores de la configuración del territorio que ha sido reconocida como de interés general y, en consecuencia, son esenciales para el logro de los objetivos de los parques nacionales, en tanto que forman parte de los valores esenciales a proteger"*. De forma que cabe la posibilidad de que sea autorizada excepcionalmente, previa solicitud, siempre y cuando tenga escasa incidencia ambiental y en determinadas condiciones. Asimismo, y respecto del ámbito espacial, se desarrolla en la Isla de Ons, disponiendo que las áreas de salida y llegada, así como la localización del público, deberán establecerse dentro de las zonas de asentamientos tradicionales restringiendo su recorrido a las vías de uso público delimitados en el PRUX. En todo caso, además, cabe la posibilidad de autorizar excepcionalmente otro tipo de pruebas deportivas, como regatas a vela o a remo y pruebas a nado. De manera que aun siendo cierto que la directriz 3.2.5.p del Plan Director establece como regla general que no se pueden autorizar pruebas y competiciones deportivas en el interior de los parques nacionales; cabe la posibilidad de su autorización en las condiciones expuestas.

Por consecuencia, procede la desestimación de la demanda.

DUODÉCIMO.- Costas procesales.

Con imposición del pago de las costas procesales a la parte demandante dentro del límite total de 1.500 euros por todos los conceptos (artículo 139 de la LJCA).

FALLO

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

1) Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Óscar Pérez Gorís, en nombre y representación de Cruceros Rías Bajas, S.L., Letrada D^a Carmen María Romero Silva; contra DECRETO 177/2018, DE 27.12.18, de aprobación del Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. DOG 34, DE 18.02.2019.

2) Imponer el pago de las costas procesales a la parte demandante dentro del límite establecido en la fundamentación jurídica de la presente resolución.

Contra esta sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo, bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha ley.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así se acuerda y firma.