

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL EN CASTILLA-LA MANCHA

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA

Profesora titular de Derecho Administrativo

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: 1. Requisitos de información y participación pública en materia ambiental: la nulidad de una disposición de carácter general sobre desafectación de régimen cinegético especial de refugio de fauna previamente anunciada en una página web. 2. El valor jurídico de los inventarios IBA (inventarios de áreas importantes para las aves)

1. Requisitos de información y participación pública en materia ambiental: la nulidad de una disposición de carácter general sobre desafectación de régimen cinegético especial de refugio de fauna previamente anunciada en una página web

La Sentencia más relevante de este período es, sin duda, la dictada por el Tribunal Superior de Justicia 453/2014, de 7 de julio, que resuelve el recurso contencioso-administrativo planteado por la asociación Ecologistas en Acción de Toledo contra el Decreto 141/2012, de 25 de octubre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades, por el que se desafectaron del régimen cinegético especial de refugio de fauna los montes Quinto de San Pedro y Cardeñosa, ambos del término municipal de Los Yébenes, y Nava de Don Diego, del término de Los Navalucillos, también de Toledo.

La demandante solicitó la declaración de nulidad de pleno derecho de tal disposición por haberse cercenado las posibilidades de participación pública previas a la aprobación de la norma, centrándose en dos defectos formales: la ausencia de información pública con carácter previo a la aprobación y la falta de audiencia a personas y entidades con representación en el ámbito medioambiental. La Administración entiende, sin embargo, cumplido tal trámite de información pública con la publicación del proyecto de decreto en la página web de la Consejería (que no es, obviamente, el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*). La Sentencia, sin necesidad de entrar en el fondo de la cuestión, admitirá este defecto procesal para confirmar la nulidad de la disposición impugnada, en una sentencia valiente y aleccionadora que sienta una doctrina sobre la trascendencia de los procesos de participación pública en materia ambiental muy a tener en cuenta.

Para la resolución de este caso, comienza el Tribunal advirtiéndonos sobre la falta de claridad en nuestra normativa autonómica respecto a la regulación de la participación pública en la elaboración de las disposiciones de carácter general, que se contempla en el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre: “[...] ‘cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones y organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o la

inconveniencia de dicho trámite’; trámite que se entiende cumplido ‘cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional’”.

Efectivamente, esta regulación de la participación externa en la elaboración y aprobación de los reglamentos autonómicos no diferencia claramente si estamos ante la audiencia de los ciudadanos afectados en sus derechos e intereses legítimos por el reglamento en proyecto, o bien ante el trámite de información pública que, con carácter preceptivo, contemplan diferenciadamente del anterior, por ejemplo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (si bien en este caso al regular la participación en los procedimientos administrativos que terminan con una resolución administrativa).

El Tribunal interpretará que la ley castellanomanchega está refiriéndose en su artículo 36 a la audiencia a los posibles interesados afectados, “aunque se hable —impropiamente creemos— de ‘información pública’, porque en otro caso por fuerza se habría previsto necesariamente el llamamiento a la participación a través de edictos o anuncios en el Boletín Oficial de la Comunidad, y también porque carecería de sentido lógico la precisión de entenderse cumplido el trámite en caso de haber participado en la elaboración de la norma ‘organizaciones representativas’ de los afectados. La información pública en sentido estricto no es el trámite contemplado por el legislador autonómico en el artículo 36”.

Sea como fuere, la Administración aprobó el decreto combatido tras la mera y única publicación en su web del entonces proyecto normativo. Y la Sentencia será rotunda: con esta actuación no se entiende garantizado efectivamente, como quieren las normas, el acierto, la legalidad y la voluntad de cumplir con el trámite de información pública y audiencia a los interesados que preceptivamente se exige para la aprobación de una disposición de carácter general y como límite de la discrecionalidad administrativa que efectivamente se reconoce en este ámbito a la Administración.

Todavía abundará más en este argumento la Sentencia que comentamos, destacando algunos datos del expediente que, cuando menos, resultaron más que “llamativos” al Tribunal: primero, que la simple publicación en una página web es notorio que no garantiza el general conocimiento si no existe noticia previa de su publicación; segundo,

“es especialmente llamativo que, en una materia tan sensible y controvertida en los tiempos actuales como la medioambiental y puesto que el Decreto suponía desafectar terrenos de monte de su régimen cinegético especial, tan vinculado al demanio, no se realizase una sola alegación por nadie, en el sentido que fuera; ello abona más bien la clandestinidad real y efectiva de la publicación”; tercero, pese a que la Administración objete que asociaciones como la demandante y la sociedad en general tenían conocimiento a través de los medios de comunicación de la tramitación de este decreto y del propósito de la Consejería con este, “lo cierto es que ello no constituye un hecho notorio, ni queda rastro alguno de la veracidad de dicha afirmación en el expediente administrativo ni en los autos principales”; cuarto, no deja de ser un “juicio de intenciones” la afirmación de la Administración de que asociaciones como la actora emplean una suerte de estrategia que consistiría en, teniendo conocimiento cabal de la tramitación de esta norma, fingir ignorarla para luego combatirla una vez aprobada sobre la base de defectos formales; quinto, no se confirió un solo traslado para alegaciones y audiencia a ninguna de las organizaciones representativas de intereses difusos medioambientales, ni tan solo al Consejo Asesor de Medio Ambiente; y sexto, el propio informe del Gabinete Jurídico de la Administración ya advirtió de este defecto formal previamente a la aprobación de la norma.

En definitiva, el Tribunal ve concluyente que la falta de información pública y la ausencia de audiencia a ninguna entidad de defensa medioambiental suponen un defecto formal que afecta de nulidad radical a la norma. Sin perjuicio de que, además de haberse producido esta participación, se hubieran podido corregir otros defectos materiales como la ausencia de una real memoria justificativa o de la memoria económica del Decreto, aspectos más de fondo que el Tribunal solo mencionará sin entrar en su análisis.

Y, en definitiva, esta sentencia resulta especialmente rigurosa en el cumplimiento del preceptivo trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley en la elaboración de disposiciones administrativas generales, que consagra el artículo 105 de nuestra Constitución. Sin que puedan admitirse subterfugios, por muy modernos que estos sean, para entender cumplido tal trámite esencial del procedimiento, y más cuando están afectados intereses de orden medioambiental. Lo importante es, por lo tanto, garantizar la efectividad y demostrar el efectivo propósito de cumplir los requisitos de participación ciudadana,

pues, en definitiva, de ello también dependerá el acierto de la norma y el recto cumplimiento del interés general a que debe ir destinada.

2. El valor jurídico de los inventarios IBA (inventarios de áreas importantes para las aves)

La Sentencia 425/2014, de 30 de junio, resuelve un recurso planteado contra el Decreto 314/2007, de 27 de diciembre, de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por el que se designaban dos zonas de especial protección para las aves, mediante su declaración como zonas sensibles, sobre la base de los datos resultantes de un inventario IBA (inventario de áreas importantes para las aves). El recurrente, titular de unos terrenos en una de estas áreas, pretendía la modificación del trazado y la delimitación de una de las ZEPA (en concreto, la denominada Campo de Calatrava) al entender que no se encontraba suficientemente motivada la existencia de especies protegidas en estos suelos, negando valor jurídico alguno al inventario IBA y, todo ello, sobre la base de un informe pericial de parte que así intentaba demostrarlo. El Tribunal desestimará el recurso sobre la base de la doctrina sentada en sendas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la naturaleza y el valor jurídico de los citados inventarios IBA.

Así, la STS de 24 de marzo de 2014 señaló que, en ausencia de otros estudios, los inventarios IBA, por su valor científico, pueden ser utilizados como criterios esenciales para la conservación de grupos de aves a que se refiere la Directiva de Protección de las Aves, y que, para destruir esta presunción, sería precisa la práctica de una prueba superadora de aquellos criterios. Por su parte, la STJUE de 28 de junio de 2007 sentó la doctrina de que los IBA son documentos que constituyen la referencia más avanzada y precisa para identificar las zonas más adecuadas en número y superficie para la conservación de las aves, “sin perjuicio de que puedan ser rebatidos por estudios científicos”.

Y, en aplicación al caso que nos ocupa, el informe pericial de parte no puede desmontar la presunción de validez del acto o disposición administrativa, por muy exhaustivo que este sea. De modo que, como ya ha sido resuelto por nuestro Tribunal Superior en otras ocasiones (vid. SS. de 5 de julio de 2012 y 13 de marzo de 2014), “los inventarios IBA, aunque no sean jurídicamente vinculantes, se basan en criterios ornitológicos

equilibrados y, en ausencia de otras pruebas científicas, los lugares que en ellos figuran deben considerarse territorios esenciales para la conservación y clasificarse como ZEPAS”.