



T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1
NOTIFICADO: 25-7-14
ALBACETE

SENTENCIA: 00453/2014

Recurso contencioso-administrativo nº 517/2012

Toledo

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DE CASTILLA-LA MANCHA.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sección Primera.

Magistrados, Ilmos. Sres.:

D. José Borrego López. Presidente.

D. Mariano Montero Martínez

D. Antonio Rodríguez González

D. José-Antonio Fernández Buendía

S E N T E N C I A N º 4 5 3

En Albacete, a siete de julio de 2014.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha los presentes autos, seguidos bajo el número 517 de 2012 del recurso contencioso-administrativo, seguido a instancia de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE TOLEDO, representada por la Procurador Sra. Palacios Piqueras y defendida por el Letrado Sr. Doreste Hernández, contra la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA de la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por sus Servicios Jurídicos, en materia de aprobación de disposición de carácter general. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Mariano Montero Martínez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha veintiuno de noviembre de 2012 recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 141/2012, de veinticinco de octubre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 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", término de Los Navalucillos, también de Toledo.

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando sentencia que declarara la nulidad de pleno derecho del Decreto impugnado, con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

Segundo. Contestada la demanda por la Administración, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

Tercero. Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las diligencias declaradas pertinentes, se ratificaron las partes en sus respectivos escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, y se señaló para votación y fallo el día tres de julio de 2014, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Impugna la actora el Decreto 141/2012, de veinticinco de octubre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 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", término de Los Navalucillos, también de Toledo.

Segundo. Antes del planteamiento de cuestiones de fondo o de Derecho material, que también formula, la demandante interesa la

declaración de nulidad de pleno derecho de la disposición impugnada sobre la base de dos defectos formales que, en puridad, pueden refundirse para su estudio. Son, por este orden, la falta de información pública con carácter previo a la aprobación de la disposición de carácter general y, en segundo término, la falta de audiencia a personas y entidades con representación en el ámbito medioambiental. Se trata, como es de ver, de dos vulneraciones del ordenamiento jurídico con un denominador común: en el entendimiento de la asociación reclamante, se habría aprobado la disposición de carácter general sin la posibilidad de participación pública.

En palabras de nuestra Sentencia de tres de mayo de 2010 (ROJ: STSJ CLM 1495/2010; sentencia 273/2010; recurso 93/2007):

[“...es de significar que el artículo 105 de la Constitución prescribe que la Ley habrá de regular "la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". El Capítulo Primero del Título V de la Ley 30/92 de RJAP y PAC, relativo a las disposiciones administrativas, normativa básica, nada prescribe al respecto, como sí lo hace en el ámbito de aplicación que le es propio la Ley 50/97, de 27 de Noviembre, artículo 24, letra c , que distingue el trámite de audiencia a los afectados en sus derechos o intereses legítimos por un anteproyecto de reglamento -siempre preceptivo- del trámite de "información pública", que habrá de cumplimentarse "cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje". Sobre el procedimiento de aprobación de ordenanzas por los entes locales, el artículo 49 de la Ley 7/85, de dos de Abril, acumula esos dos trámites (audiencia a los interesados e información pública) que han de abrirse durante el plazo mínimo de treinta días. En el caso del ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo 36.3 de la Ley 11/03, de 25 de Septiembre prescribe que "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". Esta regulación de la participación externa en la elaboración y aprobación de los reglamentos autonómicos no es todo lo clara que hubiera sido deseable para clarificar si estamos ante la audiencia de los ciudadanos (o personas jurídicas) afectadas por el reglamento en proyecto o bien ante el trámite de información pública que contemplan diferenciadamente del anterior, por ejemplo, las dos leyes estatales citadas, Ley del Gobierno y Ley reguladora de las bases del Régimen Local así como en la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, art. 86 (si bien, en este caso al regular la participación en los procedimientos administrativos que terminan con una resolución administrativa, no con la aprobación o modificación de un reglamento). Con todo, parece más lógico entender que la ley castellano-manchega está refiriéndose en su artículo 36 a la audiencia a los interesados afectados por la disposición administrativa futura, 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 que analizamos, por lo que estamos razonando y que solo se materializa con la invitación a todos, afectados o no, y mediante anuncios, en el conocimiento de la disposición en ciernes para poder presentar sugerencias llegado el caso; en suma, manifestación del principio de democracia participativa"].

Tercero. Conviene, al mismo tiempo, recordar lo que nos dejó dicho la STS de nueve de febrero de 2010 (ROJ: STS 593/2010; recurso de casación 591/2008):

[“...el reconocimiento de una cierta discrecionalidad a la Administración al decidir si han de recabarse o no aquellos estudios y consultas, lo es dentro de los límites de ejercicio de toda potestad discrecional, que admiten el arbitrio legítimo, pero no una decisión basada en la sola voluntad del que decide, esto es, una que se muestra objetivamente, sin asomo de duda, carente de toda razón que la justifique, como aquí ocurre. Y, de otro, porque aquel escueto expediente administrativo cuyo contenido detallamos al principio, no permite flexibilizar el deber de recabarlos cuando nada hay en él que pueda suplirlos y garantizar, como quiere la norma, el acierto y la legalidad del texto reglamentario en elaboración”].

Cuarto. A partir de las anteriores consideraciones, no seremos nosotros quienes neguemos que la Administración afirma haber cumplido con el trámite de "información pública" -realmente audiencia a los interesados- exigido por la norma, ex art. 36.3 de la Ley 11/03, de 25 de Septiembre, con la publicación, que así se certifica en fase de prueba, del proyecto de Decreto en la página web de la Consejería (que no, en ningún momento, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, hasta que se publicó el Decreto ahora impugnado). Ciertamente, como indica la Defensa Letrada de la Administración demandada, que la STS de siete de octubre de 2011 ampara tal medio de publicidad en páginas web como hábil para implicar información pública y, sobre todo, audiencia, pero en tal caso tratado por nuestro Más Alto Tribunal, que no era el mismo que aquí se suscita, los interesados habían tenido expresa participación en la elaboración de la norma, y la publicación en la web correspondiente no era sino un trámite más, que complementaba la intervención de los afectados e interesados; además, allí el demandante había consentido sin objeciones la utilización de tales medios, publicación en la web y uso de correo electrónico para las comunicaciones. No era, a diferencia del supuesto cuyo estudio nos convoca, el único trámite de audiencia y participación en la elaboración de la disposición. Es la gran diferencia con nuestro caso. Que en hipótesis la publicación en una página web de un texto pueda colmar las exigencias de los arts. 36 de la Ley 11/2007, de veintidós de junio y 45 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común no implica que baste con esa sola publicación si no se garantiza su efectividad, la garantía de que cumple su propósito (SSTS de veinticuatro de marzo de 2010, casación 32/2008, EDJ 2010/31694 y siete de diciembre de 2009, casación 957/2008, EDJ 2009/283262).

Quinto. Lo que reputamos decisivo para declarar la nulidad radical o de pleno derecho del Decreto combatido es que, tomados en conjunto los argumentos relativos a la falta de audiencia a personas o entidades afectadas y/o representativas de la defensa medioambiental y los referidos a la falta de una real y auténtica información pública previa, la Administración aprobó aquel con sólo la publicación en la web de la Consejería del proyecto de Decreto –informes internos al margen, cuya existencia no se discute-. Podría existir alguna duda si, por ejemplo, se hubiese oído a algunas entidades y no a otras; si se hubiese mandado comunicación sólo a las de ámbito nacional y no a las locales, o viceversa; si, en fin, se hubiese podido constatar la voluntad de cumplir con los trámites de información pública y audiencia a interesados, art. 36 de la norma autonómica antes referida. Pero no fue el caso.

Sexto. Resultan significativos asimismo los siguientes datos: 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, dando por hecho que la misma se produjera y válganos la paradoja; 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 el mismo, lo cierto es que ello no constituye un hecho notorio, ni queda

rastró 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 ignorancia de la misma 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, por ejemplo, pero no sólo, a la asociación actora, ni al Consejo Asesor de Medio Ambiente; y ello, se añade, pese a que el propio informe del Gabinete Jurídico de la Administración Autonómica recordaba la normativa aplicable y constataba –folio 5 del mismo– que nada de ello figuraba en el expediente. Más dudoso resulta que tuviera que informar el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dado que no estamos estrictamente en presencia de un reglamento ejecutivo. Pero que no se otorgase audiencia específica a ni una sola asociación o entidad, pública o privada, de las vinculadas a lo que genéricamente denominamos “medio ambiente”, resulta especialmente significativo y, en unión a la falta de información pública que anteriormente hemos mencionado, obliga a concluir en la falta de trámites esenciales de procedimiento, porque a través de los preteridos se hubieran podido corregir aspectos tales como la procedencia de que figurara una Memoria justificativa más amplia que la existente o una Memoria económica.

Séptimo. Razones, las expuestas, que nos mueven a la estimación del recurso entablado. De conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se condena en costas a la Administración demandada.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación; en nombre de S.M. el Rey,

F A L L A M O S: que **ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto 141/2012, de veinticinco de



octubre, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 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", término de Los Navalucillos, también de Toledo, **Decreto que declaramos nulo de pleno derecho**; con abono de las costas de este recurso a cargo de la Administración demandada.

Así, por esta Sentencia, contra la que cabe interponer el recurso de casación al que se refiere el art. 86.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.