



Roj: **STSJ CL 4095/2017 - ECLI:ES:TSJCL:2017:4095**

Id Cendoj: **47186330012017100472**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **29/12/2017**

Nº de Recurso: **200/2017**

Nº de Resolución: **1475/2017**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **LUIS MIGUEL BLANCO DOMINGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

001 - VALLADOLID

Dª. ANA MARIA RUIZ POLANCO, Letrado de la Administración de Justicia del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- de VALLADOLID.

POR EL PRESENTE HAGO CONSTAR: Que en los autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO nº200/2017 ha recaído Sentencia, del tenor literal siguiente:

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-administrativo de VALLADOLID

-SECCIÓN PRIMERA-

SENTENCIA: 01475/2017

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000200 /2017 MPC

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De FEDERACION ECOLOGISTAS EN ACCION CASTILLA Y LEON

ABOGADO D. LUIS OVIEDO MARDONES

PROCURADORA D.ª MARTA FERNANDEZ GIMENO

Contra CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 1475

ILMA. SRA. PRESIDENTA:

DOÑA ANA Mª MARTÍNEZ OLALLA

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el presente recurso en el que se impugna:

Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de enero de 2017.



Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: La FEDERACIÓN DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN CASTILLA Y LEÓN , representada por la Procuradora Sra. Fernández Gimeno y defendida por el Letrado Sr. Oviedo Mardones.

Como demandada: COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN (Consejería de Fomento y Medio Ambiente -Junta de Castilla y León-), representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **D. LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que declare no ajustada a derecho la resolución recurrida, declarando su nulidad conforme lo indicado en dicho escrito de demanda o anulando el mismo, con todo lo demás que en derecho proceda y condenando a la demandada a las costas causadas.

SEGUNDO .- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se desestime el recurso, con la imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO .- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba ni los trámites de vista o conclusiones, se declararon conclusas las actuaciones y se señaló para votación y fallo del presente recurso el día veinte de diciembre del año en curso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de este recurso el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de enero de 2017.

La parte actora pretende su anulación en aquellas partes a las que se refiere en su demanda, sin especificar artículos en concreto, aun cuando de su contenido se infiere que su pretensión se proyecta sobre los artículos que se refieren a la composición del Consejo (artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1).

Las razones en las que basa dicha pretensión de nulidad son las siguientes. En primer lugar, alega que se ha vulnerado el derecho constitucional de participación y cita como infringidos los artículos 19.3, 1 b) y 3.2.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), así como los artículos 9.2 , 23.1 y 105.a) de la Constitución española .

Considera que esta infracción se produce porque la mayoría de los miembros del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León son, conforme indica el artículo 3 del Decreto impugnado -en realidad es el artículo 5-, altos cargos de la Administración, siendo muy reducido el número de vocales de las organizaciones representativas de intereses sociales y de organizaciones no gubernamentales.

En segundo lugar, sostiene a la vista de esa composición, que no se cumple el objetivo anunciado en la Exposición de Motivos del Decreto de agilizar la tramitación de los asuntos y reforzar la participación de la sociedad civil, porque lo cierto es que en relación a la composición anterior del Consejo, se ha producido un aumento de sus miembros y al mismo tiempo, se han aumentado los miembros vinculados a la Administración, por un lado, y, por otro, se ha reducido el número de miembros de organizaciones no gubernamentales, de la Federación Regional de Municipios y Provincias y de los profesores de Universidad.

En tercer lugar, sostiene que hay una arbitrariedad en la designación de las vocalías electivas del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, con infracción de los ya citados artículos 1 b) y 3.2.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio , por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente así como de los también ya citados artículos 9.2 , 23.1 y 105.a) de la Constitución española .

En cuarto lugar, considera que hay una incompatibilidad de las vocalías natas y parte de las electivas.

Dicha incompatibilidad se producirá, a su juicio, cuando el Consejo Regional de Medio Ambiente tenga que informar proyectos, planes, anteproyectos de ley o proyectos de reglamento de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y cita como infringidos los artículos 103.1 de la Constitución española y 28.1 y 28.2.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del

Procedimiento Administrativo Común, hoy sustituidos por el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público .

Finalmente, se alega que no se ha realizado un el estudio de impacto de género, tal y como exigen los artículos 75.d y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

SEGUNDO.- Alterando el orden de los motivos impugnatorios, consideramos oportuno comenzar el examen de la demanda por la infracción que se denuncia de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dado, en principio, el carácter formal de esta alegación.

Conforme a los artículos 76 y 75.2.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (en la versión aquí aplicable por razones temporales) los proyectos de disposiciones normativas han de ir acompañados, entre otra documentación, por una memoria que en su redacción final deberá contener un informe de la evaluación de impacto de género.

Este informe es el que, según la parte actora, no consta. Ahora bien, examinado el expediente administrativo (folios 212 y siguientes) comprobamos que dicho informe se ha realizado, indicándose que la disposición normativa no tiene ningún impacto de género y que el lenguaje utilizado es un lenguaje inclusivo, lo cual, por otro lado, se comprueba con su lectura.

Consiguientemente, a la vista de la existencia del informe y no haciéndose objeción alguna a su contenido por parte de la actora, es claro que la infracción que se denuncia no es de apreciar y que este motivo impugnatorio debe rechazarse.

TERCERO.- Entrando ya en el análisis de las infracciones que podemos calificar de sustantivas, hay que decir que las mismas giran en torno a la infracción del derecho a la participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente.

Con carácter general debe recordarse, en primer lugar, que la Constitución española garantiza en su artículo 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

El derecho de participación que se alega en la demanda es un instrumento más al servicio de este derecho y deber que reconoce la Constitución.

En efecto, para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan ejercer y cumplir con las exigencias que resultan del citado artículo 45 deben facilitarse mecanismos que posibiliten de una manera real y efectiva su participación en el proceso de toma de decisiones públicas.

En segundo lugar, hay que recordar también que el derecho de participación se garantiza de manera general en los artículos 9.2 y 105.a) de la Constitución española y de manera más específica en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta Ley, que constituye legislación básica, salvo determinados artículos (ver su Disposición Final Tercera) dice en su artículo 1.b) que la misma tiene por objeto regular el derecho "A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas."

El artículo 3 de la misma dice: "Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil : 2) En relación con la participación pública: a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley".

Debemos también recordar la importancia que tiene en esta materia el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Esta norma, ratificada por España, conocida como Convenio de Aarhus, parte del principio de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Dicho Convenio destaca que ese derecho de participación del público en el proceso de toma de decisiones, se extiende a tres ámbitos de actuación pública: *"la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario"* .

El artículo 7 del citado Convenio dice: *"Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco se aplicarán los apartados 3, 4 y 8 del art. 6. El público que pueda participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos del presente Convenio. En la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente"* .

Y el artículo 8 del mismo dice: *"Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes:*

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva;*
- b) publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios; y*
- c) dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.*

Los resultados de la participación del público se tendrán en consideración en todo lo posible" .

La propia Unión Europea ha firmado también este Convenio y ha aprobado dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales.

Estas dos Directivas son la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CEE.

Dichas Directivas han sido transpuestas a nuestro ordenamiento precisamente a través de la citada Ley 27/2006, de 18 de julio.

Como conclusión de lo hasta aquí expuesto cabe decir que el derecho a la participación ciudadana en materia medioambiental, que es la base fundamental de la demanda, tiene un sólido respaldo normativo y no se limita a ser un simple principio general para la interpretación de los textos normativos sino un derecho que debe garantizarse y por lo tanto ha de disponerse de los medios adecuados para que el mismo sea real y efectivo y no meramente nominal.

CUARTO.- Desde la perspectiva general que nos da el anterior Fundamento de Derecho debemos examinar si el Decreto impugnado respeta suficientemente el derecho de participación.

El artículo 2 del Decreto 1/2017 dice: *"El Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León es el órgano colegiado de carácter consultivo de la Comunidad de Castilla y León en materia de medio ambiente, que tiene como fin servir de lugar de encuentro y participación de los sectores implicados en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales orientadas a promover la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible"* .

Este Consejo, conforme explica el artículo 4 del Decreto, actúa en Pleno y en tres Comisiones Sectoriales, a saber, de Pesca, de Caza y de Montes.

La composición del Pleno se recoge en el artículo 5 del Decreto 1/2017, de 12 de enero .

Los artículos 6, 7 y 8 se refieren a la composición de cada una de esas Comisiones. Conforme al artículo 5 el Pleno está compuesto por la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente, que lo preside, y por la persona titular de la Secretaría General de dicha Consejería, que ostenta la vicepresidencia, lo cual supone ya 2 miembros.

Además se prevé que formen parte del mismo, ocupando las vocalías natas, las personas titulares de tres Direcciones Generales (las competentes en materia de calidad ambiental, en medio natural y en



infraestructuras hidráulicas) y las personas titulares de seis Jefaturas de Servicio (a saber, la de espacios naturales y biodiversidad, la de caza y pesca, la de gestión forestal, la de residuos, la de evaluación de impacto ambiental y la de prevención ambiental).

Todo ello supone 11 miembros natos de personas que ostentan determinados cargos públicos en la Administración central de la Comunidad.

Las vocalías electivas las desempeñaran las siguientes personas.

Una en representación de cada una de las Consejerías (actualmente son ocho), tres en representación de la Administración General del Estado y una en representación de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León.

Todo ello supone un total de 12 personas también vinculadas a la Administración, lo que unido a las vocalías natas, presidencia y vicepresidencia a las que antes nos hemos referido hace un total de 33 miembros.

Ha de añadirse también que los representantes de la comunidad científica y técnica (está previsto un número de 4) son propuestos también por la propia Administración (concretamente por la Dirección General competente en materia de calidad ambiental y de medio natural).

Las vocalías vinculadas con la sociedad civil son las siguientes:

Dos personas relacionadas con las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente.

Una persona en representación de asociaciones de consumidores y usuarios, dos en representación de organizaciones sindicales, dos en representación de organizaciones empresariales, dos en representación de organizaciones profesionales agrarias y otras dos en representación de las Universidades Públicas de Castilla y León.

Es decir que son 11 miembros que ocupan las vocalías electivas y que no tienen vínculo alguno con la Administración.

El elenco de las vocalías electivas se completa con tres miembros más, uno en representación de la Federación de Caza, otro en representación de la Federación de Pesca y Casting y otro más en representación de la Federación de Propietarios Forestales de Castilla y León.

QUINTO.- Como ya hemos indicado la cuestión sustancial que plantea este recurso consiste en decidir si la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente que acabamos de recoger satisface el derecho a la participación en materia medioambiental que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos.

Ciertamente la cuestión enunciada no está exenta de dificultad en la medida en que si bien se trata de un derecho reconocido de una manera clara en la ley, la misma no establece cómo debe hacerse efectivo, correspondiendo tal tarea a la Administración, a la que desde luego hay que reconocerle una amplia potestad discrecional, siendo competencia de los Tribunales, el examen y control de su ejercicio y plasmación en cada texto normativo, ya que, como es sabido, ni ésta ni ninguna otra constituyen potestades absolutas.

Para ello nos parece conveniente hacer un primer análisis desde la lectura y análisis del propio precepto que recoge la composición impugnada.

Desde esta perspectiva comprobamos que de los 51 miembros con derecho de voto, más de la mitad (33) son cargos de la Administración, ya sea de la Comunidad Autónoma, del Estado o de las entidades locales, destacando sobremanera los representantes de la propia Administración autonómica, ya que se contempla que haya uno por cada consejería (actualmente 8), además de las personas titulares de las direcciones generales y jefaturas de servicio.

Obsérvese que la representación de cada Consejería en el Pleno lo es con independencia de las competencias de cada una de ellas.

A ello ha de unirse que, además, la Administración de la Comunidad Autónoma propone a los 4 miembros que representan a la comunidad científica y técnica.

El resto, es decir, 18, son miembros relacionados con la sociedad civil, incluyendo las Federaciones de Caza, Pesca y Casting y de Asociaciones de Propietarios Forestales.

Ahora bien, dentro de estos miembros observamos que el número de los correspondientes a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, que son 2, es el mismo que el de otras asociaciones y organizaciones cuyos fines son más amplios y no específicamente relacionados con el medio ambiente, como por ejemplo, las organizaciones sindicales,



empresariales o agrarias, que también disponen de dos representantes, y es inferior al número de representantes de la Administración General del Estado en materia de medio ambiente, que dispone de 3.

Con ello, obviamente no se quiere decir (porque no es nuestra competencia, ni objeto de debate) que haya un exceso de representación de determinados sectores de la sociedad o de la Administración, sino que, en principio, no hay una proporcionalidad entre la representación de unos sectores y otros.

La representación de los miembros no vinculados con la Administración es aún más escasa, si analizamos la composición de las distintas Comisiones (de Pesca, Caza y Montes), ya que solo se prevé la participación de uno de los dos representantes de asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el de la Federación correspondiente.

Por lo tanto, como primera línea de análisis y tras la lectura del precepto podemos concluir que hay una desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo Regional y los representantes de lo que hemos denominado sociedad civil y, por otro lado, observamos también la escasa representación de las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación al resto de los representantes de otros sectores de la sociedad cuyos fines son más generales y amplios que los de dichas asociaciones y organizaciones.

SEXTO.- Una segunda perspectiva de análisis desde la que se puede examinar la cuestión debatida es la que se refiere a las concretas circunstancias de este nuevo Decreto, que aparecen recogidas en lo que viene a ser su exposición de motivos.

Así hay que recordar, en primer lugar, el Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, contemplando entre las mismas, la necesidad de agilizar la tramitación de asuntos sometidos a la participación de los ciudadanos y reforzar la participación de la sociedad civil, mediante la racionalización y reducción de los órganos de participación.

En segundo lugar, hay que recordar también la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que se dicta como consecuencia de dicho Acuerdo, y que regula en su capítulo cuarto los Órganos Colegiados de asesoramiento y participación y modifica diversas leyes: la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad de Castilla y León, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, y la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León.

Como es sabido en dichas leyes se preveía la existencia de órganos colegiados con funciones de asesoramiento en cada una de esas materias, adscritos a la consejería competente, cuya composición, organización y funcionamiento se regularía reglamentariamente.

Como consecuencia del citado Acuerdo 22/2014 y de la Ley 5/2014 la Administración procedió a unificar en un único órgano las funciones que los Consejos citados tenían atribuidas, ya que todos ellos tenían un carácter consultivo y asesor y al mismo tiempo constituían el cauce de participación e integración de los distintos sectores y organizaciones sociales afectados y relacionados con el medio ambiente.

Se dictó en primer lugar el Decreto 2/2015, de 8 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, el cual fue anulado por Sentencia de esta Sala de de 18 de abril de 2016 (procedimiento ordinario 242/2015) , y ahora el Decreto aquí impugnado, que viene a sustituir a aquel.

Por lo tanto, el objetivo del Decreto es reducir el número de órganos de participación y así dotar de mayor racionalidad al sistema de participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente.

A la vista de tal objetivo, concluimos que lo que no es posible es que como consecuencia de esta nueva norma (el Decreto 1/2017) los ciudadanos tengan menor participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente.

SÉPTIMO.- Teniendo en cuenta lo que acabamos de indicar en el Fundamento de Derecho anterior debemos examinar la composición de esos otros órganos con funciones asesoras a través de los cuales se ejercía el derecho de participación que se invoca en la demanda.

Así el Decreto 227/2001, de 27 de septiembre, de creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León (hoy derogado por el Decreto aquí impugnado) regulaba en su artículo 3 la composición de su Pleno.

Tras su lectura comprobamos que la representación de la Administración (tanto la de la Comunidad Autónoma, como la del Estado y entidades locales) viene a coincidir con la que contempla hoy el Decreto impugnado y en algunos casos se aumenta (ya que los representantes de la Administración del Estado eran entonces 2 y ahora son 3), mientras que los representantes de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto



sea la defensa del medio ambiente se reducen, ya que pasan de tres a dos en la regulación actual, reducción que, sin embargo, no afecta a las organizaciones sindicales, empresariales y agrarias.

También comprobamos que los representantes de las Universidades ven reducido su número (de 4 en la normativa derogada a 2), pero que aumenta la participación de los miembros de la comunidad científica y técnica propuestos por la Administración, ya que pasa de 3 a 4.

La reducción de los miembros que representan a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente tiene un mayor impacto en el derecho de participación porque las mismas estaban antes representadas en los órganos hoy derogados por el Decreto 1/2017, es decir, tales asociaciones tenían su representación en el derogado Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, y también en esos otros órganos de participación cuya supresión, según dice el Decreto 1/2017 responde al principio general de racionalización.

Así el artículo 3, apartado i) del Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, por el que se regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León preveía la presencia de dos representantes de asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente.

Este Decreto ha sido derogado por el Decreto 1/2017 (apartado c) de la Disposición Derogatoria).

Igualmente se contemplaba la representación de estas asociaciones y organizaciones en el Decreto 89/2009, de 17 de diciembre, por el que se determina el órgano competente y se establece el procedimiento para la aplicación del Sistema Comunitario revisado de Etiqueta Ecológica en la Comunidad de Castilla y León (artículos 5 y 6).

Estos artículos han sido igualmente derogados por el Decreto 1/2017 (apartado d) de la Disposición Derogatoria). La perspectiva de análisis que ahora hacemos debe completarse con las Disposiciones Finales Primera y Segunda del Decreto 1/2017 que dejan sin contenido, respectivamente, el artículo 2 del Decreto 80/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León (apartado Cuatro) y el artículo 2 del Decreto 74/1999, de 15 de abril, por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Pesca de Castilla y León (apartado Cuatro).

En ambos Consejos se contemplaba la presencia de asociaciones cuyo fin principal fuese la defensa de la naturaleza en número de 2.

Así pues comprobamos que la representación de las Administraciones que estaba prevista en la normativa sectorial citada, derogada o dejada sin contenido por el Decreto 1/2017 se mantiene en términos generales, mientras que la representación de la llamada sociedad civil se ve suprimida o reducida.

No cabe acudir al argumento de racionalización y reducción de los órganos de participación, que es el principal argumento utilizado en la contestación a la demanda, porque de ser así, esa racionalización y reducción afectaría a todos los miembros que componen los órganos de participación, lo cual no se ha producido.

Más aún, el Decreto 1/2017 aumenta la participación de la Administración del Estado, lo cual, en principio, y desde esta perspectiva de racionalización y reducción tampoco tiene mucho sentido ya que en su mayor parte las competencias en materia de medio ambiente corresponden hoy a las Comunidades Autónomas.

OCTAVO.- Como hemos dicho con anterioridad lo que ha de garantizarse es una participación real y efectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente, en la extensión ya indicada (recuérdese el artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

Esta participación implica que se oiga precisamente a aquellos sectores de la sociedad distintos de la Administración.

Obviamente cualquier decisión administrativa a la que se refiere el artículo 5.2 del Decreto 1/2017 (relativo a las funciones del Pleno del Consejo) ha de ir precedida de los informes técnicos correspondientes de manera tal que no se comprende que en el seno del Consejo Regional se dé nuevamente intervención a la propia Administración (a través de distintos órganos de la misma) máxime cuando el objetivo de la norma, como ya hemos dicho, es la de racionalizar los muchos órganos consultivos previstos en las distintas normas sectoriales.

Y lo mismo cabe decir de la composición y funciones de las distintas Comisiones Sectoriales.



Por otro lado, el derecho de participación implica obviamente el derecho de acceso a la información y para que el mismo sea eficaz es necesario un mínimo nivel de especialización.

Debe tenerse en cuenta que en materia de medio ambiente convergen una gran cantidad de normas sectoriales que tienen impacto en los más variados aspectos de la sociedad.

De hecho, si se examina la composición de las distintas Comisiones que se prevén en el Decreto impugnado comprobamos como esa especialización se respeta en el ámbito de la propia Administración (véanse los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma en cada una de las Comisiones) y se respeta también para las Federaciones, donde están presentes representantes específicos de cada una de ellas, de modo tal que en la Comisión de Caza, no está prevista la participación de ningún representante de la Federación de Pesca y Casting, solo de la de Caza, y en la Comisión de Pesca tampoco se prevé ningún representante de la Federación de Caza, sino solo de la de Pesca y Casting.

Sin embargo, no sucede lo mismo en cuanto a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, ya que siempre hay un representante genérico de esas asociaciones con independencia del cometido de cada comisión, a diferencia de lo previsto en la anterior normativa donde desde luego cabía la posibilidad de que el representante de esas asociaciones fuese distinto en función de la materia medioambiental concernida (véase a modo de ejemplo el artículo 2.2 del Decreto 80/2002, de 20 de junio ya citado).

Con ello queremos poner de manifiesto que el derecho de participación que debe respetar el Decreto 1/2017 no solo se ve afectado negativamente desde un punto de vista cuantitativo sino también cualitativo.

NOVENO.- Por último, hay que decir que ciertamente el Decreto impugnado se ha dictado por la Administración en el ejercicio de sus competencias normativas y de su potestad de autoorganización y por eso no puede considerarse infringido el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Este artículo es únicamente de aplicación a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (ver Disposición final tercera).

No obstante lo cual y desde la perspectiva que ahora nos interesa (esto es el análisis del derecho de participación plasmado en la norma autonómica impugnada) sí consideramos de interés recordar cual es la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Dice el artículo 19.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que el mismo estará presidido por el Ministro de Medio Ambiente y lo integrarán los siguientes miembros:

a) Una persona en representación de cada una de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, que se enumeran en el anexo.

b) Una persona en representación de cada una de las organizaciones sindicales más representativas, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

c) Dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas, designados por ellas en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido de Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

d) Dos personas en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, designados a iniciativa del Consejo de Consumidores y Usuarios.

e) Tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas en el ámbito estatal.

f) Una persona en representación de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores".

Como se ve la composición de dicho órgano es muy diferente de la prevista en la norma impugnada en la medida en que, al margen de la Presidencia, no hay ninguna otra participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible representantes de la Administración en coherencia con su objetivo de ser un órgano de participación y seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible. Consiguientemente, a virtud de lo expuesto concluimos que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León infringe el derecho de participación en cuanto a la composición del Pleno y de sus Comisiones lo que comporta la anulación de los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1 por lo que debe ser anulado en este punto.



DÉCIMO.- Si bien los anteriores razonamientos harían ya innecesario el examen de los demás motivos impugnatorios, nos parece de interés analizar los mismos con el fin de agotar todo el contenido de la demanda.

Así sostiene la parte actora que se van a producir situaciones de incompatibilidad y que por ello los representantes de la Administración tendrán que abstenerse cuando informen en relación a las actuaciones proyectadas por la propia Administración en materia de medio ambiente. Este argumento no puede prosperar ya que basta la lectura de los artículos 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común, hoy sustituidos por el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público para comprobar que la abstención se produce en el supuesto de que haya un interés o determinados vínculos en cuanto personas individuales y no en cuanto miembros de los órganos de la Administración.

Desde otro punto de vista, el argumento que emplea la parte actora haría realmente imposible que ningún representante de la Administración estuviese presente en un órgano como el regulado en el Decreto 1/2017 que aquí se impugna.

También se impugna la previsión que se contiene en la Disposición Adicional Tercera cuyo apartado 2 dice: *"El régimen de votaciones, para la elección de dicha vocalía se regirá por la votación ponderada, en virtud del número de afiliados que cada una de dichas asociaciones y organizaciones tenga en la Comunidad de Castilla y León en la fecha de la publicación del citado anuncio. Esta circunstancia se acreditará mediante un certificado expedido por el secretario o, en su caso, por la persona que ejerza las funciones de secretaria, bajo su responsabilidad, y se presentará en la reunión convocada"*.

A juicio de la parte actora esta previsión es arbitraria y encierra un tutela de la Administración, no prevista para las otras vocalías, lo cual infringe los artículos 1.b) y 3.2.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio así como los artículos 9.2, 23.1 y 105.a) de la Constitución.

Dejando a un lado que la demanda no contiene en realidad ningún argumento que explique cómo la citada Disposición Adicional infringe tales preceptos, lo cierto es que la misma no es nueva puesto que una previsión semejante se contenía ya en el Decreto 258/2000, de 30 de noviembre (ver artículo 3, apartado i) y está al servicio, como explica la Administración demandada en su contestación, de la representatividad que se busca de la asociación u organización representada en el Consejo.

Dicha representación no es necesaria buscarla en las Federaciones (que solo hay una), ni en las organizaciones sindicales, empresariales y agrarias, ya que el artículo 5.1 ya prevé que sean las más representativas las que estén presentes en el Consejo.

UNDÉCIMO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción y apreciando dudas de derecho por la necesidad de examinar e interpretar la normativa citada en esta Sentencia consideramos que no procede imponer las costas de este recurso a ninguna de las partes.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Con estimación del presente recurso contencioso administrativo nº 200/2017 interpuesto por la representación procesal de la Federación de Ecologistas en Acción de Castilla y León contra el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de enero de 2017, debemos anular los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1.

No procede imponer las costas de este recurso a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Una vez firme esta Sentencia, publíquese en el plazo de diez días el fallo en los mismos periódicos oficiales en los que se publicó la disposición impugnada, a los efectos previstos en los artículos 72.2 y 107 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Así por esta nuestra Sentencia lo pronunciamos, acordamos y firmamos.

Concuerda bien y fielmente con su original al que me remito y, para que así conste, extiende y firmo la presente certificación.



En Valladolid a cuatro de enero de dos mil dieciocho.

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

ANA MARIA RUIZ POLANCO

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ