

COMENTARIO JURISPRUDENCIAL:

“DE LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES: EL CASO DEL PLAN GENERAL DE POLÍTICA FORESTAL DE CATALUÑA (COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA DE 20 DE JULIO DE 2017)”

Autor: Antonio Ruiz Salgado, Abogado y consultor jurídico ambiental. Doctor en Derecho

Autor: Jaime Doreste Hernández, Abogado ambientalista en Magerit Abogados. Profesor Asociado de Derecho Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ CAT 1559/2016

Resumen:

Una mayor capacidad institucional para afrontar la actual crisis ambiental y climática está estrechamente relacionada con una mayor calidad democrática y, por ello, es imprescindible el requerimiento de una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resolvió el recurso contencioso-administrativo presentado por Federació Ecologistes en Acció de Catalunya contra el Plan General de Política Forestal 2014-2024, aprobado por el Acuerdo GOV/92/2014, de 17 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. La Sala consideró infringido el trámite esencialísimo de la participación pública al haberse aprobado una disposición general en la que se pretendía convalidar el trámite de información pública realizado inicialmente en 2006 sin tener en cuenta cambios ocurridos entre ese año y 2014, fecha en la que produce la aprobación del Plan.

A juicio de los autores, la sentencia comentada pone de manifiesto la mala práctica que en ocasiones las Administraciones públicas están tentadas a utilizar en aras a una supuesta celeridad en la tramitación administrativa, desdeñando la participación de la ciudadanía, principio irrenunciable.

Palabras clave: Participación pública; Evaluación Ambiental Estratégica; Informe de Sostenibilidad Ambiental; Motivación

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. Antecedentes normativos y jurisprudenciales**
- 3. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017 y su confirmación por el Tribunal Supremo**
 - 3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la disposición impugnada**
 - 3.2. Sobre la caducidad de trámites ambientales**
 - 3.3. Sobre la convalidación y vigencia del informe de sostenibilidad ambiental**
- 4. Reflexión**

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de la incertidumbre, la complejidad y la conflictividad es una constante en la interacción de los sistemas sociales y ecológicos. La gestión de los socio-ecosistemas en una sociedad plural hace que no pueda entenderse la evaluación de afecciones a bienes valiosos para toda la sociedad o a grupos determinados de la sociedad sin analizar cómo se llevan a cabo la valoraciones de los intereses particulares y generales en juego y cómo se resuelven los conflictos entre el interés general-ambiental o económico. Cómo se ponderan los intereses en conflicto, es una cadena de decisiones que no se adopta en el vacío sino en el seno de democracias avanzadas y en un Estado social y democrático de derecho, contexto que define reglas y criterios de valoración definibles.

Las sociedades democráticas tienen una estructura institucional y jurídica que permite afrontar la valoración de intereses en conflicto derivados de una sociedad plural. Es por ello que el requerimiento de una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas sean imprescindible, y que una mayor capacidad institucional para afrontar la degradación ambiental esté estrechamente relacionada con una mayor calidad democrática.

Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo de Escazú³.

Tanto uno como otro Tratado internacional parten del postulado 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.

Pues bien, en lo que ahora nos atañe, el Artículo 7 del Convenio de Aarhus ‘Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente’ establece que *“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”*⁴

Esta disposición fue incorporada al acervo comunitario (pues la Unión Europea es asimismo parte del Convenio de Aarhus) en virtud del artículo 2 de la Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, transpuesta a su vez a nuestro ordenamiento interno por los artículos 16 y 17 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.

Estos preceptos vienen a establecer con carácter residual una garantía de participación en los trámites de elaboración de determinados planes y programas relativos al medio ambiente que a su vez no estuvieran sometidos a los trámites de Evaluación Ambiental Estratégica (en los que la legislación específica ya prevé con amplio grado de detalle la participación del público en el proceso de toma de decisión y consideración de la variable ambiental del plan o programa).

Entre estas garantías participativas podemos enumerar las de:

- Información al público *“mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, cuando se disponga de ellos, sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o ...disposiciones de carácter general, o su modificación o revisión”* y la puesta a su disposición de *“la información pertinente”* e *“inteligible”*

³ Disponible en internet: [Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe](#).

⁴ En sentido análogo se pronuncia el artículo 7.3 del Acuerdo de Escazú.

relativa a esos planes y de su correspondiente trámite participativo y de aprobación.

- Intervención real y eficaz, reconociendo el *“derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general”*.
- Toma en consideración, en la medida en que en la decisión final respecto del plan o disposición general *“sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública”*.
- Publicidad y motivación, debiéndose informar *“al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública”*.

Dentro de la dicotomía participación orgánica-participación funcional, es objeto de este comentario la participación funcional, en la cual -y siguiendo en este punto a RENÉ J. SANTAMARÍA- los ciudadanos no se integran en la estructura administrativa a través de los órganos de participación que se quieran crear (a diferencia de la participación orgánica), sino en la que lo que hacen es *“aportar sus puntos de vista y defender sus derechos e intereses en el seno de un concreto procedimiento administrativo”* y que se vehicula habitualmente a través del trámite de información pública actualmente regulado en el artículo 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Este trámite, ciertamente, en la práctica otorga *“un haz de facultades ciertamente reducidas”*⁵.

Cuando se aborda el carácter y naturaleza del trámite de información pública resulta ciertamente de interés tomar en consideración las reflexiones que al efecto consignó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1995 de 17 de julio (recurso de amparo 773/1993).

*“Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto **uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas***

⁵ René Javier Santamaría Arinas, *“El administrado ante la Administración Ambiental”* en *Derecho Ambiental General*, IVAP 2019.

para la defensa de los denominados intereses "difusos"- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el art. 23 C.E.; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo) (SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado **democracia participativa**".

En el caso que nos ocupa aquí, y que analizaremos posteriormente con mayor detenimiento, versaba sobre la validez de un instrumento de planificación de los recursos forestales, el Plan General de Política Forestal 2014-2024 -en adelante, PGPF- aprobado sin haber sido sometido a información pública (o dando por buena la información pública a la que se sometió 8 años el borrador nunca aprobado del Plan General Forestal 2007-2016, lo que viene a ser lo mismo).

Por tanto merece la pena recordar la doctrina jurisprudencial reticente a cuestionar la validez de actos y planes por "la mera omisión" del trámite de información pública -!y aún el de audiencia a los interesados!- salvo que se haya causado indefensión al administrado o que dicho trámite participatorio venga legalmente exigido por la normativa sectorial aplicable.

Así, la Sentencia de la Sala III del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1997 (rec. 10248/1990), recoge la doctrina jurisprudencial de la Sala (SSTS de 29 de noviembre de 1982 y 20 de abril de 1985) conforme a la cual cuando el trámite de información pública viene exigida en la legislación sectorial, su omisión es determinante de la nulidad.

De este modo, en el ámbito urbanístico por ejemplo, la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2013 (rec. 4572/2010) señaló que *“la información pública, en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico, no es un simple formalismo sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen estos planes sobre los ciudadanos (Sentencia de 28 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación nº 3013/2010)”* cuya omisión en consecuencia determina la nulidad del instrumento de planeamiento.

Y muy recientemente y en materia de expropiación forzosa la Sentencia 989/2019 de 4 de julio de la Sala III, Sección Quinta, del Tribunal Supremo (rec. 220/2018) fijó como criterios interpretativos del art. 18.1 de la Ley de Expropiación Forzosa en relación con el art. 56.1 de su Reglamento, que *“el trámite de información pública al que se refieren tales preceptos es un requisito preceptivo y esencial en los expedientes expropiatorios, cuya ausencia, según constante doctrina jurisprudencial, determina, con carácter general, la nulidad del procedimiento”*⁶.

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA DE 20 DE JULIO DE 2017 Y SU CONFIRMACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO

La sentencia aquí comentada del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por Federació Ecologistes en Acció de Catalunya contra el Plan General de Política Forestal 2014-2024, aprobado por el Acuerdo GOV/92/2014, de 17 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 6647 de 19 de junio de 2014).

⁶ Señala esta Sentencia en su FJ I a) que es *“unánime e inveterada la jurisprudencia -a título de ejemplo cabe citar, entre las más recientes, la Sentencia 277/17, rec. 2127/16 y las que en ella se recogen- que considera preceptivo y esencial dicho trámite también en las expropiaciones urgentes, en cuanto permite a los afectados formular las alegaciones que estimen convenientes en relación con la expropiación, necesidad de ocupación, existencia de alternativas de otros bienes, u otras soluciones más convenientes, y tal exigencia no es solo una previsión legal, sino que viene impuesta por el propio art. 105 CE cuya ausencia (salvo muy escasas excepciones y en atención a los concretos supuestos de hecho concernidos: Ss. de la extinta Sección Sexta de 6 de marzo de 2012 y 29 de mayo de 2015, casaciones, respectivamente, 730/09 y 2087/13), determina la nulidad del procedimiento expropiatorio”*.

El Plan recurrido tuvo un accidentado antecedente hasta su aprobación definitiva en 2014. En el año 2002, el entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda inició los trámites para elaborar un Plan General de Política Forestal que sustituyera al anterior, vigente desde septiembre de 1994. En la tramitación de este procedimiento, el 29 de junio de 2006 se abrió el oportuno trámite de información pública. Tras la celebración de este trámite participativo, la tramitación del procedimiento quedó paralizada.

Años más tarde, la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad retomó en 2012 la tramitación del PGPF, partiendo del trabajo realizado en el borrador anterior. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido y ser de facto diferente, el borrador del Plan general de política forestal 2014-2024 no fue sometido a información pública.

Era notorio que desde la paralización del procedimiento en 2006 del anterior Proyecto de PGPF 2007-2016 hasta la propuesta de acuerdo de gobierno de 27 de mayo de 2014, había variado el contexto social, económico, político y jurídico en los que se desarrollaba la política forestal y la de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad con la que guarda múltiples conexiones.

El principal motivo de la recurrente radicaba en que el PGPF era una disposición de carácter general que no fue sometida a información pública. Es cierto que sí lo fue el proyecto de plan para el período 2007-2016, que nunca llegó a aprobarse; pero el PGPF 2014-2024 no es el resultado o la continuación de aquel expediente. Además, entre 2006 y 2014 se habrían producido cambios sustanciales en la situación social, económica, política y jurídica que no se pudieron tener en cuenta en 2006; entre otros: desarrollo de la Red Natura 2000, derivado de la Directiva 92/43/CEE y de la Directiva 2009/147/CE, con todo su correlato de acuerdos de aplicación, adoptados por el Gobierno de Catalunya y por el Gobierno Central; y entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, etc. Con tal omisión se habrían vulnerado los mandatos de participación e información pública previstos o dimanantes de la Ley estatal 27/2006, de 18 de julio (art. 16); de la Ley 6/2009, del 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas; y de la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 22), incurriéndose, pues, en el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 62.1.e) de la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre, entonces aplicable.

Frente a estos argumentos, el Departament de territori i sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya (en lo sucesivo, DTS) alegó que el PGPF no era una disposición de carácter general, sino un Plan territorial sectorial de los

previstos en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial que no crea derecho, toda vez que se limita a programar y a establecer métodos, estrategias y directrices. No establecía derechos y obligaciones para los ciudadanos. Subsidiariamente, el DTS también justificó el actuar administrativo en que la información pública y la participación ciudadana quedaron colmadas con el proyecto de Plan elaborado en 2006. Por lo demás, se indicó que el Plan no contenía modificaciones sustanciales respecto del proyecto de Plan para el periodo 2007-2016; y que la vigencia del informe de sostenibilidad ambiental original se vio confirmada oficialmente el 23 de mayo de 2014, dándose, a su vez, por el órgano competente, la conformidad a la Memoria ambiental correspondiente, tras considerar que los efectos ambientales del Plan 2014-2024, iban a ser los mismos que los del proyecto 2007-2016. Sin perjuicio de todo ello, el nuevo Plan había sido sometido a consulta de diferentes Departamentos de la Administración autonómica, del Centro de la Propiedad Forestal, del Consejo de Protección de la Naturaleza, de las entidades y organismos afectados y de la Mesa Intersectorial de la Madera.

La Sala valorando cuanto las partes expusieron consideró infringido el trámite esencialísimo de la participación pública al haberse aprobado una disposición general -de naturaleza normativa- en la que se ha omitido el trámite de participación pública y adecuada consideración de los cambios ocurridos entre 2006 y 2014. Por ello, El TSJ mediante la sentencia de 20 de julio de 2017 estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad de pleno Derecho del Plan General de Política Forestal 2014-2014, así como del acuerdo por el que fue aprobado.

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la disposición impugnada

“Al igual que viene ocurriendo con los planes urbanísticos, el PGPF se descompone en elementos que aisladamente considerados, en su gran mayoría podrían carecer de naturaleza normativa, lo que no obsta para que el Plan, visto como un todo, no deba merecer la consideración de disposición de carácter general. No en vano, entre sus determinaciones podríamos encontrar directrices vinculantes en materia de política forestal en el sentido más amplio de la expresión, o incluso directrices relativas a aspectos tan concretos como podrían ser los relativos a las condiciones para fijar o revisar las épocas de tala, o para revisar la unidad mínima de producción forestal (ver los epígrafes 7 y 8 de la memoria del Plan). Al cabo, se trataría de pautas indisponibles, susceptibles de percutir de un modo u otro en la esfera de derechos e intereses de los particulares involucrados en los avatares de la realidad forestal. No es otra la conclusión que podría alcanzarse a la vista del art. 7.2 de la Llei Forestal, [...] Resulta difícil no ver en el contenido pautado del PGFC títulos habilitantes con los que imponer deberes cargas de carácter

general a los propios órganos de la Administración, y también a los particulares.” (Fundamento Jurídico 4º.1)

3.2. Sobre la caducidad de trámites ambientales

“Contrariamente a lo que se desprende de la posición sostenida con vigor y estilo encomiable por la defensa letrada del DTS, el transcurso del tiempo, por sí mismo puede determinar la caducidad de las piezas ambientales de un proyecto de Plan y del Plan mismo. De la caducidad en el sentido más amplio de la expresión. [...]

Parece, pues, bastante evidente que, tanto el legislador europeo, como el estatal y, asimismo, el autonómico, han sido conscientes -como no podría ser de otra manera- de la enorme influencia que puede ejercer el paso del tiempo sobre la virtualidad de los diagnósticos y pronósticos de orden ambiental y, por ende, sobre las consecuencias o medidas derivadas de los mismos.

Es por ello que se impone una interpretación rigurosa o restrictiva de aquellos preceptos legales susceptibles de permitir exoneraciones de trámites en el supuesto de expedientes de planeamiento -de expedientes de planeamiento con incidencia ambiental- excesivamente dilatados en el tiempo.

Del mismo modo, se impone no admitir tales exoneraciones cuando las mismas pretenden justificarse en trámites llevados a cabo en épocas remotas o demasiado lejanas; con mayor razón de apreciarse diferencias de contenido o de "contexto" entre la versión primigenia del expediente y la versión finalmente aprobada.” (FJ. 4º.3)

3.3. Sobre la convalidación y vigencia del informe de sostenibilidad ambiental

“La tesis de la Administración demandada se resume en considerar que, con motivo del PGFC 2014-2024, el órgano ambiental consideró plenamente vigente el informe de sostenibilidad ambiental (ISA) elaborado a la par que el proyecto no nato del PGFC 2007-2016, razón por la cual resultaba innecesario u ocioso un nuevo trámite de información pública. Sin embargo, como podremos comprobar, el ISA ratificado no coincidía exactamente con el ISA asociado al proyecto de PGFC 2007-2016. Además, esa ratificación se produjo en términos escuetos o sucintos, e impropios de una decisión tan relevante que, por las razones anteriormente apuntadas, la Administración demandada tenía la carga de motivar con especial detalle y cuidado. A lo que será menester añadir los cambios de diverso signo, habidos entre las fechas de preparación del proyecto frustrado de PGFC 2007-2016 (año 2002), y las fechas de elaboración del PGFC 2014-2024 (años 2012/2013). [...]” (FJ.4.4)

“Lo dicho hasta ahora sería más que suficiente para estimar íntegramente la demanda. Pero hay más, toda vez que, como ya apuntábamos, las razones que llevaron al órgano ambiental a facilitar el atajo que pretendía fundarse en el art. 25.8 LAAPP, apenas consumieron seis líneas del informe oficial que acabamos de mencionar. En unos términos, por lo demás, superficiales y, por ende, impropios de una motivación y justificación como la que reclamaba el asunto que ahora nos ocupa.” FJ 5º

“En la misma dirección, no deja de sorprender que se pretendan minimizar los rasgos diferenciales del PGFC 2014-2024 con el fin de eludir el trámite de información pública, y al mismo tiempo se nos diga que el proyecto fue sometido a consulta de determinados organismos y entidades; porque en buena lógica, la razón que llevó al DTS a soslayar el trámite de información pública, debiera haberlo llevado a prescindir de esas consultas. Cosa que, con buen criterio, no llegó a hacer.” (FJ 7º)

Recurrida la sentencia en casación por el Letrado de la Generalitat de Cataluña, el Tribunal Supremo inadmitió a trámite el mismo mediante su Auto de 1 de julio de 2019 (rec. 25/2018) por cuanto la recurrente no había satisfecho su carga procesal de alegar y acreditar la existencia de un interés casacional ni trascendencia suficiente pues *“nada explica sobre su trascendencia ni sobre la relevancia social y jurídica del PGPF anulado”*. De ahí que la comentada Sentencia del TSJ de Cataluña sea firme a todos los efectos.



Fotografía: Jaime Doreste Hernández

4. REFLEXIÓN

La sentencia comentada pone de manifiesto la mala práctica que en ocasiones las Administraciones públicas están tentadas a utilizar en aras a una supuesta celeridad en la tramitación administrativa, desdeñando la participación de la ciudadanía, principio irrenunciable.

Dada la importancia de una participación real y efectiva, existen obligaciones jurídicas vinculantes derivadas de la ratificación del Convenio sobre el 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 (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 y por 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. Obligación de incorporar la intervención de la ciudadanía también prevista en la legislación sobre evaluación de afecciones ambientales.

En todo caso, la interrelación entre la participación pública en asuntos ambientales y la mayor motivación para su restricción son elementos clave de la gobernanza que no debieran tener que ser defendidos judicialmente, sino asumidos íntegramente por las Administraciones públicas en su actuación ordinaria para verdaderamente constituir un Estado social y democrático (además de ambiental) de Derecho que permita afrontar la pluralidad y los desafíos de la sostenibilidad en el ejercicio de las potestades administrativas.

Enlace web: [STSJ CAT 8123/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017](#)

[Auto TS de 1 de julio de 2019 \(rec. 25/2018\). Inadmisión recurso de casación](#)