

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009750

NIG: 28.079.00.3-2016/0020458



(01) 32069772413

Procedimiento Ordinario 17/2017 O – 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 17/2017
SENTENCIA Nº 213/2019

Ilmos/as Sres/as.

Presidenta:

D^a Amparo Guilló Sánchez-Galiano

Magistrados/as:

D. Rafael Botella García-Lastra

D^a Juana Patricia Rivas Moreno

D^a María Dolores Galindo Gil

D^a María del Pilar García Ruiz

En Madrid, a veintidós de abril de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres./as. Magistrados/as relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 17/2017, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a [REDACTED], en nombre y representación del PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL (PACMA), contra (1) la denegación presunta por silencio administrativo de la solicitud de información instada respecto del Plan de Gestión para la reducción del número de cabra montés en la Sierra de Guadarrama, y (2) el propio Plan de Gestión citado.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido parte codemandada la Oficina Nacional de la Caza (ONC) representada por el Procurador de los Tribunales D. [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso se interpuso inicialmente ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 32 de Madrid que, por Auto de fecha 26 de octubre de 2016 y previos los oportunos trámites, declaró su falta de competencia objetiva para conocer del mismo.

SEGUNDO.- Elevadas las actuaciones a esta Sala, las mismas fueron repartidas a esta Sección Octava que, por Auto de 17 de enero de 2017, declaró su competencia para el conocimiento del presente recurso.

TERCERO.- Previos los trámites de rigor, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

CUARTO.- Tanto la representación procesal de la Administración demandada como la de la entidad codemandada se opusieron a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

QUINTO.- Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos, dándose a continuación traslado a las partes al objeto de que presentaran sus escritos de conclusiones, lo que hicieron reproduciendo en ellos las pretensiones que respectivamente tenían solicitadas. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 10 de abril de 2019, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugnan en el presente recurso contra (1) la denegación presunta por silencio administrativo de la solicitud de información instada respecto del Plan de Gestión para la reducción del número de cabra montés en la Sierra de Guadarrama, y (2) el propio Plan de Gestión citado.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

En concreto, solicitó en su demanda que se anulen la actuación y disposición impugnadas en este recurso. En apoyo de tales pretensiones, la parte actora sostiene, en esencia, lo siguiente: (1) En cuanto a la primera actuación impugnada, el partido recurrente sostiene que se ha vulnerado el derecho a la información en materia ambiental al no haberse

resuelto expresamente la solicitud que formuló para que se le diera conocimiento y traslado del Plan de Gestión que también impugna en este recurso. (2) En cuanto a la disposición recurrida, el Plan de Gestión para la reducción del número de cabra montés en la Sierra de Guadarrama, articula el demandante los motivos impugnatorios que se resumen así: [a] Vulneración de los preceptos legales que cita, por ausencia de publicación oficial del Plan de Gestión. [b] Omisión del trámite de información pública. [c] Ausencia de cobertura del Plan de Gestión impugnado, por inexistencia de un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, del que se derivasen las directrices mínimas a aplicar en la gestión cuestionada. [d] Incompetencia del órgano que aprobó el Plan de Gestión recurrido. [e] Inobservancia de las exigencias de vigilancia del estado y conservación de la especial y hábitat respecto de las derivadas de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, e improcedencia de las medidas de gestión adoptadas en el Plan impugnado.

Por su parte, tanto la Administración demandada como la Oficina codemandada, oponiéndose a la demanda, solicitaron la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación y disposición impugnadas son plenamente ajustadas a Derecho. Todo ello sobre la base de los hechos y fundamentos que, detalladamente, sus respectivas representaciones procesales expusieron en sus escritos de contestación a la demanda y que ahora se tiene por reproducidos en los mismos términos en que literalmente obran en autos.

TERCERO.- Con la relevancia que después se dirá, conviene dejar desde ahora constancia de algunos de los hechos más destacados que se derivan del expediente administrativo.

1º) Por Ley 7/2013, de 25 de junio, tuvo lugar la declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Conforme se expresa en su Preámbulo

“... esta ley establece los objetivos del Parque Nacional, y su ámbito territorial en las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, la zona periférica de protección y el área de influencia socioeconómica, así como el régimen jurídico de protección asociado al territorio del Parque Nacional, en el que se especifican los usos y actividades en el interior del Parque, clasificándose en compatibles con su conservación, necesarios para la gestión o incompatibles. Establece también el modelo de gestión del espacio que, desde el respeto a la competencia para la gestión ordinaria y habitual de las Comunidades Autónomas, crea una comisión de coordinación donde están representados tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, reconociendo así la capacidad de coordinación de la Administración General del Estado, amparada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 194/2004”.

El artículo 3.2 de la Ley de Creación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, consagra un régimen jurídico de protección del que resulta relevante destacar, en lo que al objeto del presente recurso, interesa que:

“2. Al objeto del logro de los objetivos del Parque Nacional, y con carácter general, en el Parque Nacional, y en el marco del Plan Rector de Uso y Gestión, los usos presentes en el interior del Parque Nacional se clasificarán en compatibles con su conservación, necesarios para la gestión o incompatibles (...)

En particular, queda prohibido:

(...)

3) La explotación y extracción de minería y áridos, la realización de cualquier tipo de vertidos o abandono de residuos, la tala con fines comerciales, la caza deportiva y comercial y la pesca deportiva y recreativa, y con carácter general, cualquier actuación que pueda suponer destrucción, deterioro o transformación de los elementos naturales singulares de la zona. No quedan afectadas por la prohibición anterior las actividades que la administración gestora del Parque Nacional, de acuerdo con las determinaciones que establezca el Plan Rector de Uso y Gestión, programe en materia de control de poblaciones, ordenación de masas forestales, o erradicación de especies exóticas invasoras.

El artículo 8 de la citada Ley 7/2013, prevé, en cuanto a la “Organización de la Gestión” que

“1. La gestión ordinaria y habitual del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama corresponderá, en sus respectivos ámbitos territoriales, a las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, que la organizarán de forma que resulte coherente con los objetivos de los Parques Nacionales, y asegurando la gestión integrada del Parque Nacional.

2. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León coordinarán sus actuaciones en el marco de la Comisión de Coordinación a la que se refiere el siguiente artículo. Asimismo, podrán suscribir acuerdos para colaborar en la consecución de los objetivos de esta Ley”.

Por su parte, en relación con la “Coordinación” y con las funciones de la Comisión de Coordinación a la que se refiere el artículo 8 anterior, el artículo 9 de la misma Ley 7/2013, dispone que

“1. Se constituirá una Comisión de coordinación, en el seno de la Administración General del Estado, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y compuesta por cuatro representantes de la Administración General del Estado y dos representantes de cada una de las Comunidades Autónomas implicadas. El Presidente de la Comisión de Coordinación será designado por el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales de entre los representantes de la Administración General del Estado.

2. La Administración General del Estado, en el marco de la citada Comisión, coordinará las actuaciones que se desarrollen en el Parque Nacional, al objeto de asegurar la coherencia general del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama.

3. Corresponde a la Comisión de Coordinación:

a) Velar por el logro de los objetivos básicos del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, asegurando el intercambio de información sobre la actividad gestora que en el Parque Nacional se realice, y procurando la coherencia en el ejercicio de las competencias de las Administraciones autonómicas.

b) Conocer, y coordinar la aplicación de los programas y actuaciones que en el Parque Nacional se desarrollen.

c) Proponer convenios y marcos de colaboración, así como realizar cuantas propuestas estime pertinentes”.

El artículo 12 de la repetida Ley 7/2013, regula la figura del Patronato del Parque Nacional, y lo hace en los términos siguientes en lo que al objeto del presente recurso interesa:

“1. Como órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se crea el Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

2. La Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León establecerán de común acuerdo la adscripción administrativa del Patronato y su normativa de organización, previo informe de la Comisión de coordinación.

3. En la composición del Patronato se asegurará la paridad entre representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación, y Medio Ambiente, y los representantes de las Comunidades Autónomas. Asimismo estarán representadas las Administraciones Locales, los agentes sociales, los propietarios públicos y las asociaciones de propietarios de terrenos privados incluidos en el Parque, así como aquellas otras instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque, o cuyos fines concuerden con los objetivos de esta ley.

4. El Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama ejercerá las funciones establecidas en la legislación básica del Estado, así como aquellas otras que les puedan asignar las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León. En particular, las siguientes: (...)

b) Promover cuantas gestiones considere oportunas a favor del espacio protegido”.

Finalmente, en lo que resulta relevante destacar ahora de esta Ley de Creación del Parque, el artículo 14 prevé que

“Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los judiciales la observancia de lo establecido en esta Ley, y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación”.

2º) Por Decreto 28/2014, de 27 de marzo, del Consejo de Gobierno, se aprobaron los Estatutos Reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

En su artículo 2 se procede a la creación de la Comisión de Gestión como órgano de gestión coordinada del Parque Nacional, estando representadas en dicha Comisión las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León.

Las funciones de la Comisión de Gestión se detallan así en el artículo 3 del Decreto Autonómico del que ahora tratamos:

“1. Con carácter general son las funciones de la Comisión:

a) Velar por el cumplimiento de los objetivos de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama referidos en su Ley de declaración, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica de parques nacionales.

b) Promover cuantas medidas sean necesarias, tendentes a que el Parque Nacional pueda superar las evaluaciones periódicas de homologación con el cumplimiento de los estándares que puedan fijarse por organismos nacionales o

internacionales para el mantenimiento de la categoría de Parque Nacional o su inclusión en listados o relaciones de espacios dotados de tal categoría de protección.

2. Son funciones específicas de esta Comisión:

a) Promover la redacción de los instrumentos de planificación y de sus revisiones periódicas, así como proponer a los órganos correspondientes de cada Comunidad Autónoma su aprobación y la de aquellas actuaciones, previo informe del Patronato en los casos que resulte preceptivo, que afecten a ambas Comunidades Autónomas.

b) Proponer a los órganos competentes la celebración de los convenios de colaboración que se estimen necesarios, en especial con la Administración General del Estado, al objeto de lograr una mejor consecución de los objetivos de la Red de Parques Nacionales.

c) Aprobar el plan de actuaciones de carácter interterritorial y emitir cuantos informes puedan afectar a las dos Comunidades Autónomas.

d) Informar la memoria anual de actividades y resultados, previo a su aprobación por el Patronato.

e) Aceptar, en su caso, cualquier tipo de aportación o donación de personas físicas o jurídicas destinadas a mejorar el espacio protegido y su área de influencia socio- económica”.

3º) En fecha 24 de octubre de 2014, se publicó en el Boletín Oficial del Estado nº 258, la Resolución de 17 de octubre de 2014, del organismo autónomo Parques Nacionales, por la que se publicaba, a su vez, el Convenio de colaboración financiera con la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Madrid, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 7/2013, de 25 de junio, y la aplicación, en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de las directrices básicas que se establezcan en la legislación básica del Estado en materia de protección de medio ambiente y en el plan director.

La Cláusula Primera del citado Convenio define así el objeto del mismo

“El presente convenio tiene por objeto la cooperación financiera entre las partes para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 7/2013, de 25 de junio, y la aplicación, en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de las directrices básicas que se establezcan en la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y en el Plan Director”.

Conforme a su Cláusula Segunda, las obligaciones de las partes firmantes del Convenio se establecieron así:

1) El Organismo Autónomo Parques Nacionales:

a) Financiará, con inversiones, suministros y prestación de servicios imputables a los Capítulos II y VI de su presupuesto de gastos, a realizar mediante gestión directa en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, por un importe máximo de cinco millones doscientos cuarenta y tres mil noventa y dos euros con cincuenta céntimos (5.243.092,50 €) para el periodo 2014 a 2016, distribuidos anualmente según las cuantías que se expresan en el anexo.

b) Aprobará las propuestas derivadas del convenio, las gestionará y recibirá, en su caso. Nombrará al director de obra, entre el personal técnicos del Organismo

Autónomo Parques Nacionales y de las comunidades autónomas en el caso en que se hallen habilitados para intervenir en obras de la Administración General del Estado y, cuando corresponda, al coordinador de seguridad y salud.

c) Si es preciso, informará los proyectos por la Oficina de Supervisión de Proyectos.

2) La Junta de Castilla y León y el Gobierno de la Comunidad de Madrid:

a) Elaborarán los proyectos de obra, que deberán venir acompañados de la documentación preceptiva para su tramitación de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (acta de replanteo, disponibilidad de los terrenos, etc.), e incluirán una copia del proyecto en formato digital, así como el resto de propuestas.

b) Si fuera preciso someter el proyecto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con la legislación vigente en la materia, el proyecto deberá venir acompañado del correspondiente estudio de impacto ambiental, y la Comunidad Autónoma proporcionará la documentación necesaria para la tramitación ambiental e indicará la necesidad o no de sometimiento a Evaluación de Impacto Ambiental, según su propia legislación autonómica.

c) Asimismo, si fuera preceptivo, emitirán el correspondiente certificado emitido por la Comunidad Autónoma de no afección a la Red Natura 2000, en cumplimiento del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En el Anexo al que se refiere el apartado 1.a) de la Cláusula Segunda que se acaba de reproducir, se prevé, dentro del apartado “Actuaciones de Conservación”, se prevé la ejecución de “Medidas de Control de poblaciones de fauna” con una inversión total de 250.000,00 euros, distribuidos del modo siguiente: 90.000,00 euros para el año 2014; 80.000,00 euros para el año 2015 y 80.000,00 euros para el año 2016.

Las facultades relacionadas con el seguimiento del Convenio se asignan a una Comisión de Seguimiento, en los términos que prevé la Cláusula Tercera que ahora, en aras de la brevedad, se tendrá meramente por reproducida.

4º) Sobre la base del Convenio al que se acaba de hacer referencia y en relación con el Plan de Gestión impugnado en este recurso, se registran en el expediente dos actuaciones que es preciso destacar también ahora:

A.- La Comisión de Coordinación del Parque Nacional se reúne en fecha 17 de febrero de 2016 en sesión regida por un orden del día en cuyo punto 4 consta lo siguiente “Informe sobre el "Plan de gestión y control poblacional de ungulados silvestres”. El acta de la reunión en la que interviene, por la Comunidad de Madrid, D. Pablo Sanjuanbenito García, Codirector-Conservador del Parque Nacional, recoge lo siguiente que es de interés destacar

“D. Pablo Sanjuanbenito presenta una copia de la última versión del documento que se llevará posteriormente ante el Patronato, tras algunas correcciones de detalle en relación con calendarios de ejecución del control de cabra montés,

errores de terminología referente a la actividad cinegética en vez de al control de poblaciones, etc...

D. Basilio Rada manifiesta que el OAPN está de acuerdo con la modalidad de control de jabalí, contando con la población local. Sin embargo no entiende por qué la comunidad de Madrid sigue realizando actividad cinegética en las Zonas de Caza Controlada de su titularidad que coinciden con el Parque Nacional, y solicita que esa actividad cese con carácter inmediato, en aras de la mejor de coordinación de las Administraciones, tal y como ha hecho el Estado en los terrenos de su titularidad y la comunidad de Castilla y León en sus Zonas de caza controlada.

D. Pablo Sanjuanbenito pone sobre la mesa que esto no se ha hecho hasta ahora porque esa decisión va a generar conflictos en la Comunidad de Madrid. Cuando se habla de la moratoria de 10 años en la Ley de declaración, entiende que se da un plazo para que acabe la actividad en ese plazo para reducir ese conflicto.

D. Ismael Hernández manifiesta que por parte de la Comunidad de Madrid se procurará reducir el tiempo en la medida de lo posible para la supresión de la actividad cinegética en los terrenos de titularidad dentro del Parque Nacional, y en el marco de los 10 años que otorga la Ley.

D. Basilio Rada hace otra observación al Plan de Control de la Cabra. Desde el OAPN se piensa que el control poblacional es una medida excepcional y que hay que hacerlo con ciertos condicionantes, sin que parezca caza deportiva, debiendo ser lo más eficaz posible, lo más breve en el tiempo y sin sufrimiento para los animales. Por este motivo no están de acuerdo, por su connotación eminentemente deportiva, su dudosa efectividad y su falta de carácter tradicional, con que se emplee la modalidad de tiro con arco. Además es una modalidad que no se emplea en ningún Parque Nacional y tampoco en la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, el informe del Consejo de Estado sobre el Plan Director de Parques Nacionales, recomienda que no se utilicen modalidades deportivas para el control de poblaciones.

Por último pone como ejemplo de efectividad las acciones de control de poblaciones de ungulados que se realizan habitualmente en fincas del Estado como Quintos de Mora.

D. Pablo Sanjuanbenito coincide que el método de tiro con arco es poco efectivo y lo será mucho menos cuando se empiece con el control que probablemente dispersará los ejemplares, llegando un momento en el que no merecerá la pena. Sin embargo considera que el Parque Nacional de la sierra de Guadarrama no es comparable con otros parques o con fincas como Quintos de Mora donde no se dan los problemas de accesibilidad de La Pedriza y no es posible cerrar el parque a la presencia de visitantes.

El arco se ha elegido por tratarse de un sistema silencioso que permitirá también hacer las acciones de control en zonas de nidificación. Asimismo considera que no es un método cruento siempre que se garantice la calidad del disparo seleccionando los mejores tiradores especialistas. Por último, en la forma de ejecutar los lances, estará que no sea confundido con una actividad deportiva.

D. José Ángel Arranz considera que hay razones técnicas para no excluir el método que en un momento dado puede haber razones técnicas para que sea el indicado, pero no darle la especial relevancia que tiene actualmente en el documento.

D. Basilio Rada reitera que es un método no eficaz y que además existen otros métodos para asegurar el sigilo, como son los silenciadores, que si bien están prohibidos en la actividad cinegética, no es el caso, ya que esto es un control de

poblaciones y no actividad cinegética. Y, por tanto, por las razones expuestas, considera que este método no debe figurar en el plan de control.

En cuanto a los plazos del plan, el documento recoge dos alternativas a cinco y diez años, si bien parece que no se decanta por ninguna de ellas, siendo la opinión del OAPN que la cuestión es urgente y que debe ejecutarse cuanto antes.

Insiste en que en el OAPN hay equipos especializados que se ponen a disposición para realizar estos controles o para enseñar a otro personal a hacerlos”.

B.- El Patronato del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en su reunión del día 22 de febrero de 2016, trató igualmente, dentro del punto 4 de su orden del día, la cuestión referente al Informe sobre el “Plan de gestión y control poblacional de ungulados silvestres”. El debate, que se recoge detalladamente en los folios 33 a 36 del expediente, termina con la adopción del acuerdo siguiente:

“Finalizado el debate, se procede a votar el Plan de control de poblaciones con el siguiente resultado: 38 votos a favor, 2 en contra y 13 abstenciones. Tomándose por tanto el siguiente ACUERDO (Nº 2): Informar favorablemente los documentos “Plan de gestión de la cabra montés” y “Plan de Gestión de jabalí”.

5º) Al folio 53 del expediente administrativo que ilustra este recurso obra un Certificado de fecha 22 de septiembre de 2016, del Secretario de la Comisión de Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en el que se hace constar lo siguiente:

“En la reunión telemática de la Comisión de Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama mantenida desde el martes 20 de septiembre de 2016 a las 14.30 horas hasta el jueves 22 de septiembre a las 12.30 se presenta como único punto del orden del día la Aprobación de los Planes de Gestión de ungulados silvestres en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama

- Plan Específico de Gestión de la Cabra Montés (*Capra pyrenaica victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

- Plan Específico de Gestión del Jabalí (*Sus scrofa*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama

La totalidad de los miembros de la Comisión expresa su voto favorable a la propuesta por lo que quedan aprobados los documentos y son de aplicación desde ese momento y no habiendo recibido ningún comentario contrario, finaliza la reunión considerando como aprobado el Plan Específico de Gestión de la Cabra Montés (*Capra pyrenaica victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama”.

6º) El Plan Específico de Gestión de las poblaciones de Cabra Montés en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, incorpora una Memoria Justificativa Inicial en la que se expresa lo siguiente (folio 1194 del expediente):

“La población de cabra montés (*Capra pyrenaica victoriae*) del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, desde su introducción, evoluciona con una tendencia creciente de aumento de sus efectivos, consecuencia de diferentes factores entre los que se encuentran: la falta de predadores naturales, los amplios recursos alimenticios, la falta de presión cinegética y la elevada tasa de reproducción de la especie; que han permitido

una evolución poblacional muy satisfactoria de la cabra montés. Ésta debe ser estudiada y controlada para garantizar su equilibrio sanitario y el del ecosistema.

Desde hace unos años, en la Comunidad de Madrid se están gestionando las poblaciones de esta especie por parte de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y en especial del Área de Conservación de Flora y Fauna, realizando la extracción de ejemplares vivos para la repoblación de otras zonas, a pesar de las diferentes presiones sociales, la política conservacionista y los escasos medios económicos con los que se cuenta en los últimos años.

Dichas actuaciones (extracción en vivo) se muestran insuficientes por lo que se hace necesario complementarlas con la aplicación de otros métodos de extracción.

Del mismo modo, en la Comunidad de Castilla y León se ha gestionado la población de cabra montés controlando sus poblaciones mediante la concesión de permisos para abatir ejemplares de esta especie en diferentes cotos privados de caza y abatiendo ejemplares en las zonas de caza controlada con presencia de esta especie.

Es precisamente en los territorios donde se lleva a cabo una correcta gestión de las poblaciones de animales silvestres donde la diversidad faunística y el equilibrio de las diferentes poblaciones queda patente. El control poblacional es una herramienta de gestión de la que no podemos prescindir para mantener el equilibrio del ecosistema.

Con este trabajo se pretende realizar una planificación que permita establecer las bases de gestión de aplicación futura de la población de cabra montés, sin dejar de lado al resto de especies de interés de la zona, en la totalidad de las áreas de la sierra madrileña y segoviana incluidas dentro de los límites del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama que cuenten con la presencia de esta especie tan emblemática en la fauna de nuestro país.

Entre los objetivos de la planificación que prevé la disposición que se recurre en este proceso, se expresan (folios 1199 y 1200 del expediente) los siguientes:

“I. Controlar y mejorar las poblaciones de cabra montés, mediante la reducción del número de individuos existentes en la actualidad hasta conseguir un equilibrio óptimo poblacional adecuado a la capacidad de carga del medio y a los parámetros poblacionales teóricos, intentando evitar de esta manera, la aparición de posibles enfermedades y reduciendo los daños ocasionados sobre el área de estudio.

Para cada año, se establecerá un cupo de capturas en función de una estimación previa del nivel de la abundancia relativa de las poblaciones en ese año.

II. Seguimiento y monitorización anual de la población de cabra montés. Estimaciones poblacionales y adecuación de los parámetros de la misma a valores teóricos.

III. Seguimiento de los daños producidos por estas poblaciones de cabra montés sobre los diferentes ecosistemas que conforman el Parque Nacional, prestando especial interés en los lugares donde se encuentran especies vegetales más sensibles.

IV. Seguimiento y monitorización de enfermedades infectocontagiosas que puedan afectar a esta especie y/o al ganado doméstico con el que interacciona en estas zonas. Prestando especial atención a la sarna.

V. Conseguir una gestión de calidad que permita compatibilizar los métodos de control poblacional de esta especie con los criterios conservacionistas de gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama y los usos recreativos y turísticos del área estudiada”.

7º) Es un hecho no controvertido entre las partes que el Plan Específico de Gestión impugnado en este recurso fue publicado en fecha 19 de octubre de 2016 en la página web del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

8º) Por escrito de fecha 5 de abril de 2016, el Partido Animalista contra el Maltrato Animal, parte recurrente en este proceso, dirigió al Área de Conservación de la Flora y la Fauna un escrito solicitando información sobre el Plan de Gestión para la reducción del número de cabras montés en la Sierra de Guadarrama.

No consta en el expediente que dicha solicitud fuera atendida.

CUARTO.- Sentadas así las bases que la Sala estima necesarias para la resolución del presente recurso, procede que entremos ya a resolver las cuestiones de fondo suscitadas en la demanda comenzando por aquélla que la parte actora plantea para impugnar la actuación consistente en la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de información ambiental formulada en fecha 5 de abril de 2016.

Conviene en este punto comenzar recordando que 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), se promulga sobre la base de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución que configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos, que pueden exigir de los poderes públicos la adopción de medidas que resulten necesarias para garantizar su adecuada protección. La participación ciudadana, pues, consagrada con carácter general en el artículo 9.2 de la Constitución ha de ser, también en este ámbito, garantizada de modo real y efectivo.

En el ámbito de la Unión Europea, 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 (Convenio de Aarhus, ratificado por España en diciembre de 2004 y vigente desde el 31 de marzo de 2005), parte de la consideración de que el disfrute por los ciudadanos del derecho a un medio ambiente saludable y el cumplimiento de la obligación de respetarlo y protegerlo ha de estar garantizado por medio del reconocimiento de un correlativo derecho de acceso a la información ambiental relevante, facilitando igualmente su participación en los procesos de toma de decisiones de tal naturaleza. La consecuencia de la negación de tales derechos se ha de traducir en un derecho acceso a la justicia.

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2006 explica cómo estos tres derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus. Y lo hace distinguiendo así:

“- El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente

relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

- El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que 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 tercer y último pilar del Convenio de Aarhus está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio. Se pretende así asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce a todos y, por ende, la propia ejecución del Convenio. Finalmente, se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional”.

Siguiendo el esquema marcado, al resolver este primer motivo impugnatorio nos situamos dentro del primer pilar, relativo al derecho de acceso a la información ambiental que expresamente consagra el artículo 1 de la repetida Ley 27/2006 del modo siguiente:

“1. Esta Ley tiene por objeto regular los siguientes derechos:

a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre”.

En el apartado “Definiciones”, el artículo 2 del mismo texto legal dispone que es, en particular,

“3. “Información ambiental”: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos”.

En correlación con el derecho del que ahora tratamos, se encuentran las específicas obligaciones que, conforme al artículo 6 de la Ley 27/2006, alcanzan a las autoridades públicas. Entre ellas, la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible, incluyendo dentro de esta información a difundir, como contenido mínimo (artículo 7.2 de la citada Ley) “Las

políticas, programas y planes relativos al medio ambiente, así como sus evaluaciones ambientales cuando proceda”.

La parte demandante en este proceso solicitó, ya se ha dicho, información a la Administración ahora demandada, en abril de 2016, sobre el Plan de Gestión que también impugna en este recurso. Una petición que, por lo expuesto, ha de considerarse incluida dentro del derecho del que ahora tratamos y que, al no serle contestada expresamente se ha de entender presuntamente denegada. Todo ello considerando que, como también se ha detallado en los antecedentes derivados del expediente administrativo, aun cuando el Plan de Gestión no se había aún aprobado (lo fue por la Comisión de Gestión del Parque Nacional el 22 de septiembre de 2016), sí que estaba ya en tramitación puesto que el 17 de febrero de 2016 la Comisión de Coordinación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se había reunido para informar sobre el repetido instrumento, y que el 22 de febrero siguiente, lo hizo, con idéntica finalidad el Patronato del Parque Nacional.

Tal denegación presunta es planteada por la parte actora como vulneradora de su derecho a la información ambiental; un planteamiento que, sin embargo, la Sala no puede acoger en la medida en que el instrumento en cuestión, aún en tramitación cuando se pidió información sobre el mismo, no era todavía una realidad desde el punto de vista jurídico; no era un instrumento eficaz que la Administración demandada tuviera la obligación de difundir y, en su defecto, sobre el que informar a quien así lo solicitase. Todo ello considerando los términos en que se planteó la solicitud de información pues se pidió concretamente la entrega de *“una copia del Plan de Gestión”*, de una *“copia acreditativa del Acuerdo de la (sic) Corporación Local y sus antecedentes por el que ha sido aprobado dicho Plan de Gestión”* y que *“se ponga a nuestra disposición para su consulta la siguiente información adicional al Plan”*, entre otros los estudios que sirvieron de antecedentes del Plan, los métodos de eliminación de la cabra montés que se pretendían usar, el calendario anual de fechas y horas de las batidas, características de las armas permitidas en las batidas, etc.

El motivo examinado no podrá, pues, ser acogido ya que no se entiende vulnerado el derecho de acceso a la información ambiental del que el recurrente es titular, dadas las circunstancias concurrentes y los concretos términos en que tal derecho fue ejercitado ante la Administración ahora demandada. Y en directa relación con ello, quedará desestimada la pretensión de anulación de la actuación desestimatoria presunta impugnada en primer lugar en este proceso.

QUINTO.- Resuelto lo anterior, procede que entremos a decidir el presente recurso en cuanto a la impugnación del Plan Específico de Gestión de la Cabra Montés (*Capra pyrenaica victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama así como la pretensión que postula su nulidad de pleno Derecho por omisión del trámite de información pública y, en directa conexión con ello, por vulneración del derecho del recurrente a la participación en el proceso de aprobación de este Plan.

Partiremos, de nuevo, para resolver este motivo impugnatorio de las consideraciones generales que más arriba hicimos en relación con los derechos reconocidos a los ciudadanos en materia ambiental por la Ley 27/2006 y, en particular, de los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus. En este caso, en el segundo pilar (la participación del público en el proceso de toma de decisiones, que 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) es en el que se encuadran los argumentos y pretensión ejercitada por la parte actora en este motivo impugnatorio que ahora resolvemos.

Consta en el expediente, ya se dejó expuesto más arriba, que, desde las reuniones, para Informe, que celebraron la Comisión de Coordinación del Parque Nacional (el 17 de febrero de 2016) y el Patronato del Parque Nacional (el 22 de febrero siguiente) ninguna otra actuación tuvo lugar hasta la aprobación del Plan de Gestión el 22 de septiembre de 2016 por la Comisión de Gestión del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama. Ello permite concluir sin lugar a dudas que ningún trámite de información pública tuvo lugar en el proceso de elaboración y aprobación del Plan enjuiciado, que pudiera haber permitido el ejercicio del derecho de participación pública invocado por el recurrente. A partir de lo anterior, del mismo modo que, como hemos explicado, no puede considerarse infringido el derecho del recurrente de acceso a la información ambiental, la Sala sí que entiende que el derecho de participación pública en el procedimiento elaboración de este instrumento ha sido vulnerado por omisión del trámite de información pública, lo que también determina, per se, la necesidad de declarar la nulidad del Plan de Gestión impugnado.

Pese a la denominación de “Específico” (por venir referido a una concreta especie animal), sobre la naturaleza de disposición general del instrumento de gestión la Sala no alberga dudas habida cuenta de los presupuestos expresados en la Memoria Justificativa inicial y de los objetivos de planificación que prevé el Plan de Gestión recurrido. Y ello unido, además, al hecho de que dicha planificación para el control poblacional de la especie de cabra montés está programada desde el año 2016 en que se aprueba el Plan hasta el año 2025, pudiendo afirmarse que su vocación de permanencia se plasma en el largo plazo contemplado para la implementación de las medidas aprobadas, llegando, incluso, a determinar cuántos sujetos (distinguiendo entre hembras y machos) habrán de ser extraídos cada año de la población existente de dicha especie en el ámbito del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

La consideración de esta naturaleza de disposición general viene avalada por la finalidad última de las medidas previstas en el Plan de Gestión impugnado, encaminadas a garantizar la conservación de la especie, garantizando un equilibrio poblacional adecuado a la capacidad de carga del medio e intentando evitar, en lo posible, la aparición de enfermedades que pudieran esquilmar dicha población hasta dar lugar, en tal caso, a una desprotección y eventual desaparición de la especie en este Parque Nacional.

Establecido, pues, el carácter normativo del Plan recurrido en este proceso dos son las consecuencias de la irregular actuación de la Administración demandada: de un lado, la ya anunciada omisión del preceptivo trámite de información pública, con vulneración del derecho a la participación que ostenta la parte recurrente; de otro, la vulneración de la obligación de publicación del repetido Plan.

En relación con la primera cuestión, y aun cuando eventualmente no se mantuviese la consideración de disposición general del Plan de Gestión (lo que, ya se ha explicado, sí aprecia esta Sala) ha de recordarse que el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, establece que para promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el

medio ambiente a los que se refieren los artículos 17 y 18 de esta Ley, las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, velarán por que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2:

“a) Se informe 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, en su caso, de su modificación o de su revisión, y porque la información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y se ponga a disposición del público, incluida la relativa al derecho a la participación en los procesos decisorios y a la Administración pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones.

b) El público tenga 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.

c) Al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.

d) Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público, se informará 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.

2. Las Administraciones públicas competentes determinarán, con antelación suficiente para que pueda participar de manera efectiva en el proceso, qué miembros del público tienen la condición de persona interesada para participar en los procedimientos a los que se refiere el apartado anterior. Se entenderá que tienen esa condición, en todo caso, las personas físicas o jurídicas a las que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley”.

Todo ello considerando que el Partido recurrente en este proceso, reúne las condiciones previstas en el artículo 2.2 al que se remite el artículo 16 parcialmente reproducido, en relación con lo dispuesto por el artículo 23, que concede legitimación para el ejercicio de la acción popular regulada en el artículo 22, todos de la Ley 27/2006.

En relación con la segunda cuestión, la publicación en la página web del propio Parque Nacional, dada la trascendencia y el alcance de las previsiones que contiene en Plan de Gestión aprobado, unido, se ha de insistir en ello, a su naturaleza normativa, resulta insuficiente. Aplicamos en este caso los razonamientos vertidos por el Tribunal Supremo en reciente Sentencia de 28 de enero de 2019 (Rec. Cas. 2007/2017):

“... esta previsión de carácter general se refuerza en la normativa específica que viene a indicar la necesidad de tal forma de publicidad de los planes de gestión. Así el art. 3 de la Ley 42/2007, dentro de las definiciones, señala en el número 22, que bajo la denominación de instrumentos de gestión se incluye cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado. (...)”.

El Tribunal Supremo resuelve en esta Sentencia que la publicación en la web de la Consejería autonómica del ramo, del instrumento de gestión al que se refiere el recurso de casación, resulta insuficiente y añade

“Tal forma de publicación, por su alcance y contenido, no puede equipararse ni entenderse satisfecha en sus efectos por la remisión a la publicidad en otros medios, de acceso

distinto e indirecto por parte de los destinatarios y afectados por la disposición, a salvo que la propia normativa reguladora del procedimiento de elaboración disponga esa forma específica de publicidad.

Es significativa al respecto la regulación que de la publicidad de los actos administrativos contiene la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, distinguiendo entre notificación y publicación, facilitando las notificaciones con la aplicación de medios electrónicos mientras que la publicación de los actos, como es el caso de los planes de gestión, ha de realizarse, según dispone el art. 45.3 , en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda. En el mismo sentido el art. 131 sobre publicidad de las normas, establece la necesidad de publicación en el diario oficial correspondiente, sin perjuicio de que se establezcan otros medios de publicidad complementarios, es decir, que estos otros medios constituyen un elemento añadido de publicidad, pero no sustituyen la necesaria publicación en el diario oficial como requisito de elaboración de la disposición de que se trate”.

En este caso, hemos de insistir en ello, al Plan de Gestión se dio publicidad tan sólo a partir del día 19 de octubre de 2016 y en la página web del Parque Natural. Una fecha en la que el presente recurso jurisdiccional ya estaba además interpuesto (lo fue mediante escrito registrado el día 17 de octubre de 2016, fecha en que también se admitió a trámite por el Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 32 de Madrid); fecha de publicación telemática que se produjo, además, casi un mes después de la aprobación del instrumento.

Entiende la Sala, por lo hasta aquí expuesto y razonado que el presente recurso ha de ser estimado en parte, en el extremo relativo a la impugnación del Plan Específico de Gestión de la Cabra Montés (*Capra pyrenaica victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, al haber incurrido la demandada en el procedimiento de elaboración y aprobación en causa de nulidad de pleno Derecho por haberse prescindido del trámite de información pública, con vulneración, por ello, del derecho de la parte actora a la participación pública en materia ambiental. Siendo, en consecuencia, i procedente que entremos ya a resolver el resto de los motivos impugnatorios vertidos en la demanda.

SEXTO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, la estimación tan sólo en parte de las pretensiones ejercitadas en la demanda, hace improcedente cualquier especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales causadas en el presente recurso.

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

FALLAMOS

1.- ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo número 17/2017, interpuesto por la representación procesal del PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO

ANIMAL (PACMA), contra (1) la denegación presunta por silencio administrativo de la solicitud de información instada respecto del Plan de Gestión para la reducción del número de cabra montés en la Sierra de Guadarrama, y (2) el propio Plan de Gestión citado

2.- DECLARAR LA NULIDAD del Plan Específico de Gestión de la Cabra Montés (*Copro pyrenaica victoriae*) en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, aprobado el 22 de septiembre de 2016 por la Comisión de Gestión del citado Parque Nacional.

3.- DESESTIMAR el recurso en cuanto al resto de las pretensiones ejercitadas en la demanda.

4.- Sin hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en el presente recurso.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582 0000 93 0017 17 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente nº 2582 0000 93 0017 17 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Fdo.: Amparo Guilló Sánchez Galiano

Fdo.: Rafael Botella y García-Lastra

Fdo.: Juana Patricia Rivas Moreno

Fdo.: María Dolores Galindo Gil

Fdo.: María del Pilar García Ruiz