

Expediente 11/689/M

Defensor del Pueblo de Navarra Nafarroako Ararteko	
16 ENE. 2012	
ENTRADA.....	SALIDA..... 182
SARRERA.....	IRTEERA.....

Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

D. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Navarra

RESOLUCIÓN 1/2012, de 13 de enero, del Defensor del Pueblo de Navarra, por la que se resuelve la queja formulada por don [REDACTED], en representación de Lurra Nafarroa-Asociación Navarra en Defensa de la Tierra.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de noviembre de 2011, tuvo entrada en esta institución un escrito, presentado por don [REDACTED], en representación de Lurra Nafarroa-Asociación Navarra en Defensa de la Tierra, mediante el que formulaba una queja relativa a la actividad y funcionamiento del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

Exponía en el escrito de queja que:

a) En el seno del Consejo Navarro de Medio Ambiente, creado por la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, no han sido creadas las comisiones de trabajo a que se refiere el Reglamento de este órgano.

b) El mencionado Reglamento, en su artículo 2, atribuye al Consejo la emisión de informes preceptivos en relación con los proyectos de infraestructuras que requieran estudio de impacto ambiental, viniéndose incumpliendo esta función de forma sistemática.

c) El Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente participa con su voto en la toma de decisiones, actuación contraria al artículo 25.3 de la Ley de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que determina que, si el Secretario es funcionario (como es el caso), asistirá a las reuniones con voz, pero sin voto.

d) Se incumple sistemáticamente la regla referente a la periodicidad de las sesiones (en sesión ordinaria, como mínimo, una vez al trimestre, y, con carácter extraordinario cuantas veces sea convocado...). De hecho, en los dos últimos años, solo se ha reunido en relación con la tramitación del presupuesto del Departamento competente en materia de medio ambiente.

e) Se impide indebidamente el derecho a obtener información precisa para cumplir las funciones asignadas. En este sentido, refiere que, en varias ocasiones se le ha denegado tal información y, cuando se le ha proporcionado, ha debido abonar el coste de las fotocopias de la documentación. Indicaba, en concreto, que en la última sesión, relativa al presupuesto de 2012, solicitó al señor secretario los presupuestos de los últimos años, para comprobar el porcentaje de reducción, siéndole denegada tal información.

f) En mayo de 2010, el Secretario del Consejo requirió a los grupos ecologistas participantes en el mismo que designaran representantes en los Patronatos de Urbasa-Andía y Bertiz, petición que fue atendida mediante escrito de 17 de junio de 2010. Sin embargo, no habían recibido contestación alguna, desconociendo si fueron aceptadas las designaciones, ni habiendo recibido convocatoria de las reuniones de los citados Patronatos.

2. Examinada la queja, y a fin de determinar las posibilidades concretas de actuación de esta institución, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la misma, se solicitó al Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, que informara sobre las cuestiones suscitadas.

En el informe emitido por dicho Departamento, se hace constar, en referencia a las cuestiones aludidas, lo siguiente:

“a) Comisiones de trabajo

El artículo 4 del Reglamento aprobado por el Acuerdo del Consejo Navarro de Medio Ambiente (CNMA) de 11 de junio de 1996 y publicado en el BON de fecha 24 de julio de 1996, establece que son órganos del Consejo el Pleno y las Comisiones. A su vez, el artículo 5.1 del citado Reglamento se señala que el Pleno podrá acordar por mayoría absoluta la constitución de Comisiones. Por lo tanto para la creación de Comisiones debe haber un acuerdo del pleno del Consejo, adoptado, además, por mayoría absoluta de sus miembros.

Hasta la fecha, tal como se desprende del análisis de las actas del CNMA, no ha habido ningún Acuerdo del Pleno del Consejo para la creación de ninguna Comisión.

b) Se incumple el artículo 2 del Reglamento en cuanto que no se emiten informes respecto a los proyectos de infraestructuras que requieren estudios de impacto ambiental.

El propio CNMA en el año 2002 acordó que no se sometieran al Pleno los proyectos de infraestructuras que requieren DIA por lo voluminoso de la documentación que se maneja y porque además, ya hay un proceso de participación pública obligatoria en todos los expedientes sometidos a DIA, con lo que no queda excluida la posibilidad de participación a los agentes sociales, incluidos los representados en el CNMA.

c) El Secretario tiene derecho a voto con lo que se incumple el artículo 25.3 de la Ley 30/1992, LRJPAC

El artículo 12 del Reglamento de funcionamiento del CNMA establece que el Secretario tiene entre sus funciones asistir a las sesiones con voz y voto. Y es lo que hace desde que se creó el CNMA, sin que por ello se incumpla lo establecido en la LRJPAC para el funcionamiento de los órganos colegiados.

d) Se incumple sistemáticamente la periodicidad de las sesiones

Cabe señalar en este sentido, que una parte de las consultas al CNMA se realizan por el procedimiento escrito, porque así lo acordó el Pleno del Consejo el día 20 de octubre de 2003, lo cual hace innecesario la convocatoria de las reuniones con la periodicidad establecida en el reglamento.

e) Se impide el derecho a obtener la información necesaria para el cumplimiento de las funciones de los vocales.

No se tiene constancia en la Presidencia del Consejo ni en la Secretaría de éste de casos de denegación de información ni el que ha formulado la queja lo concreta, más bien al contrario habla de manera genérica y sobre todo se queja de tener que pagar las copias de la información que solicita y se le facilitan; pero en este caso en el Consejo, se cumple la obligación de aplicación de las tarifas establecidas al efecto.

Por lo que se refiere a la última sesión y la información relativa a los presupuestos de los últimos años, cabe señalar que tal como se informó en el CNMA y consta en las Actas, esa información ya se ha facilitado todos los años a todos los vocales del Consejo. Si bien es cierto que en los últimos años los representantes de las Asociaciones Ecologistas, Lurra entre ellos, se negaron a participar en las sesiones del Consejo. Pues bien, a pesar de todo ello, en la convocatoria de las Sesiones se les envió la información relativa a los presupuestos de los últimos años, el proyecto y, además, la ejecución del mismo.

f) No se ha contestado sobre la designación de vocales representas de las asociaciones ecologistas en otros órganos de participación que les corresponden (Patronatos de los Parques naturales de Urbasa y Andía y Bértiz)

En efecto se recibió la comunicación con la designación de los vocales que les corresponden y esa información fue remitida a los Secretarios de los citados órganos de participación para que cuando se convoquen reuniones de los

citados patronatos, sean convocados los representantes de las asociaciones ecologistas”.

II. ANÁLISIS

1º. Como ha quedado reflejado, el autor de la queja expresa su disconformidad con varios aspectos atinentes a la actividad y funcionamiento del Consejo Navarro de Medio Ambiente, en el que la entidad que representa participa.

El Consejo Navarro de Medio Ambiente fue creado por la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, que lo califica de “órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en materia de medio ambiente” (artículo 1). La Ley Foral determina las funciones del Consejo (artículo 2), su composición (artículo 3) y las atribuciones de su Presidente, Vicepresidente y Secretario (artículos 4, 5 y 6).

La norma legal se contempla con lo dispuesto en el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Medio Ambiente, aprobado por Acuerdo del Pleno de este órgano consultivo, con fecha 22 de abril de 1993.

2º. Se expresa en la queja que el Consejo Navarro de Medio Ambiente, en contra de lo dispuesto en el citado Reglamento de organización y funcionamiento, no emite informes en relación con los proyectos de infraestructuras que requieran estudio de impacto ambiental. A este respecto, en el informe emitido por el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente, se reconoce esta omisión, explicando que responde a un acuerdo del propio Consejo del año 2002, ante lo voluminoso de tales expedientes y la existencia de un procedimiento que prevé la participación pública, en el que pueden intervenir los agentes sociales, incluidos los representados en el citado órgano consultivo.

La Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero, establece que es función del Consejo Navarro de Medio Ambiente la emisión de informes *preceptivos* sobre los proyectos de infraestructura que requieran estudio de impacto ambiental [artículo 2.1.A), apartado segundo]. Esta función no es disponible para el

Consejo, pues así lo ha querido el legislador, de tal modo que, a juicio de esta institución, el acuerdo a que se hace referencia en el informe administrativo, debería reputarse antijurídico. Ni el hecho de que el procedimiento de aprobación de estos proyectos prevea la posibilidad de participación pública, ni, mucho menos, el volumen de los expedientes, justifican que se omita el trámite específico consistente en el informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente, exigido por el legislador.

Por ello, ha de concluirse que, en este extremo, la queja es fundada -y no solo porque así lo prevea el Reglamento de organización y funcionamiento de este órgano consultivo, sino porque, como se ha visto, así lo dispone la Ley Foral de creación del mismo-, por lo que ha de emitirse el pertinente recordatorio de deberes legales sobre el particular.

A mayor abundamiento, desde la óptica de la tutela de los intereses generales por los que ha de velar la Administración, así como del principio de conservación de los actos administrativos, ha de señalarse que la carencia de estos informes, calificados legalmente de preceptivos, podría acarrear la invalidez de las autorizaciones que pongan fin a los correspondientes procedimientos, de tal modo que parece conveniente de todo punto que se corrija esta práctica omisiva.

3º. En lo que atañe a la denuncia de incumplimiento de la periodicidad de las sesiones, dispone el artículo 13.1 del Reglamento de organización y funcionamiento que el Consejo se reunirá en sesión ordinaria, como mínimo, una vez al semestre, y, con carácter extraordinario, cuantas veces sea convocado a iniciativa del Presidente o a solicitud de, al menos, un tercio de sus miembros.

Tal previsión, a criterio de esta institución, debe ser observada. La Ley Foral remite al Pleno del Consejo la determinación de su Reglamento de organización y funcionamiento, pero, fijado este, al mismo habrá de estarse, pues carece de sentido que el órgano incumpla las normas rectoras de que se ha dotado. Si se ve conveniente modificarlas, puede hacerse por el cauce oportuno, pero lo que no es razonable es que, por vía de hecho, se obvien las

reglas de organización y funcionamiento, por más que pudiera llegar a considerarse que algunas de ellas no son necesarias.

Por tanto, no aprecia esta institución que, el hecho de que el Pleno del Consejo aprobara un acuerdo en cuya virtud pueden plantearse consultas por escrito, exima de la obligación de convocar las sesiones previstas en el Reglamento de organización y funcionamiento, que corresponde al Presidente del órgano.

Y, desde un punto de vista material, la periodicidad de las sesiones de un órgano de estas características, con funciones de asesoramiento, participación y consulta en materia de medio ambiente, guarda estrecha relación con el adecuado ejercicio de sus funciones.

Por ello, recomendamos que se observe la regla de la periodicidad en cuanto a la convocatoria de sesiones ordinarias del Consejo, tal y como dispone su Reglamento de organización y funcionamiento.

4º. Por otro lado, se expone en la queja que, tras recibir un requerimiento para designar representantes en los Patronatos de Urbasa-Andía y Bertiz y atenderlo, nada se les había contestado al respecto, desconociendo si fueron aceptadas las designaciones y manifestando no haber recibido ninguna convocatoria de las reuniones de los citados Patronatos. En relación con este extremo, señala la Administración que la designación fue remitida a los Secretarios de los referidos Patronatos, a efectos de que se convocara a los representantes de las asignaciones ecologistas cuando fuera pertinente.

A este respecto, esta institución viene recordando a los órganos de las Administraciones públicas su deber legal de responder expresamente a las instancias, solicitudes o peticiones formuladas por los ciudadanos. Este deber legal es correlativo y consustancial al derecho a una buena administración, consagrado por el artículo 7 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En el asunto que ahora ocupa, si, como se expone, el Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente requirió a la Asociación autora de la queja para que designara un representante en los mencionados órganos de participación,

atendido el requerimiento, habría de contestarse al mismo, siquiera informando del trámite dado, esto es, de la aceptación, como, al parecer, se produjo de la designación, y de la remisión de la información a dichos órganos de participación. Lo que no se acomoda al derecho antes mencionado es dirigir un requerimiento y, tras ser atendido, no comunicar la decisión adoptada o, en su caso, el trámite dado al escrito del interesado, cualquiera que sea el contenido de la posterior actuación administrativa.

5º. El resto de cuestiones planteadas en la queja, más allá de que algunas puedan ser opinables con criterios de oportunidad, no son determinantes de una recomendación o de un recordatorio de deberes legales por parte del Defensor del Pueblo de Navarra.

a) En primer lugar, la Ley Foral que crea el Consejo Navarro de Medio Ambiente dispone que se constituirá "en Pleno y Comisiones" (artículo 3.4), pero, sin determinar cuáles son las Comisiones, remite a lo que disponga el Reglamento de organización y funcionamiento, cuya aprobación atribuye al Pleno. El Reglamento, nuevamente, se refiere a las Comisiones, pero prevé que su constitución requerirá la mayoría absoluta del Pleno.

En la medida en que, según se indica, no se ha alcanzado ningún acuerdo a este respecto (ni en el momento de aprobación del Reglamento, según se desprende de su texto, ni, según se informa, posteriormente), esta institución no puede concluir que exista una actuación ilegal o lesiva de derechos que demande un pronunciamiento del Defensor del Pueblo, más allá de que, reiteramos, con criterios de oportunidad, pueda considerarse deseable la constitución de estos órganos de funcionamiento, con competencias materiales más específicas que las del Pleno.

b) Por otro lado, en lo que atañe al acceso a la información, que es un derecho, esta institución ha de declarar que a todos los miembros del Consejo debe garantizarse este derecho y hacerlo en igualdad de condiciones (tanto el acceso mismo a los expedientes, como la expedición y pago, en su caso, de copias que sean solicitadas). No obstante, sin dejar de declarar lo anterior, no puede concluir que tal derecho se esté vulnerando, ante las versiones

contradictorias ofrecidas y el hecho de que este tipo de cuestiones, propias del funcionamiento interno de esta clase de órganos, se sustancian ordinariamente por cauces informales.

c) Finalmente, por lo que respecta al hecho de que el Secretario del órgano, siendo funcionario, tenga derecho al voto, hemos de señalar que, al margen de lo que dispone el Reglamento de organización y funcionamiento de constante referencia, que así, en efecto, lo prevé, ello es consecuencia de lo establecido en la propia Ley Foral que crea el Consejo Navarro de Medio Ambiente, cuyo artículo 3.2 dispone que "será Secretario del Consejo, con voz y voto, un Licenciado en Derecho del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda" (la referencia ha de entenderse hecha al Departamento de la Administración de la Comunidad Foral competente en materia de medio ambiente).

La Ley Foral que regula específicamente el Consejo Navarro de Medio Ambiente ha querido, por tanto, que el Secretario del órgano, prestando servicios en el Departamento competente en materia de medio ambiente, cuente con voz y voto. Frente a ello, no es oponible lo dispuesto, en referencia al funcionamiento de los órganos colegiados, por el artículo 25.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -que determina que, si el secretario es funcionario, asistirá a las reuniones con voz, pero sin voto-, siquiera por cuanto el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 6 de abril de 1999, declaró que tal previsión no tiene carácter de legislación básica. Por ello, tampoco cabe que esta institución formule ninguna recomendación sobre este asunto, pues se está aplicando lo dispuesto en la Ley Foral que crea el Consejo Navarro de Medio Ambiente.

Por todo lo anterior, y de conformidad con el artículo 34.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra,

RESUELVO:

1º. Recordar al Consejo Navarro de Medio Ambiente su deber legal de emitir informes preceptivos sobre los proyectos de infraestructuras que requieran

estudio de impacto ambiental, como ordena la Ley Foral 1/1993, de 17 de febrero.

2º. Recordar a los órganos competentes del Consejo Navarro de Medio Ambiente su deber legal de responder expresamente a las solicitudes, peticiones y demás escritos que les presenten los miembros del órgano, en los términos señalados en el apartado cuarto del Análisis de esta Resolución.

3º. Recomendar a los órganos competentes del referido órgano consultivo que se observe en todo caso la periodicidad en la convocatoria de las sesiones prevista en su Reglamento de organización y funcionamiento.

4º. Conceder un plazo de dos meses al Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empresa y Medio Ambiente, para que se informe sobre la aceptación de esta Resolución y de las medidas a adoptar al respecto, de conformidad con el apartado segundo del artículo 34 de la Ley Foral reguladora de esta institución.

5º. Notificar esta resolución al autor de la queja y al Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empresa y Medio Ambiente.

El Defensor del Pueblo de Navarra

Nafarroako Arartekoaren Defensor del Pueblo

Francisco Javier Enériz Olaechea

Francisco Javier Enériz Olaechea