

## **El órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general debe disponer de toda la documentación relevante so pena de nulidad del procedimiento**

**Se plantean ante la Sala dos cuestiones de interés casacional; la primera, los efectos de la declaración de nulidad de una disposición general en relación con las situaciones que se han desarrollado a su amparo con anterioridad a que dicha declaración haya ganado firmeza.**

La respuesta a esta cuestión es la de que la declaración de nulidad de una disposición reguladora, en este caso de la composición de un órgano consultivo, no puede incidir en la validez de una disposición general en cuyo procedimiento de elaboración emitió dictamen preceptivo el referido órgano, siempre que dicha declaración de nulidad haya adquirido firmeza con posterioridad a la emisión del informe. En cuanto a la segunda cuestión, declara el Tribunal que los principios de transparencia y/o buena Administración exigen comunicar al órgano consultivo, que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general, toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 5.ª**

#### **Sentencia 222/2024, de 08 de febrero de 2024**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 3392/2022

Ponente Excmo. Sr. CARLOS LESMES SERRANO

En Madrid, a 8 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 3392/2022 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por el letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 8 de febrero de 2022 estimatoria del P.O. n.º 755/2018, interpuesto por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), frente al Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

Ha comparecido como parte recurrida, el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal, representado por la procuradora doña Monserrat Pérez Rodríguez y asistida por la letrada doña Jacqueline García de Blanck.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sección Primera), se tramitó el Procedimiento Ordinario núm. 755/2018, promovido por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), frente al Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

La Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, dictó sentencia en fecha 8 de febrero de 2022, y cuyo fallo literalmente establecía:

"1.º Declarar inadmisibile por falta de jurisdicción la pretensión de que se declare nulo el art. 9.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio.

2.º Estimar parcialmente el recurso contencioso interpuesto por el PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL (PACMA), declarando nulo de pleno derecho el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre..."

SEGUNDO.- Notificada a las partes dicha resolución, la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, interpuso recurso de casación contra la misma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, quien tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 13 de abril de 2022 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo con remisión de las actuaciones.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de 30 de noviembre de 2022 acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 3392/2022 preparado por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de 8 de febrero de 2022, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, estimatoria del p.o. n.º 755/2018, interpuesto por, frente al Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

2.º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

- reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, nuestra jurisprudencia sobre la incidencia en la validez de una disposición general de la declaración de nulidad de una disposición reguladora de la composición de un órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en su elaboración, declaración que adquiere firmeza tras concluir su tramitación;

- y determinar si los principios de transparencia y/o buena administración exigen comunicar al órgano consultivo, que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general, toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración y, en su caso, el alcance invalidante del defectuoso cumplimiento de tal comunicación.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 72.2 y 73 de la Ley Jurisdiccional, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el artículo 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo

17.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado ( art. 90.4 LJCA)..."

CUARTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el 27 de enero de 2023, en el que suplicaba a la Sala dicte sentencia estimatoria del recurso, anulando la sentencia recurrida.

QUINTO.- Por providencia de 31 de enero de 2023 se acordó dar traslado de los escritos de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la procuradora doña Montserrat Pérez Rodríguez en fecha 17 de marzo de 2023, escrito de oposición al recurso, suplicando a la Sala dicte sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de la recurrida.

SEXTO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 19 de diciembre de 2023, se señaló para deliberación, votación y fallo el 16 de enero de 2024, fecha en la que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se dirige el presente recurso de casación frente a la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, de fecha 8 de febrero de 2022, estimatoria del p.o. n.º 755/2018, interpuesto por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), frente al Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

La Sala argumenta la nulidad del Decreto impugnado porque, en el momento de examinarse si se ha observado el procedimiento legalmente establecido en su elaboración, se constata que el informe preceptivo que debe emitir el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente ha sido evacuado por un órgano que se ha constituido al amparo de una norma reglamentaria declarada nula de pleno derecho por defectos en su composición en sentencia de la misma Sala de 29 de diciembre de 2017, que, aunque es firme desde un momento posterior a la disposición impugnada -11 de marzo de 2019-, tal anulación produce efectos "ex tunc". Además, se ha vulnerado el principio de transparencia, así como el art. 133.3 de la Ley 39/2015, en la medida en que no se ha puesto a disposición de los miembros de dicho órgano asesor los informes científicos que sirven de base al proyecto de decreto, pues no estaban incorporados al expediente administrativo.

SEGUNDO.- Las cuestiones casacionales suscitadas en el auto de admisión del recurso.

La Sección de Admisión considera que concurre el interés casacional objetivo invocado en el escrito de preparación del recurso al tratarse el acto impugnado de un Decreto, una disposición general, y se considera además necesario reforzar, matizar o revisar la doctrina de esta Sala acerca de la declaración de nulidad de una disposición general y los efectos que conlleva dicha anulación, así como determinar el alcance invalidante de la falta de comunicación de la documentación del expediente administrativo al órgano que haya de emitir informe en la elaboración de una disposición general.

El auto precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

a) reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, nuestra jurisprudencia sobre la incidencia en la validez de una disposición general de la declaración de nulidad de una disposición reguladora de

la composición de un órgano consultivo que ha de emitir informe preceptivo en su elaboración, declaración que adquiere firmeza tras concluir su tramitación;

b) y determinar si los principios de transparencia y/o buena administración exigen comunicar al órgano consultivo, que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general, toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración y, en su caso, el alcance invalidante del defectuoso cumplimiento de tal comunicación.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, los artículos 72.2 y 73 de la Ley Jurisdiccional, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el artículo 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo 17.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

TERCERO.- Los argumentos del recurrente.

Considera el actor que en el presente caso el Decreto impugnado y posteriormente anulado no ha sido dictado en desarrollo de la disposición declarada nula y que, además, esa declaración de nulidad adquirió firmeza tras la completa tramitación y aprobación del Decreto, afectándolo solo incidentalmente, pues la nulidad venía referida a la defectuosa composición de un órgano asesor cuyo informe en el procedimiento seguido era preceptivo pero no vinculante, por lo que llega a la conclusión que hacer extensiva la nulidad al Decreto es excesivamente rigorista.

En segundo lugar, considera que la falta de comunicación al órgano asesor de todos los documentos obrantes en las actuaciones administrativas que han servido de soporte para la adopción del Decreto recurrido no puede tener la eficacia invalidante que la sentencia recurrida le atribuye.

CUARTO.- Antecedentes relevantes relativos a la primera cuestión casacional planteada.

Tomamos como referencia aquellos que recoge la sentencia impugnada y que no han sido discutidos en el proceso.

a.- Anulación del Decreto 6565/2011, de 23 de noviembre.

El Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regulaba la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre fue anulado por la Sala de Valladolid en sentencia, declarada posteriormente firme, de 2 de febrero de 2015, rec. 82/2012.

La anulación se fundó en la falta del informe preceptivo del órgano colegiado asesor a que se refiere el art. 65 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, entonces vigente. Esa falta fue calificada como defecto sustancial en el procedimiento ya que dicho informe se valoró como fundamental para poder fiscalizar el contenido de la norma impugnada y la motivación de las determinaciones contenidas en la misma.

b.- Anulación del Decreto n.º 32/2015, de 30 de abril.

En sustitución del Decreto anulado de 2011, se aprobó por la Junta de Comunidades de Castilla y León el Decreto n.º 32/2015, de 30 de abril, sobre la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

La Sentencia de la Sala de Valladolid de 17 de mayo de 2017, rec.615/2015, declaró la nulidad de determinados preceptos del referido Decreto de 2015.

La sentencia fue recurrida en casación, siendo estimado el recurso por la STS de 18 de mayo de 2020, rec. 4878/2017.

c.- Anulación de determinados preceptos del del Decreto 1/2017, de 12 de enero.

Por este Decreto se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León.

La Sentencia de la Sala de 29 de diciembre de 2017, rec. 200/2017, anuló los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1 del Decreto 1/2017, de 12 de enero.

El fundamento de la anulación de dichos preceptos radica en que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León prevista en el Decreto impugnado infringe el derecho de participación ( art. 9.2 CE y Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

Esta Sentencia fue recurrida en casación y el Tribunal Supremo mediante Auto de 18 de enero de 2019 inadmitió el recurso de casación por falta de interés casacional, declarándose firme a continuación.

d.- Anulación del Decreto 10/2018, de 26 de abril.

Este Decreto 10/2018, de 26 de abril, modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

El Consejo Regional de Medio Ambiente evacuó su informe preceptivo previo a la aprobación de este Decreto el 15 de diciembre de 2017, unos días antes de que la Sala de Valladolid anulara el Decreto 1/2017 por el que se creaba y regulaba dicho Consejo mediante sentencia de 29 de diciembre de 2017, que no fue declarada firme hasta el año 2019, cuando fue inadmitido el recurso de casación interpuesto frente a ella.

Este Decreto 10/2018 ha sido impugnado por el PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL mediante recurso contencioso-administrativo, habiéndose dictado sentencia estimatoria por la Sala de Valladolid, cuyo examen nos corresponde ahora en casación. Esta sentencia es de fecha 8 de febrero de 2022.

En definitiva y a los efectos que nos interesan, cuando el Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León informa el día 15 de diciembre de 2017 el proyecto del que luego se convertiría en el Decreto 10/2018, de 26 de abril, ningún pronunciamiento judicial se había producido sobre la legalidad del Decreto 1/2017, de 12 de enero, que regula dicho Consejo. Por lo tanto, ninguna tacha de ilegalidad recaía sobre el mismo en ese momento.

No obstante, unos días después, el 29 de diciembre de 2017, se dicta sentencia anulando dicho Decreto regulador del Consejo, aunque esta sentencia no es firme hasta el año 2019, de manera que cuando se aprueba el Decreto 10/2018, de 26 de abril, que es el impugnado en este proceso, existía un pronunciamiento judicial anulatorio sobre el Decreto 1/2017 pero estaba pendiente de recurso ante este Tribunal Supremo. Cuando años después resuelve la Sala -8 de febrero de 2022- la impugnación de ese Decreto 10/2018, ya era firme la sentencia que anuló el Decreto 1/2017 regulador del Consejo Regional de Medio Ambiente.

De los antecedentes expuestos se deduce el interés de la primera cuestión casacional planteada, relativa al alcance de la declaración de nulidad de una disposición general sobre los actos o disposiciones dictados con anterioridad a que dicha declaración adquiriera firmeza.

QUINTO.- Las razones de la Sala de instancia para estimar el recurso por este motivo.

Para la Sala de instancia (apartado 3.2.3.8. de la sentencia), la Administración no estaba obligada a aplicar de forma inexorable la Sentencia de 29 de diciembre de 2017, que anulaba el artículo que regulaba la composición del Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente porque no era firme cuando aprueba el Decreto 10/2018; quedaba a expensas de su propia valoración hacerlo o no.

Frente a esa afirmación, la Sala considera que ella sí está obligada, para no apartarse de sus anteriores resoluciones, de su propia doctrina, al menos sin ofrecer una razón, "más allá de la falta de firmeza de

la sentencia dictada por el mismo órgano, porque en tal caso su actuación resultaría sencillamente inconsistente", como se dice en sustento de su argumento la STS de 30 de enero de 2014, rec. 3045/2011.

Concluye que al momento de examinarse si se ha observado el procedimiento legalmente establecido en la elaboración de la disposición reglamentaria impugnada cabe constatar que el informe preceptivo que debe emitir el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente ha sido evacuado por un órgano que se ha constituido al amparo de una norma reglamentaria nula de pleno derecho en virtud de una sentencia que es firme, produciendo la anulación efectos "ex tunc".

Abunda en su razonamiento destacando los que fueron motivos para anular el Decreto 1/2017: No se trataba de que el Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente se hubiera constituido defectuosamente por la participación en él de uno o más integrantes que no debieran estar; se tuvo en cuenta que *todo* el órgano asesor estaba mal constituido al vulnerarse un pilar fundamental en materia medioambiental, el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas.

SEXTO.- La respuesta a la primera cuestión casacional.

El debate al que se ciñe esta cuestión es el de los efectos de la declaración de nulidad de una disposición general en relación con aquellas situaciones que se han desarrollado a su amparo con anterioridad a que dicha declaración de nulidad haya ganado firmeza.

La consecuencia jurídica que, con carácter general, depara nuestro ordenamiento jurídico a la invalidez de las disposiciones generales es la nulidad de pleno derecho. Así lo dispone, expresamente, el art. 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), como antes lo hacía el art. 62.2 de la Ley 30/1992, al declarar que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que incurran en los vicios que señala.

A la nulidad de pleno derecho con carácter general se le atribuyen efectos ex tunc, lo que supone su carácter retroactivo. Cuando se trata de normas jurídicas, dicha invalidez existe desde su origen, desde que ha sido aprobada, aunque lógicamente la declaración de nulidad sea posterior.

Cuando es una sentencia la que declara la nulidad de una norma reglamentaria -como es el caso que juzgamos- es evidente que despliega sus efectos respecto de cualquier acto o actividad posterior. La norma pierde toda vigencia y los efectos hacia el futuro son los mismos que si se hubiera producido su derogación. Ningún acto administrativo puede ya tener amparo en ella. De dictarse sería nulo por falta de cobertura normativa.

La duda surge en relación con aquellas situaciones o actos nacidos al amparo de esa norma antes de ser formalmente declarada nula. En principio esos actos o situaciones nacidos bajo la cobertura de la norma estarían también contaminados por la misma ilegalidad. La coherencia de este planteamiento nos debe llevar, por tanto, a considerar que tales actos de aplicación también deben ser anulados, todos ellos. Esta es la postura de la Sala de instancia. Anulado el Decreto regulador del órgano consultivo, son nulos todos sus dictámenes y, en consecuencia, al ser preceptivos esa nulidad se extendería al acto o disposición que culmina el procedimiento.

Sin embargo, esta posición maximalista debe ser matizada. Hay razones y principios superiores, como la seguridad jurídica y la garantía de las relaciones establecidas, que pueden obligar a introducir limitaciones. La ley de nuestra Jurisdicción señala en su artículo 73 un límite que atiende a la firmeza del acto. Así es, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes



de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

Este artículo 73 de la LJCA simboliza la presencia de la seguridad jurídica en la regulación de los efectos de las disposiciones generales anuladas, al fijar un límite respecto de aquellos actos y situaciones que gozaron de apariencia de legalidad y presunción de validez ( art. 39.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común).

También el art. 106.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en relación con la revisión de oficio, establece, siguiendo igual criterio, la misma limitación respecto de los actos administrativos firmes, cuando declara la nulidad de una disposición general, pues subsisten los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Estos preceptos recogen la solución tradicional de nuestro ordenamiento jurídico y que consiste en que la declaración de nulidad de un reglamento solo proyecta sus efectos sobre los actos que no hayan ganado firmeza. Los actos firmes, en consecuencia, permanecen, subsisten, a pesar de la nulidad de la norma reglamentaria de cobertura.

Limitación similar la encontramos respecto de la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes y que es expresiva del mismo principio de seguridad jurídica. La ley es desde luego inconstitucional desde el momento en que se aprobó, pero el artículo. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dispone límites en cuanto a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. Señala este precepto que "las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar los procesos fenecidos mediante sentencias con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso administrativos referentes a un procedimiento sancionador, en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad".

La determinación del alcance temporal de la sentencia por el Tribunal Constitucional se limita al futuro. Un caso relativamente reciente, la STC 85/2019, 19 de junio, dispone que la declaración de inconstitucionalidad solo será eficaz en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído resolución firme, como ya venía señalando en las SSTC 365/2006, de 21 de diciembre, 161/2012, de 20 de septiembre, 104/2013, de 25 de abril, y 140/2016, de 21 de julio, entre otras.

Es por tanto un principio general de nuestro Derecho, fundado en el principio constitucional de la seguridad jurídica ( art. 9.3 CE), limitar los efectos *ex tunc* de las declaraciones de nulidad de las normas jurídicas, aunque esa nulidad lo sea de pleno derecho.

Otra consecuencia, también derivada del principio de seguridad jurídica, es que la producción de efectos solo se produce cuando la sentencia que declara la nulidad de disposición general es firme. Y es firme la sentencia contra la que o bien no cabe recurso, o bien porque habiendo recurso se ha dejado transcurrir el plazo sin interponerlo, o bien porque interpuesto el mismo ha resultado desestimado. El artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa precisa aún más. Los efectos generales de la anulación se producirán desde el día en que sea publicado el fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada.

Las facultades de los tribunales sobre los efectos de la declaración de nulidad de la norma reglamentaria se encuentran, por tanto, acotadas por estos preceptos, que son de obligado cumplimiento, sin que tengan reconocidas facultades comparables a las del Tribunal Constitucional que puede disponer lo que sea procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la norma ( art. 66 de la LOTIC).

Entre los actos firmes que subsisten a la declaración de nulidad del reglamento se encuentran tanto los actos favorables como los actos de gravamen y, en principio, la seguridad jurídica los hace a todos inatacables. Como también otro tipo de actuaciones de la Administración, como puede ser la emisión de dictámenes preceptivos. Esta es la interpretación que la jurisprudencia hizo del art. 120 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo, y que llevó a su inclusión en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en los artículos 72 y 73. Es decir, que afecta a todo tipo de actuaciones de la Administración, ya sean favorables o de gravamen, o de cualquier otra naturaleza.

La única excepción que se establece en estas normas que limitan la eficacia retroactiva de la declaración de la nulidad de una disposición general es cuando se trata del ámbito sancionador, siempre, como es natural, que se trate de un efecto favorable. Esto es, cuando la anulación del precepto reglamentario suponga la exclusión o reducción de sanciones.

Según lo que llevamos expuesto, la solución alcanzada por la Sala de instancia de retrotraer los efectos de su declaración de nulidad del Decreto 1/2017 regulador del Consejo Regional de Medio Ambiente, a situaciones consolidadas con anterioridad, como son los dictámenes emitidos por dicho Consejo, contraviene los artículos 72 y 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La concreta respuesta a la cuestión casacional es que la declaración de nulidad de una disposición reguladora de la composición de un órgano consultivo no puede incidir en la validez de una disposición general en cuyo procedimiento de elaboración emitió dictamen preceptivo el referido órgano consultivo, siempre que dicha declaración de nulidad haya adquirido firmeza con posterioridad a la emisión de dicho informe.

SÉPTIMO.- Antecedentes relativos a la segunda cuestión casacional.

Consta en el expediente relativo al procedimiento de elaboración del Decreto impugnado certificado de la secretaria de la reunión de 15 de diciembre de 2017 del Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, (folios 112-118). Según este certificado, durante la reunión el Director General del Medio Natural hizo una exposición en la que se refirió a la existencia de estudios científicos que justificaban la concurrencia de los supuestos establecidos en la Directiva Aves respecto de los niveles poblacionales, distribución geográfica, etc., pero que siguiendo la práctica normativa habitual, no fueron incorporados al expediente, principalmente por razones de extensión. En dicha reunión, los representantes de Ecologistas en Acción y SEO BIRDLIFE alertaron de que no disponían de la documentación necesaria para poder emitir el informe solicitado, no constando en el expediente el conjunto de informes científicos cuyo estudio era necesario para poder opinar sobre un decreto muy técnico, difícil de valorar sin la adecuada base de información. También se destacó que en la información pública tampoco se encontraban esos informes. Se pronunció en el mismo sentido el representante de la Federación de Caza de Castilla y León.

Consta también en los autos que los miembros del citado Consejo no dispusieron del informe emitido por la Consultora de Recursos Naturales, que figura como Anexo en el expediente y que fue de especial relevancia para la decisión final, Consultora que utilizó para la elaboración el análisis de los datos de los itinerarios de los censos llevados a cabo por los empleados públicos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente (alrededor de 1000 agestés medioambientales, celadores del medio ambiente, titulados de grado y titulados de máster) así como el ímprobo proceso de inventarización llevado a cabo por el personal de esa Administración que aportó un valor añadido al documento de bases, puesto que los datos incorporados y analizados se presumen revestidos de objetividad e imparcialidad dado que han sido obtenidos por los empleados públicos durante su actividad profesional ordinaria.

OCTAVO.- Las razones de la Sala de instancia para estimar el recurso por este motivo.



Considera la Sala de Valladolid que la forma de proceder de la Administración, no facilitando suficiente información a los miembros del Pleno del Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, contraviene las previsiones de la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), en cuya exposición de motivos se pondera especialmente la relevancia que en este ámbito ha de tener la participación, principio que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, en la medida en que garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

También considera la Sala vulnerado otro relevante principio, el principio de transparencia, en la medida en que no se ha puesto a disposición de los miembros del órgano asesor, *antes* de la reunión en que deben exponer las razones por las que informan en uno u otro sentido la norma que se les remite, los informes científicos que sirven de base al proyecto de decreto, que es muy técnico, como dicen los representantes de las asociaciones civiles y la federación de caza. El propio Director General del Medio Natural reconoció que es práctica habitual su no incorporación al expediente administrativo, lo que se estima sumamente relevante en la medida en que bien se puede decir que los miembros del Consejo lo más que han podido hacer es *opinar según les parece*, pero no asesorar con razonamientos fundados sobre la oportunidad y legalidad de lo que se propone al desconocerse los datos en que se funda la propuesta. Se convierte así este informe preceptivo en un mero automatismo formalista cuando debía servir para alumbrar al órgano decisorio para lo cual es evidente que deben disponer los miembros del órgano asesor de la documentación que ha manejado la Administración para proponer la disposición reglamentaria que han de informar y para que ellos, que se supone tienen cierta especialidad en la materia, puedan contrastar con los que disponen.

NOVENO.- La respuesta a la segunda cuestión casacional y decisión del recurso.

Nos pregunta la Sección de Admisión determinar si los principios de transparencia y/o buena administración exigen comunicar al órgano consultivo, que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general, toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración y, en su caso, el alcance invalidante del defectuoso cumplimiento de tal comunicación.

La respuesta es necesariamente positiva a ambas cuestiones. El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: "La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia".

De la lectura de este precepto resulta meridianamente claro que el Pleno del Consejo Regional del Medio Ambiente de Castilla y León debió tener a su disposición todos los documentos que reunían la información necesaria para poder pronunciarse sobre la bondad y legalidad de la norma que se estaba elaborando, sin que sirva de justificación para hurtar a los miembros del Consejo la disponibilidad de esa documentación su naturaleza técnica o su extensión.

Se une a esta razón las aportadas por la Sala de instancia sobre la relevancia que tiene el acceso a la información y la transparencia en los procesos de toma de decisiones por parte de las Administraciones Públicas, principios legales que han sido conculcados durante la tramitación de la disposición general finalmente anulada por este motivo por la Sala de instancia.

La respuesta a esta segunda cuestión casacional debe ser necesariamente positiva. El Consejo Regional del Medio Ambiente de Castilla y León, y en general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración.

A la vista de estas conclusiones, el recurso de casación debe ser desestimado al ser correcta la decisión finalmente adoptada por la Sala de instancia por este motivo.

DÉCIMO.- Costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4.º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

PRIMERO.- La respuesta a las cuestiones casacionales planteadas en el auto de admisión del recurso de casación se recogen en los fundamentos sexto y noveno de esta sentencia.

SEGUNDO.- No ha lugar al recurso de casación 3392/2022, interpuesto frente a la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla y León, con sede en Valladolid, de fecha 8 de febrero de 2022, estimatoria del p.o. n.º 755/2018, interpuesto por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), frente al Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

TERCERO.- No hacer expresa condena de las costas del recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.