

A la Autoridad Administrativa CITES

Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina

Yo, xxxxxx, en contestación a su comunicación de fecha xxx en la que se me indica que esta Subdirección no emitirá certificados CITES UE de actividad comercial para especies incluidas en el LESPRES, creado en el artículo 56 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), amparándose en el artículo 57 de la mencionada Ley,

EXPONGO

Que tras 15 años de vigencia de la Ley 42/2007 (LPNB), con un extenso desarrollo normativo por parte de las CCAA, el propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y su heredero, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, resulta sorprendente que la Autoridad Administrativa CITES recurra a su articulado para denegar la emisión de certificados CITES de actividad comercial. Durante estos 15 años, la Autoridad Administrativa CITES ha emitido miles de certificados comerciales para ejemplares de especies incluidas en el LESPRES. En el año 2020, un año de pandemia, se emitieron 11.368 certificados UE, muchos de los cuales correspondían a estas especies para fines comerciales. La Autoridad Administrativa CITES y la Autoridad Científica CITES han realizado durante esos tres lustros numerosas inspecciones con resultado favorable para autorizar la cría de especies incluidas en el LESPRES, y se ha permitido su venta en tiendas y ferias bajo continuas inspecciones de los servicios de biodiversidad y ganadería de las CCAA, que no han hallado razón alguna que impidiese tal actividad. El cambio de criterio expresado por la Subdirección General, en el que se llega a indicar a los administrados que incluso la tenencia de estas especies incluidas en el LESPRES está prohibida, supone un giro copernicano en el criterio de la Autoridad Administrativa CITES de muy difícil explicación, pero que es exigida por la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin profundizar en demasía, en el preámbulo de la Ley 42/2007 se indica que *“El Título III se centra en la Conservación de la biodiversidad silvestre, estableciendo la obligación de que las Comunidades autónomas adopten las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre”*, título bajo el cual se engloban los artículos 56 y 57 de dicha Ley. Según el diccionario de la RAE, estado se define como *“Situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser o estar”*, en contraposición a la naturaleza de las cosas. Por tanto, hay una biodiversidad que no vive en estado silvestre a la que esta normativa no le sería de aplicación. En este sentido, la LPNB traspone la Directiva de Aves (79/409/EEC; 2009/147/CE) al ordenamiento jurídico español, Directiva cuya protección no se extiende a los especímenes nacidos en cautividad (Párrafos 12 y 15 de la Sentencia TJCE de 8 de febrero de 1996, Caso 149/94. “Didier Vergy”, Cuestión prejudicial en proceso penal). La Comisión Europea incluso abunda en esta distinción en el Epígrafe 1.3.2. del Manual de Directrices de la Comisión *“Guidance Document on Hunting under Council Directive 79/409/EEC on the Conservation of Wild Birds”*, de agosto de 2004. Si especímenes nacidos en cautividad son liberados en el medio natural y devienen en indistinguibles de las especies de la misma especie, es razonable considerar que la Directiva y por extensión la LPNB, si les será de aplicación, pero no mientras se mantengan en cautividad. A la luz de estos datos, la aplicación descontextualizada y en su tenor literal del artículo 57 LPNB lleva a una serie de perjuicios para el administrado de difícil justificación.

En la labor semiótica del intérprete de normas jurídicas, cuando concurren dudas razonadas como es el caso, debe tomarse en cuenta la finalidad de la norma, como recomienda el art.3.1. del Código Civil, para afinar su verdadero alcance. Así lo imponen el sentido común, la lógica y el efecto útil de la norma, la cual es la protección de la biodiversidad en estado silvestre, tal como se repite en diversas ocasiones, en el preámbulo de la LPNB para su Título III implícitamente, por tanto, en todos los artículos incluidos en él, y explícitamente en sus artículos 3, 54 y 55. En una visión general administrativa, la administración debe aplicar este criterio cuando se enfrenta a la interpretación de cualquier norma jurídica, sin perder de vista:

- La mayor efectividad de derechos fundamentales y libertades públicas, si estuviesen comprometidos.
- El principio pro libertatis, pro cives o menor restricción para los particulares y ciudadanos.
- El principio de igualdad, descartando diferencias no sustanciales o ajenas a la funcionalidad de la norma.
- El principio de buena administración, como clave de bóveda de resolución administrativa y criterio de buen servicio.

La tentación de la interpretación literal ha sido objeto de discusión en la reciente, pragmática y clara sentencia de la Sala tercera de 30 de marzo de 2022 (rec. 5658/2020). Por tanto, es un hecho obvio que se desprende del comportamiento de las diferentes administraciones públicas, incluida la Autoridad Administrativa CITES independientemente de qué organismo ejerciera esas competencias, que la LPNB nunca se invocó por parte de las administraciones CITES para la prohibición de venta o tenencia de especímenes de especies incluidas en el LESPRE y que dicha invocación no está exenta de controversia. Lo cual, añadido a los principios antes mencionados para la interpretación de cualquier norma jurídica, que en ningún caso se han respetado por parte de la Autoridad Administrativa CITES con su decisión, supone una vulneración de los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo por parte de esta Autoridad y de la Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina al cambiar su criterio de manera tan abrupta.

En palabras del CONSEJO DE ESTADO, en su Memoria 1992, “la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho”.

El Preámbulo de la derogada Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC), señalaba que en dicha reforma se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas “derivados del principio de seguridad jurídica”, principios que luego se plasman en el art. 3.1.II LRJAP-PAC : “Igualmente, (las Administraciones Públicas) deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”. Dichos principios continúan vigentes en su sucesora, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). La confianza legítima es un concepto acuñado en el Derecho Alemán (Vertrauensschutz), donde tiene rango constitucional, derivado del principio de seguridad jurídica, incorporado luego al Derecho Comunitario como consecuencia de la jurisprudencia del TJCE, y finalmente recibido en España por el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado y plasmado en el ordenamiento jurídico español ya en la mencionada Ley 4/1999. Ya en la LRJAP-PAC se estableció que el ciudadano

tiene derecho a confiar en que la Administración actuará según el criterio seguido en casos precedentes y, si se separase de los mismos, deberá motivar las razones de ese cambio de criterio (art. 54.1.c) LRJAP-PAC, redacción dada por ley 4/1999) para facilitar así el control de posibles arbitrariedades (art. 9.3 CE). Dicha redacción continúa vigente en el artículo 35.1.c de la LPACAP. A todas luces, invocar lánguidamente el artículo 57 de la LPNB no supone una justificación de las razones del radical cambio de criterio de la Autoridad Administrativa CITES en lo que se refiere a la emisión de certificados comerciales, petición de diversos permisos e incluso prohibición de tenencia de ejemplares para los que previamente había emitido informes favorables, puesto que no se motivan, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, más siendo un giro copernicano, un cambio radical, en la forma de proceder.

Esto es un hecho gravísimo, puesto que afecta a derechos fundamentales (artículo 9.3 CE) y se vulnera el ya referido principio de protección de la confianza legítima, ponderado por el Consejo de Estado en diversos dictámenes (12 de mayo de 1992 -expediente 464/1992-, 3 de junio de 1994 -504/1994-, 16 de diciembre de 1994 -1973/1994-, 30 de mayo de 1996 -1381 y 1941/1995-, 22 de enero de 1998 -5356/1997-, entre otros) y en diversas sentencias del Tribunal Supremo. En este sentido, el dictamen de 16 de diciembre de 1994 del consejo de estado dice que “lo que ampara el principio de protección de la confianza legítima es la adopción y aplicación de medidas de forma que con ellas no resulte sorprendida la buena fe y, por consiguiente, la previsión de los administrados”, como ocurriría con los administrados cuyos proyectos con especies incluidas en el LESPRES se van al traste por la decisión de la misma Autoridad Administrativa CITES que había inspeccionado instalaciones y emitido certificados con normalidad durante los 15 años de vigencia de la LPNB.

Más clara si cabe en este sentido es la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2016 (rec.4948/2013) por la que la protección jurisdiccional no solo cubre los derechos adquiridos sino las “expectativas cualificadas”, por encerrar la confianza legítima. Dicha sentencia expone los requisitos del éxito de tal confianza legítima:

*«Conviene tener en cuenta que confianza legítima requiere, en definitiva, de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente (3). (...) Recordemos que, respecto de la confianza legítima, venimos declarando de modo reiterado, por todas, Sentencia de 22 de diciembre de 2010 (recurso contencioso-administrativo núm. 257/2009), que 'el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium" '».*

En el caso que nos ocupa, los administrados tenían la esperanza de recibir sus certificados comerciales de especies incluidas en el LESPRES, como había ocurrido durante los 15 años de vigencia de la LPNB, y la resolución de no entregar certificados CITES comerciales por parte de la Autoridad Administrativa CITES, invocando el artículo 57 de la LPNB es manifiestamente contradictoria con los actos anteriores, sorprendente e incoherente, a la par que arbitraria al

no estar sucintamente motivada, e ignorando el mencionado deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden.

En cualquier caso, la jurisprudencia indica que lo habitual en cuanto a las consecuencias prácticas de la estimación de la violación del principio de confianza legítima no será la invalidez de la actuación, sino la responsabilidad de la administración veleidosa, tal y como precisó la STS de 18 de diciembre de 2015 (rec.3548/2014):

*«Por una parte la doctrina sobre la confianza legítima, que tiene su origen en el derecho comunitario, responde a la idea de que la actuación de la administración no puede ser alterada arbitrariamente y tiene importantes consecuencias en el ámbito de la responsabilidad».*

Visto lo expuesto y considerando informados a los funcionarios responsables,

SOLICITO

SOLICITO: Se tenga por presentado este documento, se admita y en mérito de lo expuesto se dicten instrucciones para que los funcionarios y autoridades mantengan la interpretación que se va venido observando por la anterior Autoridad Administrativa CITES de la LPNB. Sobre la emisión de certificados CITES comerciales para las especies incluidas en el LESPRES (respetando los plazos legales establecidos tras su solicitud, como se venía haciendo durante los últimos 15 años, desde la entrada en vigor de la LPNB), se sigan emitiendo como de costumbre evitando así la vulneración del principio de protección de la confianza legítima según La LPACAP. Subsidiariamente, de haber variado la interpretación que se venía haciendo de dichas normas, se conceda un tiempo razonable tras advertir del cambio de criterio radical que hasta ahora seguía la Autoridad Administrativa CITES, para respetar los principios de protección de la buena fe, la confianza legítima, los precedentes y todo ello para evitar responsabilidades y nulidades en la resolución de los expedientes, y así respetar la normativa aplicable y la jurisprudencia dictada al efecto por el TS y salvaguardar los derechos fundamentales. En su defecto, se motiven debidamente las denegaciones de los certificados, exponiendo las razones del cambio de criterio que las motive con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

Lugar, fecha y firma.